Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2020-GC-109
Bewilligungsverfahren für die Auffüllung landwirtschaftlicher Flächen

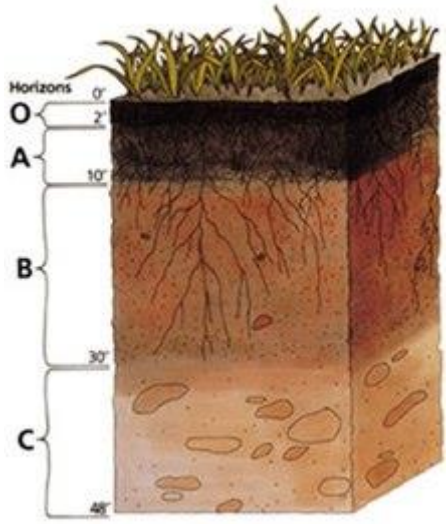
Verfasser:	**Wicht Jean-Daniel / Péclard Cédric**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**11**
Einreichung:	**26.06.2020**
Begründung:	**26.06.2020**
Überweisung an den Staatsrat:	**29.06.2020**
Antwort des Staatsrats:	**25.04.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 26. Juni 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Jean-Daniel Wicht und Cédric Péclard eine Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) oder des Gesetzes vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG), damit alle landwirtschaftlichen Auffüllungen über 2500 m^3 wie Zonen für die Materialablagerung behandelt werden und das gleiche Baubewilligungsverfahren durchlaufen. Landwirtschaftliche Auffüllungen über 2500 m^3, die notwendig sind, um degradierte kultivierbare Böden wieder nutzbar zu machen, sollen davon ausgenommen werden und keine Änderung der Ortsplanung (OP) erfordern. Diese Änderung ist aus Sicht der Motionäre nötig, weil Unternehmen aktiv nach Geländemulden suchen, die sie auffüllen können, um sich bei Ausschreibungen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, insbesondere bei Erdarbeiten, bei denen das Material auf einer kontrollierten Deponie entsorgt werden muss. Aus Sicht der Motionäre ist es stossend, dass diese Unternehmen so die Anforderungen umgehen können, die gemäss dem Sachplan Materialabbau und dem RPBG an die Betreiber solcher Auffüll- oder Abbaustandorte gestellt werden. Dies betrifft insbesondere die Pflicht, Bankgarantien im Zusammenhang mit der Wiederinstandsetzung des Geländes nach dem Abbau zu hinterlegen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Landwirtschaftsboden



Landwirtschaftlich genutzte Böden bestehen aus mehreren Schichten, die Horizonte genannt werden. Der A-Horizont hat eine Mächtigkeit von 10 bis 30 cm, ist der Oberboden und wird umgangssprachlich auch als Humus oder Kulturerde bezeichnet. Der B-Horizont, auch als Unterboden bekannt ist, misst 30 bis 60 cm. Er weist eine im Vergleich zum A-Horizont bereits reduzierte biologische und Wurzelaktivität auf, stellt aber dennoch eine wichtige Schicht für die Vegetation dar.

Der C-Horizont ist der sogenannte Untergrund; in diesem Teil gibt es fast kein Bodenleben mehr. Das Aufschüttungsmaterial stammt aus dem C-Horizont und wird gemeinhin als Aushubmaterial bezeichnet.

Die Qualität eines landwirtschaftlichen Bodens wird durch seine pflanzennutzbare Gründigkeit definiert, die sich an der Tiefe der biologischen Aktivität bemisst. Ein Boden von guter Qualität sollte eine pflanzennutzbare Gründigkeit von mindestens 50 cm aufweisen.

Nach einem Bodenabtrag wird von Bodenmaterial aus dem Oberboden für den A-Horizont und von Bodenmaterial aus dem Unterboden für den B-Horizont gesprochen.

2. Aktueller rechtlicher Rahmen

Die von den Motionären aufgeworfene Problematik erfordert zunächst eine Klärung des geltenden Rechtsrahmens, um den Anwendungsbereich der Motion und ihre praktischen Auswirkungen genau zu bestimmen.

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG): Laut Bundesrecht (Art. 22 RPG) muss jede landwirtschaftliche Auffüllung, die eine dauerhafte Veränderung des Bodens zur Folge hat, nach einem öffentlich-rechtlichen Verfahren bewilligt werden.

Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG): Nach Artikel 135 Abs. 2 RPBG sind Aufschüttungen und Abgrabungen sowie der Materialabbau bewilligungspflichtig. Nicht unter diese Pflicht fallen jedoch nach Artikel 135 Abs. 3 RPBG Bodenverbesserungen, die nach einem Auflage- und Einspracheverfahren in Anwendung des Gesetzes über die Bodenverbesserungen (BVG) genehmigt wurden.

Weiter legt das kantonale Recht fest, dass Aufschüttungen in bewilligten Materialabbaustellen einen öffentlichen Charakter haben (Art. 163 RPBG).

Darüber hinaus gilt: Widerrechtlich angelegte Aufschüttungen ausserhalb der Bauzone, d. h. Aufschüttungen ohne Baubewilligung und ohne Sonderbewilligung nach Artikel 136 RPBG der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU), sind in Anwendung von Artikel 167 RPBG Gegenstand eines Verfahrens zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, wenn eine nachträgliche Bewilligung ausgeschlossen ist. Dieses Verfahren führt in

Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung meist zu einer Wiederherstellungsverfügung, die gemäss den von den betroffenen Ämtern festgelegten Modalitäten ausgeführt werden muss. Für Arbeiten ausserhalb der Bauzone ist die RIMU die zuständige Behörde.

Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG): Wenn ein Projekt nach dem im BVG vorgesehenen Verfahren behandelt wird, muss es von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) bewilligt werden, deren Entscheid als Baubewilligung gilt. Diese Lösung, die der Koexistenz zweier Bewilligungssysteme entspricht, ist dem Kanton Freiburg eigen und stellt kein Problem der Konformität mit dem Bundesrecht dar, solange ein Bewilligungsverfahren (mit einer öffentlichen Auflage, die Dritten Rechtswege eröffnet, Art. 16 BVG) für alle bewilligungspflichtigen Aufschüttungen und Abgrabungen befolgt wird und sich die Arbeiten ausserhalb der Bauzone befinden, Gegenstand einer von einer einzigen kantonalen Behörde erteilten Bewilligung sind (Art. 25 Abs. 2 RPG), was der Fall ist, da die Bodenverbesserungsprojekte von der ILFD bewilligt werden (Arbeiten, die dem Verfahren nach RPBG unterliegen, bedürfen einer von der RIMU erteilten Sonderbewilligung).

Kantonaler Richtplan (KantRP): Das Thema T302 «Bodenverbesserungen» befasst sich mit der Durchführung von Bodenverbesserungen (oder Strukturverbesserungen). Neben der Verbesserung des landwirtschaftlichen Bodens zählen auch Tiefbaumassnahmen (u. a. Landumlegungen, Wege, Wasserversorgung, Entwässerungen, Bewässerungen) zu den Bodenverbesserungen.

Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes (SP FFF): Das SP FFF hat zum Ziel, genügend qualitativ gute Anbauflächen zu erhalten, um für den Krisenfall das Potenzial der nationalen Nahrungsmittelversorgung zu gewährleisten. Der Sachplan schreibt den Kantonen einen bestimmten Mindestumfang von Fruchtfolgeflächen (FFF) vor. Um diese Anforderung zu erfüllen, hat der Kanton Freiburg in seinem KantRP (Thema T301 «Fruchtfolgeflächen») die möglichen Bedingungen für die Nutzung von FFF und die Kompensationsprinzipien festgelegt. FFF können unter anderem durch die Verbesserung von Böden geringerer Qualität kompensiert werden.

