

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 11. Januar 2022

12

GRG Nr.	20	EA 97	243
---------	----	-------	-----

Einfache Anfrage von Toni Kappeler vom 10. November 2021 „Strassenbau ohne Baubewilligungsverfahren“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Verwendung von Recycling-Produkten, zu denen auch das Asphaltgranulat gehört, ist grundsätzlich begrüssenswert. Vor rund zehn Jahren wurde an verschiedenen Orten im Kanton Thurgau vermehrt Asphaltgranulat zur Befestigung von Flur- und Waldstrassen eingebaut. Gestützt auf Art. 18 des Waldgesetzes (WaG; SR 921.0) erliess das Departement für Bau und Umwelt (DBU) im Oktober 2011 eine erste Weisung, die den Einbau in Wanderwegen und Waldstrassen untersagte, weil das Material hohe Konzentrationen eines krebserregenden Stoffgemisches enthalten kann (sogenannter PAK-Gehalt). Gleichzeitig war es aber ein Anliegen, den Recycling-Anteil zu erhöhen und den administrativen Aufwand für die Gemeinden tief zu halten. Deshalb erliess das DBU am 21. Februar 2013 die neue „Richtlinie betreffend den Einbau von Recyclingbaustoffen bei Flur- und Waldstrassen sowie Wanderwegen“. Diese Richtlinie ermöglichte einen losen, unbefestigten Einsatz von Asphaltgranulat bei Flur- und Gemeindestrassen und führte dafür ein Meldeverfahren ein. Wer Asphaltgranulat in loser Form ohne Deckbelag einbauen will, muss mindestens 30 Tage vor der Ausführung des Projektes ein Meldeformular ausfüllen und dieses bei der Gemeindebehörde einreichen. Sie hat unverzüglich eine Kopie des Meldeformulars inklusive der Beilagen an den Kanton weiterzuleiten. Wenn keine Intervention der Gemeinde oder des Kantons erfolgt, kann das Material nach Ablauf der Frist richtlinienkonform eingebaut werden.

Auf Bundesebene wurde die Verwertung von Bauabfällen mit der Einführung der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA; SR 814.600) im Jahre 2016 gestärkt und präziser beschrieben. In diesem Zusammenhang ist schon länger vorgesehen, die DBU-eigene Richtlinie wieder aufzuheben. Mit RRB Nr. 386 vom 24. April 2018 nahm der Regierungsrat vom „Konzept für den Einsatz von Recyclingmaterial im Hoch- und Tiefbau (2019 bis 2023)“ Kenntnis. Asphaltgranulate sollen demnach, wenn immer möglich, in gebundener Form eingesetzt werden, das heisst vor al-

lem als Zuschlagstoff im Mischgut. In diesem Zusammenhang sieht Massnahme M8.1 die Anpassung oder Aufhebung der Richtlinie von 2013 vor und machte das weitere Vorgehen abhängig vom Inkrafttreten einer neuen Richtlinie auf Bundesebene. Derzeit erarbeitet der Bund zusammen mit den Kantonen das entsprechende Vollzugshilfe-Modul „Bauabfälle – Verwertung mineralischer Rückbaumaterialien“ als Bestandteil der Vollzugshilfe zur VVEA. Diese Vollzugshilfe wird die Richtlinie für die Verwertung mineralischer Bauabfälle (BAFU 2006) ersetzen. Neu ist darin keine Ausnahmeregelung für den losen Einsatz von Asphaltgranulat ohne Deckschicht mehr vorgesehen. Mit Inkrafttreten dieser Vollzugshilfe ist die eingangs erwähnte Richtlinie des DBU daher obsolet und wird voraussichtlich im Frühling 2022 aufgehoben.

Frage 1

Das Meldeverfahren hat sich rückblickend nicht bewährt. In den letzten acht Jahren wurden beim Amt für Umwelt (AfU) insgesamt fünf Meldungen und drei Anfragen aus sechs Gemeinden im Zusammenhang mit der erwähnten Richtlinie eingereicht. Im Jahr 2021 kamen zwei durch das AfU nachgeforderte Meldeformulare hinzu, weil ein Einbau ohne Meldung erfolgt war. Von den insgesamt sieben Meldungen erfüllten vier die Anforderungen für einen Einbau nicht. Bei allen anderen wurden die erforderlichen Nachweise über die Einhaltung der Qualitätsanforderungen gemäss BAFU-Richtlinie nicht erbracht, d.h. es wurden keine Prüfberichte über die Qualität als Recyclingprodukt vorgelegt.

Es kann deshalb festgestellt werden, dass insgesamt nur wenige Meldeformulare eingereicht werden und nur eine geringe Anzahl Gemeinden das Verfahren nutzt. Das DBU hat keine Kenntnis darüber, ob weitere Gemeinden Recycling-Material einsetzen, dies jedoch nicht melden. Bei Stichprobenkontrollen hat das AfU festgestellt, dass die Schichtdicke von maximal 7 cm teils massiv überschritten wurde. Während die Nachweispflicht über den Gehalt an polycyclischen aromatischen Kohlenwasserstoffe (PAK) durchgesetzt werden konnte, ist die Nachweispflicht über die Recyclingbaustoff-Qualität nicht etabliert.

Frage 2

Beim Erlass der Richtlinie 2013 wurde ein möglicher Widerspruch zu Beurteilungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) in Kauf genommen, um die administrativen Hürden tief zu halten. Die Beantwortung der Frage, ob es sich beim Einbau von Asphaltgranulat als Bau im Sinne von § 12 des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1) oder als Unterhalt im Sinne von § 23 StrWG handelt, hat grundsätzlich unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls zu erfolgen und erweist sich bereits aus diesem Grunde als komplex. Da die DBU-Richtlinie, wie einleitend erwähnt, mit Inkrafttreten des neuen Vollzugshilfe-Moduls des BAFU im Frühling 2022 ohnehin aufgehoben wird, erübrigen sich an dieser Stelle detaillierte rechtliche Ausführungen.

Frage 3

Für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen ist die Bauherrschaft selbst verantwortlich. Mit dem Meldeformular ist der Nachweis über die Konformität des eingesetzten Materials zu erbringen. Das AfU prüft die Übereinstimmung mit der Richtlinie anhand der eingereichten Dokumente. Eine systematische Kontrolle vor Ort und eine zusätzliche Probeentnahme wäre mit den vorhandenen Ressourcen nicht leistbar und würde auch der Idee des Meldeverfahrens widersprechen, wonach ein Verfahren möglichst einfach ausgestaltet werden soll. Das AfU hat jedoch wie erwähnt Stichprobenkontrollen durchgeführt, bei denen Mängel festgestellt wurden. Negative Auswirkungen auf die Umwelt sind vor allem im Zusammenhang mit dem lokalen Unterhalt der Flur- und Gemeindestrassen möglich, der in die Zuständigkeit der Politischen Gemeinden fällt. Dabei erfolgt häufig ein Abschälen des Banketts mittels Schälpflug. Gelangt der Schälpflug in den Bereich der Asphaltgranulatschicht, werden Belagsbruchstücke abgetragen und gelangen ins sogenannte Abrandmaterial. Das Abrandmaterial kann in der Folge Belastungen mit PAK aufweisen.

Frage 4

In den vergangenen acht Jahren wurden rund 800 m³ Asphaltgranulat für den Einbau auf Flur- und Gemeindestrassen gemeldet, wovon rund 470 m³ als nicht zulässig beurteilt wurden. Die dem AfU gemeldete eingebaute Menge liegt somit durchschnittlich bei ca. 100 m³ pro Jahr.

Frage 5

Analog zu Kantons- und Gemeindestrassen müssen auch Flurstrassen regelmässig unterhalten werden. Das Instandsetzungsintervall ist abhängig von verschiedenen Einflussfaktoren. Im Regelfall liegt es zwischen acht und zwölf Jahren. Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass mit Asphaltgranulat befestigte Flurstrassen längere Instandsetzungsintervalle aufweisen. Im Zusammenhang mit den Starkniederschlagsereignissen vom Sommer 2021 wurden verschiedene Flurstrassen, die in der Vergangenheit mit Asphaltgranulat versehen wurden, beschädigt. Dabei wurden Unterspülungen und Auswaschungen sowohl von Belagsbruchstücken als auch von Koffermaterial beobachtet. Die Sanierung solcher Bereiche hat sich in der Praxis als schwierig erwiesen, da die erlaubte Einbaustärke von Asphaltgranulat von maximal 7 cm eine schichtenweise Sanierung mit mehreren Komponenten erfordert.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber