

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Februar 2015

Nr. 2015/261

KR.Nr. A 159/2014 (BJD)

Auftrag Peter Brügger (FDP, Langendorf): Bodenverbesserungen ermöglichen (05.11.2014)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Kantonale Bauverordnung dahingehend zu ändern, dass Aufhumusierungen von landwirtschaftlichen Böden bis zu einer Höhe von 25 cm ohne Baubewilligung möglich sind.

2. Begründung

Im Rahmen der Überbauung Wissensteinfeld Derendingen wurde der gesamte anfallende Humus von 8 ha Land (80'000 m²) in den angrenzenden Kanton Bern abgeführt und dort zur Verbesserung von landwirtschaftlichen Böden eingesetzt. Eine Verwendung im Kanton Solothurn war nicht möglich, weil das BJD auf das Einholen von Baubewilligungen beharrte und dies innerhalb des eng gesetzten Fahrplanes für den Beginn der Bauarbeiten nicht möglich war oder von den zuständigen Stellen (Bauherrschaft, Unternehmer) nicht rechtzeitig angepackt wurde.

Aufgrund der Diskussionen über diese sehr unerfreuliche Abwicklung eines grossen Bauvorhabens hat sich gezeigt, dass die Vorschriften im Kanton Bern und im Kanton Solothurn in diesem Punkt entweder markante Unterschiede aufweisen oder eine kleinliche Umsetzung pragmatische Lösungen im Kanton Solothurn verunmöglichen. Die Kantonale Bauverordnung des Kantons Solothurn verlangt gemäss mehrmaliger Auskunft vom Amt für Raumplanung und Amt für Umwelt für sämtliche Terrainveränderungen Baugesuche. Das für Baubewilligungen zuständige Amt für Raumplanung erklärte mehrmals, dass keine Ausnahmen möglich seien. Einzelnen Landwirten wurden sogar Bussen angedroht.

Mit einer Anpassung der Kantonalen Bauverordnung soll künftig ermöglicht werden, dass im Kanton Solothurn durch Bautätigkeit anfallender Humus auch hier für die Verbesserung weiterhin landwirtschaftlich genutzter Böden eingesetzt werden kann. Einerseits wird dadurch wertvoller Humus zur Verbesserung landwirtschaftlicher Böden eingesetzt, andererseits werden unsinnig lange Transportdistanzen eingespart.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1. Rechtslage

Der vorliegende Vorstoss zielt darauf ab, gewisse Terrainveränderungen, nämlich „Aufhumusierungen von landwirtschaftlichen Böden bis zu einer Höhe von 25 cm“, im Kanton Solothurn generell von der Baugesuchspflicht auszunehmen. Welche Vorhaben baugesuchspflichtig sind, bestimmt das Bundesrecht. Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) sind grundsätzlich alle Bauten und Anlagen bewilligungspflichtig. Diese zwingende Re-

gelung gilt für alle Kantone gleichermaßen. Unterschiedliche Anwendungen liegen allerdings in der Natur der Sache. Nach konstanter Definition des Bundesgerichts sind Bauten und Anlagen im Sinne des Raumplanungsgesetzes „jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.“ Entscheidend ist dabei die Frage, ob mit der Realisierung eines Vorhabens so wichtige räumliche Auswirkungen verbunden sind, dass ein öffentliches oder privates Interesse an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Generelle Bagatellgrenzen laufen dieser Definition zuwider. So hat beispielsweise auch der Kanton Bern in Art. 7 Abs. 1 seines Dekrets über das Baubewilligungsverfahren (BewD; BSG 725.1) unter dem Titel „Einschränkung der Baubewilligungsfreiheit“ folgende Regelung: „Liegt ein Bauvorhaben nach Artikel 6 oder 6a [u.a. Terrainveränderungen zur Umgebungsgestaltung bis 100 Kubikmeter Inhalt; Anm. RR] ausserhalb der Bauzone und ist es geeignet, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem es zum Beispiel den Raum äusserlich erheblich verändert, die Erschliessung belastet oder die Umwelt beeinträchtigt, ist es baubewilligungspflichtig.“