Karte der degradierten Böden: Der SP FFF verlangt von den Kantonen zudem, dass sie eine Karte der degradierten Böden erstellen. Grangeneuve ist daran, die degradierten Landwirtschaftsböden, die saniert werden sollen, zu kartografieren, um so belastete Flächen zu identifizieren, die für Bodenverbesserungen in Frage kommen.

Pflicht zur Verwertung von abgetragener Ober- und Unterboden: Die Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) verlangt in Artikel 18, dass abgetragener Ober- und Unterboden (A- und B-Horizont) möglichst vollständig verwertet wird. Viele der im Kanton geplanten Bauten und Anlagen sind mit Erd- und Aushubarbeiten verbunden. Dabei muss der abgetragene fruchtbare Boden systematisch verwertet werden. Eine Ablagerung von abgetragenem fruchtbarem Boden ist nicht zulässig. Die Nutzung solcher Materialien bei Bodenverbesserungen stellt eine Möglichkeit der Verwertung dar.

3. Bestandsaufnahme

In den letzten Jahren wurden rund zehn Baubewilligungen nach dem im RPBG oder im BVG vorgesehenen Verfahren für landwirtschaftliche Auffüllungen (Aufschüttungen, Geländekorrekturen, Hinzufügung von abgetragener Ober- und Unterboden) erteilt und als mit der Landwirtschaftszone konform betrachtet. Seit 2018 hat das Amt für Landwirtschaft (LwA) mehrere Studien zur Verwertung von abgetragenem Ober- und Unterboden durchgeführt (das LwA fusionierte am

1. Januar 2022 mit Grangeneuve). Dabei wurden vier Studien zu technischen Aspekten, zu rechtlichen Fragen, zur Bewertung von Projekten zur Bodensanierung in der Landwirtschaftszone sowie zu Entscheidungskriterien für Projekte in Auftrag gegeben.

Auf der Grundlage der aus diesen Aufträgen resultierenden Berichte und nach der Einreichung der Motion 2020-GC-109 kamen die ILFD und die RIMU zum Schluss, dass es notwendig sei, eine Richtlinie mit den technischen Kriterien zu erstellen, die bestimmen, ob ein Projekt das BVG- oder das RPBG-Verfahren durchläuft. Ihre Veröffentlichung ist im Laufe des zweiten Semesters 2023 geplant.

4. Kriterien für das Verfahren nach BVG

Für die Behandlung eines Projekts nach dem BVG muss das Projekt eine Bodenverbesserung mit agronomischem Mehrwert zum Gegenstand haben. Mit anderen Worten: Die mit dem Projekt angestrebte Terrainveränderung muss für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzbarkeit eines Grundstücks oder die Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit nötig sein. Aus technischer Sicht beziehen sich solche Eingriffe hauptsächlich auf die Veränderung der A- und B-Horizonte des Bodens durch die Zugabe von Erdmaterial. Eine Optimierung der maschinellen Bewirtschaftung (Einebnung einer Fläche, Auffüllen einer Vertiefung) ist für sich allein kein ausreichender Grund, mit Ausnahme einer Verbesserung von degradierten organischen Böden, um die Flächen zu remineralisieren und so ihr Absinken zu verhindern (z. B. Grosses Moos / Seeland). In solchen Fällen ist es möglich, Aufschüttungsmaterial zu verwenden (C-Horizont).

Damit ein Dossier das Verfahren nach BVG durchlaufen kann, muss es bei der Sektion Landwirtschaft von Grangeneuve eingereicht werden; Bewilligungsbehörde ist die ILFD.

Bei der Erstellung der Richtlinie werden die folgenden Schlüsselkriterien berücksichtigt werden:

> Eine Bodenverbesserung ist nur bei einem Boden gerechtfertigt, der nicht funktionsfähig ist. Es muss sich in der Regel um anthropogen degradierte Böden handeln. Natürliche Böden, die unabhängig von ihrer landwirtschaftlichen Qualität für ihren Standort typisch sind, unterliegen besonderen Schutzmassnahmen und werden nur unter bestimmten Bedingungen für Bodenverbesserungen in Betracht gezogen. Die agronomische Notwendigkeit muss nachgewiesen sein und die Menge des eingebrachten Materials muss strikt auf den Bedarf der Bodenverbesserung beschränkt sein.

> Anstelle eines Kriteriums, das sich auf das Gesamtvolumen der Geländeverbesserung bezieht, muss die Festlegung einer maximalen Mächtigkeit der Aufschüttung vorgesehen werden, um Projekte auszuschliessen, die keine Bodenverbesserungen sind: Ab einer durchschnittlichen Mächtigkeit von mehr als einem Meter kann ein Bodenveränderungsprojekt nicht mehr nach dem BVG behandelt werden, da es nicht mehr auf die Verbesserung des Bodens ausgerichtet ist, sondern auf eine nicht konforme Lagerung von Aushubmaterial.

> Ein Bodenverbesserungsprojekt muss die pflanzennutzbare Gründigkeit des degradierten Bodens verbessern.

> Projekte können nicht über das Verfahren nach dem BVG behandelt werden, wenn sie sich in einer Zone mit einem konkreten öffentlichen Interesse befinden (z. B. in einer geschützten natürlichen Umgebung oder einer Gewässerschutzzone S).

> Projekte, die Gebiete mit organischen Böden betreffen, können Einschränkungen aufgrund des Schutzes von Feuchtgebieten, des Revitalisierungspotenzials geschützter natürlicher Lebensräume oder des Artenschutzes unterliegen.

> Während die Verwendung eines bestimmten Volumens an Aushubmaterial für topographische Ausbesserungen, den Anschluss an das natürliche Gelände oder im speziellen Fall der Verbesserung organischer Böden möglich bleibt, müssen Verbesserungen von landwirtschaftlichen Flächen hauptsächlich mit qualitativ hochwertigem, zwingend zu verwertendem Erdmaterial durchgeführt werden.

Bei der Analyse der Zulässigkeit einer Bodenverbesserung müssen sämtliche Bodenfunktionen berücksichtigt werden. So reichen die Vorteile aus Sicht der Landwirtschaft für sich genommen nicht aus. Die Situation muss vielmehr auch unter dem Gesichtspunkt der anderen Bodenfunktionen untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf die Biodiversität und die Retention von Oberflächenwasser. So kann etwa das Auffüllen einer Feuchtmulde für eine bessere Bewirtschaftung in der Regel nicht erlaubt werden, weil die Retentionsfunktion des Geländes Vorrang hat.

5. Kriterien für das Verfahren nach RPBG

In Anwendung der kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetzgebung unterliegen Abgrabungen und Aufschüttungen in der Landwirtschaftszone, die keine Bodenverbesserungen sind, dem vereinfachten Verfahren, wenn sie eine Höhe von 1,20 m ab gewachsenem Boden und eine Fläche von 500 m^2 nicht überschreiten (Art. 85 Abs. 1 Bst. g des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum RPBG), oder, wenn sie diese Werte überschreiten, dem ordentlichen Verfahren. Unabhängig vom anwendbaren Verfahren muss für Arbeiten ausserhalb der Bauzone vorgängig eine Sonderbewilligung nach Artikel 136 RPBG von der RIMU erteilt werden, wobei dieser Entscheid für die Verfügungsbehörde (die Gemeinde im vereinfachten Verfahren und die Oberamtsperson im ordentlichen Verfahren) verbindlich ist.

Die Durchführung von Projekten nach RPBG ist in folgenden Fällen möglich:

1. Abgrabungen und Aufschüttungen bis zu einer maximalen Höhe von 1,20 m ab gewachsenem Boden und deren Fläche 500 m^2 nicht überschreitet: Solche Projekte folgen dem vereinfachten Verfahren und erfordern die Ausstellung einer Sonderbewilligung durch die RIMU.
2. Errichtung von landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen, die für den Betrieb notwendig sind und je nach örtlicher Topografie Veränderungen des angrenzenden Geländes erfordern (z. B. für die Einrichtung eines Viehauslaufs), die ein relativ grosses Volumen betreffen können: Solche Projekte erfordern kein Verfahren zur Anpassung des OP und können unter Einhaltung der bundesrechtlichen Bedingungen (Art. 16a ff. RPG und 34 RPV) als zonenkonform bewilligt werden.
3. Terrainveränderungen von weniger als 20 000 m^3, die keine Planung erfordern, aber die in Blatt T409 «Bodenschutz» des KantRP angegebenen Zulässigkeitskriterien erfüllen müssen: Dies betrifft unter anderem Anlagen, deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Art. 24 RPG) und die ein überwiegendes öffentliches Interesse aufweisen (z. B. Wasserbau), oder Anlagen, die es ermöglichen, ein künstliches Hindernis zu verkleinern, das die landwirtschaftliche Nutzung stark beeinträchtigt. Es muss auch nachgewiesen werden, dass es keine andere Möglichkeit, etwa agronomischer Art, zur Verbesserung gibt. Aus der ständigen Rechtsprechung zu Artikel 24 RPG geht hervor, dass es für das Projekt objektive Gründe, die einem erwiesenen technischen Bedarf entsprechen, geben muss. Wirtschaftliche Gründe reichen genauso wenig aus wie persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit.
4. Bei Aufschüttungsvolumen von mehr als 20 000 m^3 nach dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren, das mit einer Abbaubewilligung nach Artikel 155 RPBG einhergeht, und, darüber hinaus, falls sich der Abbau über mehrere Jahre erstreckt, mit einer Anpassung des OP für eine

Umzonung in eine Spezialzone (Art. 18 RPG): Die Erteilung der Abbaubewilligung durch die RIMU erfordert die Hinterlegung ausreichender finanzieller Garantien.

6. Beurteilung

Mit Ausnahme von Artikel 16a Abs. 3 RPG (anwendbar in Perimetern für Landwirtschaft) sehen die gesetzlichen Bestimmungen des Bundesrechts keine Pflicht zur Planung in der Landwirtschaftszone vor. Wenn also eine landwirtschaftliche Auffüllung nicht als Bodenverbesserung angesehen werden kann, aber für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig ist und alle rechtlichen Vorgaben erfüllt, kann sie nicht einem Planungsverfahren unterzogen werden; sie kann durch eine Baubewilligung genehmigt werden, und zwar ohne Begrenzung in Bezug auf das Volumen.

Die Motionäre erwähnen zwar die mögliche Notwendigkeit einer Änderung des BVG, ihre Forderung scheint jedoch eher auf das RPBG abzuzielen, mit einer Ausweitung der Planungspflicht auf landwirtschaftliche Auffüllungen von mehr als 2500 m^3, wobei eine OP-Anpassung das Bewilligungsverfahren für diese Anlagen begleiten müsste.

Der Staatsrat geht davon aus, dass die Motionäre die Unterstellung landwirtschaftlicher Auffüllungen von mehr als 2500 m^3 unter die Planungspflicht verlangen, solange die Auffüllungen in den Geltungsbereich des RPBG fallen (und somit nicht als Bodenverbesserungen gelten). Dieser Antrag wirft a priori ein Problem vor dem Hintergrund des Bundesrechts auf. Wie erwähnt, sieht das RPG grundsätzlich keine Planungspflicht für Bauten und Anlagen, also auch für Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone, vor, die für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig sind und somit zonenkonform sind. Der Vorschlag der Motionäre führte aber dazu, dass landwirtschaftliche Auffüllungen, die für den Landwirtschaftsbetrieb notwendig sind (auch wenn sie nicht als Bodenverbesserung qualifiziert werden können), der Planungspflicht unterstellt würden, wenn sie 2500 m^3 überschreiten, was nicht mit dem Bundesrecht vereinbar wäre.

Der Vorschlag der Motionäre ist nicht nur aus Sicht der Konformität mit dem RPG problematisch, sondern würde in vielen Fällen auch dazu führen, dass zahlreiche landwirtschaftliche Bauprojekte, die für den Betrieb notwendig sind und die ohne eine Veränderung des Geländes in der Umgebung der geplanten Bauten nicht realisiert werden könnten, blockiert würden, indem ein langwieriges Planungsverfahren (zwischen einem und zwei Jahren) vorgeschrieben würde, was nicht akzeptabel ist, wenn solche Projekte alle vom Bundesrecht festgelegten Anforderungen erfüllen.

Zusammenfassend ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine Änderung des RPBG bzw. des BVG, insbesondere durch die Festlegung eines neuen quantitativen Kriteriums von 2500 m^3, wie in der Motion vorgeschlagen, keinen Mehrwert brächte und nicht den richtigen Ansatz darstellt. Verschiedene Projekte, die gerechtfertigte agronomische Verbesserungen ermöglichen (gemäss BVG) oder mit dem Bau von landwirtschaftlichen Anlagen und Bauten verbunden sind (gemäss RPBG), überschreiten diesen Wert nämlich bei weitem und stellen kein besonderes Problem dar, wenn sich die Aufschüttungen auf das absolut Notwendige beschränken, die Arbeiten nach dem Stand der Technik durchgeführt werden und, bei Projekten von einer gewissen Grösse, eine bodenkundliche Überwachung stattfindet.

Anstatt neue Schwellenwerte festzulegen, will der Staatsrat den Schwerpunkt auf Instrumente und Verfahren legen, die eine strikte Anwendung und Kontrolle der klaren Kriterien ermöglichen, die vom Kanton innerhalb des vom kantonalen Gesetzgeber festgelegten Rahmens unter

Berücksichtigung des für das BVG und das RPBG definierten Anwendungsbereichs festzulegen sind. In der Praxis wurde diese Herangehensweise bereits im Rahmen mehrerer vom LwA geleiteter Forschungsmandate begonnen und wird über die Veröffentlichung der Richtlinie zu klaren und fairen Regeln führen, um nur solche Bodenverbesserungen zu begünstigen, die durch degradierte Böden und die Notwendigkeit der Verwertung von Erdmaterial im Sinne des BVG begründet sind.

Schliesslich ist die Festlegung einer quantitativen Schwelle, wie sie die Motionäre vorschlagen, nicht gerechtfertigt, weil alle Projekte zur Sanierung degradierter Böden unabhängig von ihrer Fläche gefördert werden sollen, solange sie alle im KantRP (Blatt T409 «Bodenschutz») festgelegten Kriterien erfüllen.

7. Schlussfolgerung und Vorschlag des Staatsrats

Der Kanton verfolgt folgende Ziele:

> die Verwertung von hochwertigem abgetragenem Ober- und Unterboden auf landwirtschaftlichen Flächen sicherstellen;
> die Verfahren nach BVG auf echte Bodenverbesserungen beschränken;
> einen besseren Rahmen für FFF-Kompensationen schaffen, wenn diese erforderlich sind.

Diese Ziele können mit der Veröffentlichung der in Punkt 3 erwähnten Richtlinie über landwirtschaftliche Bodenverbesserungen und der Veröffentlichung der Kartierung degradierter Böden, die für eine Sanierung in Frage kommen, erreicht werden.

Es sei noch erwähnt, dass der Bund bzw. das Bundesamt für Umwelt eine Vollzugshilfe am Ausarbeiten ist, die den Kantonen eine solide Grundlage für die Verbesserung der Umsetzungsdefizite bieten wird. Das Dokument soll 2023 oder 2024 vorliegen.

Der Staatsrat anerkennt die Notwendigkeit, die anwendbaren Verfahren besser festzulegen, ist aber der Meinung, dass weder das RPBG noch das BVG geändert werden müssen. Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat aus den aufgeführten Gründen, die Motion abzulehnen und die Ausarbeitung und Veröffentlichung der Richtlinie nach den unter Punkt 4 erwähnten Kriterien zu Kenntnis zu nehmen.