

REGIERUNGSRAT

21. November 2018

18.196

Motion Milly Stöckli, SVP, Muri (Sprecherin), Colette Basler, SP, Zeihen, und Ralf Bucher, CVP, Mühlau, vom 18. September 2018 betreffend bewilligungsfreien Humusauftrag; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

1. Ausgangslage

Die Motionäre, weisen darauf hin, dass Oberboden beziehungsweise Humus ein wertvolles Gut ist und einen sorgsamen Umgang verdient.

Die Motionäre führen aus, dass langwierige Bewilligungsverfahren eine sinnvolle Nutzung des Oberbodens verhindern könnten, indem es zu Baustopps kommen könne, wenn ohne Bewilligung Oberboden verteilt werde. Dies habe zur Folge, dass Oberboden in Deponien entsorgt oder zwischengelagert werde, was weder nachhaltig noch sinnvoll sei. Eine Anpassung der Gesetzgebung könne unnötige Bürokratie verhindern und eine nachhaltige Verwertung von Humus sicherstellen.

Abschliessend weisen die Motionäre darauf hin, dass die Grundeigentümerschaft ein eigenes und vitales Interesse daran habe, eine Bodenverbesserung zu erwirken und eine Bodenverdichtung zu vermeiden. Es brauche deshalb keine zusätzlichen gesetzlichen Vorschriften.

Die Motionäre verlangen eine Anpassung der Gesetzgebung, so dass Humusauftrag bis 25 cm Höhe und auf unbegrenzter Fläche bewilligungsfrei möglich ist.

2. Präzisierung des Anliegens der Motionäre

Soweit die Motionäre von Oberboden und insbesondere Humus sprechen, wird klargestellt, dass nachfolgend gemäss üblicher Terminologie von Oberboden beziehungsweise A-Horizont die Rede ist, wohingegen Humus im engeren fachlichen Sprachgebrauch den zersetzten organischen Anteil im Boden umschreibt.

Die Motionäre begrenzen den Motionsinhalt auf grossflächige Humusaufträge bis maximal 25 cm Höhe. Solche Oberbodenaufträge sind zu unterscheiden von Terrainveränderungen, welche nicht Gegenstand der Motion sind. Terrainveränderungen gehen von grösseren Erdverschiebungen mit der klar definierten Zielsetzung Bodenverbesserung und/oder Bewirtschaftungserleichterung aus und

setzen einen fachgerechten Bodenaufbau mit Unterboden und Oberboden voraus. Soweit nachfolgend auch auf Terrainveränderungen eingegangen wird, erfolgt dies primär zur Abgrenzung vom Humusauftrag, wie ihn die Motionäre verstehen.

3. Geltende gesetzliche Grundlagen

Gemäss § 49 Abs. 1 lit. i der Bauverordnung (BauV; SAR 713.121) sind im ganzen Gemeindegebiet Terrainveränderungen bis zu 80 cm Höhe und bis zu 100 m² Fläche bewilligungsfrei möglich. Die Errichtung von baubewilligungsfreien Bauten und Anlagen entbindet dabei nicht von der Einhaltung aller übrigen Vorschriften. Ist eine Ausnahmegewilligung erforderlich, ist ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen (§ 49 Abs. 4 BauV).

Die Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo; SR 814.12) enthält Bestimmungen zur langfristigen Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Wer Boden abträgt, muss damit so umgehen, dass dieser wieder als Boden verwendet werden kann, insbesondere müssen Ober- und Unterboden getrennt abgetragen und gelagert werden.

Gemäss Art. 18 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) ist abgetragener Ober- und Unterboden möglichst vollständig zu verwerten, wenn er sich aufgrund seiner Eigenschaften für die vorgesehene Verwertung eignet und insbesondere weder Fremdstoffe noch invasive gebietsfremde Organismen enthält.

Auch im Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) ist die Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Fruchtbarkeit des Bodens im Zweckartikel explizit genannt.

4. Mengengerüst

In den letzten Jahren wurden jeweils gleichbleibend jährlich rund 20 Gesuche für Terrainveränderungen erfasst. Ein weitaus grösserer Teil der Terrainveränderungen wird nicht separat ausgewiesen, sondern im Zusammenhang mit einem laufenden Baugesuch beurteilt.

Eigentliche Aufhumusierungen/Bodenverbesserungen werden im Durchschnitt einmal jährlich registriert, häufig im Zusammenhang mit Meliorationen oder beschädigten Drainagen. Es lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob die geringe Anzahl Gesuche den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht, oder ob bereits heute ohne Bewilligungsverfahren Oberboden ausgebracht wird.

5. Geltende Praxis im Umgang mit Aufhumusierungen und Terrainveränderungen

5.1 Aufhumusierungen

Wie bereits erwähnt, bilden Aufhumusierungen nur selten Gegenstand von Baugesuchen. Die registrierten Gesuche betrafen mehrheitlich grössere Gebiete, bei denen nachgewiesenermassen die Bodenkartierung nicht mehr mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmte. Diese Gesuche durchliefen ein Baubewilligungsverfahren und wurden mit einer bodenkundlichen Baubegleitung umgesetzt. In einem Fall wurde mit der Rollrasenproduktion mit dem Abschälen des Rasens jeweils Oberboden mit abgeschält und damit die Oberbodenmächtigkeit mit jedem Abschälen verringert. Auch in diesem Fall wurde als Auflage verfügt, dass Angaben über die Herkunft des Oberbodens erbracht werden müssen. Alle Gesuche wurden innert kurzer Frist und mit positivem Entscheid erledigt.

5.2 Terrainveränderungen

Nach aargauischer Praxis sind Terrainveränderungen nur dann zulässig, wenn ohne wesentliche Veränderung oder Beeinträchtigung der Landschaft mit relativ wenig Aufwand gewichtige Vorteile für

die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder eine Bodenverbesserung erzielt werden können. Unstatthaft sind Terrainveränderungen, die aufgrund ihres Ausmasses zum Bewirtschaftungsvorteil in keinem angemessenen Verhältnis mehr stehen oder durch Beeinträchtigung prägender Landschaftselemente mit vorrangigen Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes kollidieren.

Im Zusammenhang mit Baugesuchen ist die Wiederverwendung von Aushubmaterial aus dem konkreten Bauvorhaben im Umkreis von 10 m der Baugrube ohne weitere Voraussetzungen möglich.

Die Erfahrungen zeigen, dass häufig im Rahmen der Bauausführung grössere Terrainveränderungen stattfinden, welche einzig oder mehrheitlich der Entsorgung von Aushub dienen – teilweise unter Herbeiführen fremden Aushubmaterials.

6. Mit der Motion verwandte Themen

6.1 Gespräche mit dem Bauernverband

Am 19. Juni 2016 gelangte der Bauernverband Aargau an die kantonale Verwaltung mit dem Vorschlag, ein vereinfachtes Verfahren für Oberbodenauftrag zu prüfen. Die Schilderung der Ausgangslage entspricht in Inhalt und Wortwahl dem Motionstext. Die Besprechung zum Thema fand in Anwesenheit von Vertretern des Bauernverbands, der Aushubfirmen und von Vertretern der kantonalen Fachstellen am 10. April 2017 statt. Es wurde vereinbart, dass der Bauernverband einen Vorschlag unterbreitet.

6.2 Vernehmlassung des Bundesamts für Umwelt: Bodenstrategie Schweiz

Die Zielsetzung, die Funktionen des Bodens langfristig zu erhalten, soll mit einer umfassenden Sichtweise und unter Berücksichtigung aller Bodenfunktionen und bodenrelevanter Entscheide gesichert werden. Die Handlungsfelder reichen dabei von der Erarbeitung von Bodeninformationen, der Sensibilisierung der Bodennutzerinnen und Bodennutzer in Bezug auf die Empfindlichkeit der Boden bis hin zu Vollzug und Gesetzgebung. Handlungsbedarf bei Vollzug und Gesetzgebung wird vorwiegend bei Bauvorhaben ausserhalb Bauzone geortet.

7. Anliegen der Motionäre

7.1 Sinnvolle Verwertung von Oberboden/Vermeiden, dass Oberboden in Deponien entsorgt wird

Die Gefahr, dass sauberer Oberboden in Deponien entsorgt wird, ist schon rechtlich ausgeschlossen, da gemäss Art. 18 VVEA eine Verwertungspflicht für Ober- und Unterboden besteht. Wegen des hohen organischen Anteils ist es untersagt, Oberboden zu deponieren. Ausnahmsweise ist die Entsorgung in einer Deponie zulässig, wenn der Oberboden übermässig belastet ist (durch Schadstoffe zum Beispiel bei Rebbau oder durch Neophyten wie zum Beispiel Erdmandelgras).

Den im Rahmen von Baugesuchen eingereichten Verwertungsnachweisen kann zudem entnommen werden, dass qualitativ guter Oberboden häufig gegen Entgelt von Gartenbaufirmen übernommen und für Gartengestaltungen verwendet wird. Eine Zwischenlagerung in Unternehmerdeponien wird kaum je ausgewiesen. Es kann davon ausgegangen werden, dass für Oberboden ein funktionierender Markt besteht beziehungsweise dass die Nachfrage grösser ist, als das Angebot. Damit ist auch die Gefahr gebannt, dass als Folge von unverhofft anfallendem Oberboden ein zeitlicher Engpass für eine sinnvolle Verwertung entsteht.

Bei einer sorgfältigen Planung eines Bauvorhabens kommt es nicht zu einem überraschenden Anfall von Oberboden. Wie oben ausgeführt, könnte ein solcher auch problemlos auf dem Markt verwertet werden. Wenn es zu einem Baustopp kommt, dann deshalb, weil eben gerade fraglich ist, ob es sich

um qualitativ wertvollen Oberboden handelt. Im Einzelfall kann in Zusammenarbeit mit den Behörden eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. So wurde zum Beispiel bei einer Instandstellung nach einem Hochwasserereignis während der Durchführung der Wiederherstellungsmassnahmen eine Begehung mit den zuständigen Stellen vorgenommen und eine mündliche Zusage erteilt. Die Bewilligung lag zwei Wochen später vor. Ein Baustopp stand nie zur Debatte.

Baustopps werden nur dann verfügt, wenn konkrete Gefahr besteht, dass entweder ungeeignetes Material eingebracht wird, die Arbeitsbedingungen schlecht sind (zum Beispiel vernässtes Gelände) oder wenn klar massive Terrainveränderungen (meist in Verbindung mit einem eigenen Bauvorhaben und gleichzeitiger Zufuhr fremden Materials) im Gange sind.

Abweisungen mit Rückbau werden dann verfügt, wenn sich im (nachträglichen) Baugesuchsverfahren zeigt, dass ungeeignetes Material eingebracht wurde, welches die Bodenqualität nachhaltig verschlechtert (siehe nachstehende Beispiele).



7.2 Verhinderung von Bürokratie

In der Regel wird die Verwertung des Oberbodens im Rahmen eines Bauvorhabens abgehandelt. Es braucht somit keine zusätzlichen Verfahren. Wenn trotz allem ein zusätzliches Verfahren nötig sein sollte (zum Beispiel weil der Oberboden bei einem Vorhaben in der Bauzone anfällt und ausserhalb der Bauzone verwertet werden soll), ist dies ohne grossen Aufwand möglich. Die bisherigen Feststellungen zeigen indes, dass – auch wenn seitens der Bauherrschaft der Auftrag von Oberboden behauptet wurde – teilweise verschmutzter Aushub eingebracht wurde. Der vollständige Verzicht auf ein Verfahren ist angesichts der Erfahrungen fragwürdig. Auch die Bodenstrategie des Bundesamts für Umwelt geht nicht von bewilligungsfreien Bodenbewegungen aus. Auch die Bestrebungen in den umliegenden Kantonen gehen von einer fachkundigen Begleitung von Oberbodenaustrag aus. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Verschleppung von Neophyten, die in den letzten Jahren massiv zugenommen hat.

Der Einführung eines vereinfachten Verfahrens – so wie dies der Bauernverband in seiner Kontaktaufnahme vom April 2017 anregte, steht grundsätzlich nichts im Weg. Der in Aussicht gestellte Vorschlag wäre wohlwollend geprüft worden.

8. Weiteres Vorgehen

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist festzustellen, dass das bewilligungsfreie Auftragen von Oberboden nicht geeignet ist, die von den Motionären angepeilten Zielsetzungen zu erreichen. Es kann hingegen im Einzelfall sinnvoll sein, wenn mit einem speziellen Verfahren – so wie vom Bauernverband angeregt – der Auftrag von Oberboden erleichtert werden kann. Allerdings ist auch festzustellen, dass eine schweizweite Tendenz besteht, die Bestimmungen für Terrainveränderungen und Aufhumusierungen zu verschärfen, weil die Erfahrung zeigt, dass oftmals zweifelhaftes und ungeeignetes Material verwendet wird. Dies vor dem Hintergrund, dass Deponievolumen knapp ist und deshalb eine Terrainveränderung für Aushubfirmen eine willkommene Entsorgungsmöglichkeit bietet und andererseits in Kenntnis, dass qualitativ hochwertiger Oberboden kaum auf dem Markt ist.

Die kantonalen Stellen sind dennoch bereit, die Prüfung dieses Anliegens im Rahmen eines Postulats entgegenzunehmen. Ein vereinfachtes Verfahren hätte folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Das Wissen über den Boden ist nicht generell vorhanden. Es hätte zwingend eine Sensibilisierung zu erfolgen.
- Aufhumusierungen können Vernässungen und Entwässerungsprobleme nicht lösen.
- Aspekte des Landschaftsschutzes dürfen nicht ausgeblendet werden.
- Die Neophytenproblematik muss geregelt sein.
- Vereinbarkeit mit dem USG und dem Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG).
- Auswirkungen auf das Flurwegnetz bei namhaften Transporten von Oberboden.
- Umfragen bei den Nachbarkantonen ergab, dass nur gerade im Kanton Basel-Landschaft ein vereinfachtes Verfahren besteht, wobei dort eine vorgängige bodenkundliche Klärung der Qualität des Bodens vorausgesetzt wird. Das bekannte Mengengerüst im Kanton Aargau ist mit 15 Fällen überschaubar.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Eine Überweisung des Vorstosses hat keine nennenswerten längerfristigen Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung.

Eine allfällige gesetzgeberische Umsetzung im Sinne einer Lockerung der Verfahrensvorschriften beansprucht vorübergehend personelle Ressourcen. Die Regelung ist auf Verordnungsstufe möglich.

Wenn Humus anfällt, erfolgt dies vorwiegend im Zusammenhang mit einem Baugesuch. Baugesuche, bei denen nur gerade Humusauftrag Gesuchsbestandteil ist (zum Beispiel bei verschiedenen Grundeigentümern), kommen jährlich ein- bis zweimal vor. Insofern ist auch nach erfolgter Inkraftsetzung einer allfälligen Verordnungsänderung nicht mit einer massgeblichen Entlastung der Behörden zu rechnen. Es könnte im Gegenteil sein, dass bei einer Freigabe der Vollzug gestärkt werden müsste. Dies wäre aufwendiger, als ein niederschwelliges und rasches Verfahren im Vorfeld der geplanten Arbeiten.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'306.–.

Regierungsrat Aargau