Das Bundesgericht hat eine kantonale Praxis, wonach Terrainveränderungen von bis zu 100 m³ als nicht bewilligungspflichtig erklärt wurden, nur mit der Präzisierung des betreffenden Kantons als zulässig erklärt, dass diese Praxis nur für den Regelfall gelte und auch kleinere Terrainveränderungen einer Baubewilligung bedürften, wenn sie räumlich erhebliche Auswirkungen hätten (Urteil 1C_226/2008 vom 21. Januar 2009). Entscheidend sind also die oben zitierte höchstrichterliche Definition und deren Anwendung auf den konkreten Einzelfall. Auch nach den „Richtlinien Terrainveränderungen zur Bodenaufwertung ausserhalb Bauzonen (Richtlinien Terrainveränderungen)“ des Kantons Bern, welche auf den 1. Januar 2015 in Kraft traten, ist z.B. das Aufbringen von Oberboden bis zu einer Obergrenze von 100 m³ nicht generell bewilligungsfrei, sondern nur, „sofern keine Naturschutzobjekte oder Grundwasserschutzzonen betroffen sind.“ Zur Klarstellung: Als Terrainveränderungen sind jeweils sowohl Aufschüttungen als auch Abgrabungen zu verstehen (vgl. § 3 Abs. 2 lit. j Kantonale Bauverordnung [KBV; BGS 711.61]).

Die Baugesuchspflicht dient keineswegs nur der Wahrung öffentlicher Interessen oder jener von Nachbarn. Sie liegt auch im Interesse der Bauherrschaft selbst. Neben der Berücksichtigung von Anliegen des Umweltschutzes (Bodenfruchtbarkeit, belastete Standorte, Neophyten, Rutschgebiete), des Natur- und Heimatschutzes, von Ufer- oder Grundwasserschutzzonen oder etwa von Gewässerabständen wird bei den einschlägigen Bauvorhaben von den kantonalen Fachstellen nämlich insbesondere die Qualität des Bodenmaterials geprüft und aufgezeigt, worauf bei der technischen Durchführung der Erdarbeiten zu achten ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass der landwirtschaftlich genutzte Boden auch tatsächlich hinsichtlich der Fruchtbarkeit oder der Bewirtschaftungsfähigkeit verbessert wird. Häufig musste festgestellt werden, dass bei solchen Vorhaben die günstige Entsorgung von belastetem Material eines Lieferanten im Vordergrund stand oder das Oberbodenmaterial hinsichtlich seiner Eigenschaften (Körnung, pH, Steingehalt) nicht zum Ort der angestrebten Bodenverbesserung passte. Zudem kann der Bodenauftrag zu physikalischen Schäden (Verdichtung, Verknüpfung) führen, wenn er nicht bodenschonend erfolgt, sondern etwa bei ungeeigneten Witterungsverhältnissen oder mit hierzu untauglichen Fahrzeugen. Schliesslich bewahrt nur eine Baubewilligung die Bauherrschaft vor allfälligen künftigen Rechtsstreiten um die Frage, ob eine nicht korrekte Bodenverbesserung rückgängig zu machen ist.

3.2. Projekt „Wissensteinfeld Derendingen“

In den oben erwähnten Fällen drehte sich die rechtliche Auseinandersetzung zur Frage der Baugesuchspflicht um eine Volumenobergrenze von 100 m³. Im Beispiel „Wissensteinfeld Derendingen“, welches in der Begründung zu diesem Auftrag angeführt ist und offenbar Anlass zum Vorstoss bot, beträgt das Volumen des zu Terrainveränderungen verwendeten Humus' dagegen mehr als 30'000 m³!

Die Bauherrschaft wurde von den kantonalen Behörden auch bei diesem Vorhaben seit Beginn des Genehmigungsverfahrens des Nutzungsplanes mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Bodenschutzkonzept über das Bewilligungsverfahren bei Terrainveränderungen orientiert. Die ersten Sitzungen haben etwa zwei Monate vor Aufnahme der ersten Aushubarbeiten stattgefunden. Bereits damals wurde auch über konkrete Parzellen, welche für Aufhumusierungen in Frage kamen, gesprochen. Auch wir begrüßen es nämlich, wenn fruchtbarer Boden in der näheren Umgebung von einer Abtragstelle wiederverwendet wird und auf diese Weise unsinnig lange Transportdistanzen in Gebiete ausserhalb des Kantons Solothurn vermieden werden. Hierzu kann inskünftig beitragen, dass der Kanton allenfalls bei grossen Vorhaben in Bodenschutzkonzepten die Zwischenlagerung von Humus in Bodendepots nicht mehr nur empfehlen - wie beim „Wissensteinfeld Derendingen“ - sondern als verbindlich erklären wird. Dies gilt zumindest dann, wenn eine Qualitätseinbusse des Oberbodens durch die Zwischenlagerung ausgeschlossen werden kann. Der Kanton hat sich bis zum Schluss bereit erklärt, die Baugesuchsverfahren für Terrainveränderungen so rasch als möglich und unkompliziert durchzuführen. Es kann deshalb nicht das erforderliche Baugesuchsverfahren bei Terrainveränderungen für den unverständlichen Ablauf beim Projekt „Wissensteinfeld Derendingen“ verantwortlich gemacht werden.

3.3. Schlussfolgerungen

Nur das Erfordernis der Baubewilligung bei erheblichen Aufhumusierungen garantiert dem Gesuchsteller, dass die Massnahmen tatsächlich zu einer Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit oder der Bewirtschaftungsfähigkeit führen und unangefochten fortbestehen können. Damit stellen wir uns nicht nur hinter den Titel dieses Auftrags - „Bodenverbesserungen ermöglichen“ -, sondern sorgen darüber hinaus dafür, dass die betreffende Massnahme auch wirklich eine Bodenverbesserung ist.

Die Baugesuchspflicht bei einem Teil der erheblichen Terrainveränderungen aufzuheben, ist deshalb weder zulässig noch sachgerecht. Auch allenfalls denkbare „Zwitterformen“ – etwa ein Verzicht auf ein formelles Baugesuchsverfahren und Beschränken auf departementale Bewilligungen bei Aufhumusierungen bis zu einer gewissen Höhe – lösen die angesprochenen Probleme nicht. Die Einführung einer dritten Kategorie neben der Baugesuchspflicht und der -freiheit wäre einerseits bundesrechtswidrig und andererseits auch nicht sinnvoll. Sie würde sogar noch zusätzliche Abgrenzungsschwierigkeiten schaffen.

Im Ergebnis ist also festzustellen, dass es durchaus auch bei Aufhumusierungen und anderen Terrainveränderungen hinsichtlich der Baugesuchspflicht eine Untergrenze beim Volumen und der Höhe gibt. Nur darf diese nicht generell in einem Rechtssatz als Bagatellgrenze festgelegt werden. Sie ist vielmehr von den Baubehörden im konkreten Einzelfall in Anwendung von Art. 22 Abs. 1 RPG und der diesbezüglichen, unter Ziffer 3.1. zitierten bundesgerichtlichen Definition zu bestimmen. Nach diesen Kriterien wurde bereits bisher auch im Kanton Solothurn verfahren und keineswegs für jede Aufhumusierung ein Baugesuch verlangt.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (cs)
Amt für Raumplanung
Amt für Umwelt
Amt für Verkehr und Tiefbau
Hochbauamt
Amt für Denkmalpflege und Archäologie
Volkswirtschaftsdepartement
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat