



Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes Bericht der GPK-N vom 20. November 2015 Stellungnahme des Bundesrates

vom 6. April 2016

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat bedankt sich für das Schreiben der GPK-N vom 20. November 2015 und nimmt im Folgenden gerne Stellung zum Bericht gleichen Datums über die Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. April 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Stellungnahme

1 Veranlassung

Wie die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zutreffend festhält, ist der Druck auf das Kulturland unverändert hoch. Diesen Trend vermochte auch der vom Bundesrat am 8. April 1992 verabschiedete Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) nicht im gewünschten Mass zu brechen.

Vor diesem Hintergrund hat die GPK-N die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt zu evaluieren, ob die bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes zweckmässig sind und inwiefern sie verbessert werden könnten, um den Trend des Kulturlandverlustes zu stoppen. Die Evaluation beschränkte sich dabei auf die Rolle des Bundes beim Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes, da der Umgang mit Kulturland in den Kantonen nicht im Aufsichtsbereich der GPK liegt.

Die PVK verabschiedete die Ergebnisse ihrer Evaluation am 11. Juni 2015 zuhanden der zuständigen Subkommission EDI/UVEK der GPK-N. Auf Basis dieser Evaluation erarbeitete die GPK-N einen Bericht zuhanden des Bundesrates mit ihren wichtigsten Feststellungen sowie daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Während der Dauer der Evaluation ist die Änderung vom 15. Juni 2012¹ des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979² (RPG) in Kraft getreten (erste Etappe der RPG-Revision [RPG 1], in Kraft seit 1. Mai 2014). Das geänderte RPG enthält nunmehr explizit Massnahmen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen, welche die Zersiedelung stoppen sollen. Damit wird auch ein wichtiger Beitrag zum besseren Schutz des Kulturlandes geleistet.

Von Dezember 2014 bis Mai 2015 hat die Vernehmlassung zur zweiten Etappe der RPG-Revision (RPG 2) stattgefunden.³ In Würdigung der eingegangenen Stellungnahmen hat der Bundesrat am 4. Dezember 2015 beschlossen, RPG 2 auf wenige, dafür zentrale Themen der Raumplanung zu beschränken. Die Themen Kulturlandschutz und FFF wurden dabei von der Revisionsvorlage entkoppelt. Die FFF sollen besser geschützt werden, indem der diesbezügliche Sachplan überarbeitet und gestärkt wird sowie die hierzu notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Diese Arbeiten werden unter der Co-Leitung der Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und für Landwirtschaft (BLW) durchgeführt.

Es ist dem Bundesrat ein Anliegen, dass während der Zeit der Überarbeitung des Sachplans FFF von Seiten des Bundes und der Kantone Anstrengungen unternommen werden und das geltende Recht und der heute geltende Sachplan FFF konsequent vollzogen werden. Nur so bleibt der Schutz der besten landwirtschaftlichen Böden der Schweiz auch während dieser Zeit sichergestellt.

¹ AS 2014 899

² SR 700

³ www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2014 > UVEK

Im Folgenden werden die im Bericht der GPK-N vom 20. November 2015 festgehaltenen Empfehlungen aufgeführt, und es wird über den aktuellen Stand der bereits eingeleiteten beziehungsweise beabsichtigten Massnahmen Bericht erstattet.

2 Gesetzliche Verankerung des Kulturlandschutzes

2.1 Feststellungen und Empfehlung der GPK-N

Die GPK-N stellt fest, dass der bundesrechtliche Schutz des Kulturlandes eher schwach ausgestaltet ist. Zum einen gründet dies laut der GPK-N in der Ausgestaltung des Raumplanungsrechts als einer Gesetzgebung, die eine Vielzahl teilweise gegensätzlicher Interessen schützt und diese hin zu einer haushälterischen Nutzung des Bodens zu koordinieren versucht. Zum anderen zeige die Evaluation der PVK auf, dass die verschiedenen Politikbereiche, die teilweise im Zielkonflikt mit dem Kulturlandschutz stehen, auf gesetzlicher Stufe oft deutlich konkreter formuliert sind, wodurch sich für den landwirtschaftlichen Kulturlandschutz eine schwächere Position ergibt.

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat folgende Empfehlung unterbreitet:

Empfehlung 1: Gesetzliche Verankerung des Kulturlandschutzes

Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, eine stärkere Verankerung der bundesrechtlichen Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes zu prüfen und der Kommission darüber Bericht zu erstatten. Dabei zeigt er auf, welche Vor- und Nachteile die Einführung einer bundesrechtlichen Kompensationspflicht für die Beanspruchung von Fruchtfolgefächern bringen würde und wie er die Einführung einer solchen Kompensationspflicht auf Bundesebene beurteilt.

Die Geschäftsprüfungskommission verweist zudem auf ihr Postulat vom 20. November 2015 (15.4088):

Postulat: Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen

Die Kommission fordert den Bundesrat auf, vor dem Hintergrund der im Bericht der GPK-N festgestellten schwachen gesetzlichen Verankerung des Kulturlandschutzes die Zweckmässigkeit der bestehenden Prioritätenordnung von Schutzansprüchen mit Bodennutzung umfassend zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

Dabei überprüft er insbesondere das Verhältnis des Kulturlandschutzes zum Waldschutz. Zudem zeigt er auf, inwiefern die Koordination und Abstimmung der verschiedenen Schutzansprüche mit Bodennutzung (Kulturland-, Wald-, Umwelt-, Gewässer-, Moor-, Natur- und Heimatschutz, etc.) normativ verbessert werden kann.

2.2 Stand der Massnahmen

Der Bundesrat hat am 17. Februar 2016 beantragt, das Postulat der GPK-N über das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen (15.4088) anzunehmen. Der Nationalrat hat das Postulat am 2. März 2016 angenommen. Zur Erfüllung der Forderungen im Postulat sollen hauptsächlich die Erkenntnisse der Expertengruppe, die sich mit der eingangs erwähnten Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF auseinandersetzt, beitragen.

Dafür sind grob drei Arbeitsphasen vorgesehen: Für die erste Phase wird eine Expertengruppe unter externer Leitung eingesetzt. Die Expertinnen und Experten kommen aus den Bereichen Landwirtschaft, Raumplanung, Wirtschaft, Bodenkunde, Ernährungssicherheit, Forschung und Politik und repräsentieren auch die Sicht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Expertengruppe soll aufgrund der Stärken und Schwächen des heutigen Sachplans FFF verschiedene Möglichkeiten für einen besseren Kulturlandschutz aufzeigen, dies sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht, und Empfehlungen für die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF abgeben. Dies schliesst auch Überlegungen zu den Vor- und Nachteilen einer bundesrechtlichen Kompensationspflicht für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen sowie zum Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen und zur Frage nach der rechtlichen Verankerung des Kulturlandschutzes mit ein. Die Ergebnisse der Arbeiten in der Expertengruppe münden in einen Bericht zuhanden des ARE und des BLW. Dieser wird politisch gewürdigt und wird als Ausgangslage für die zweite Phase dienen. In dieser sollen Elemente eines zeitgemässen Sachplans FFF konkret ausgearbeitet werden. In der dritten Phase (2017/18) werden die Kantone und die interessierten Kreise zum überarbeiteten Sachplan FFF nach Artikel 19 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000⁴ (RPV) angehört. Die Verabschiedung des überarbeiteten Sachplans durch den Bundesrat ist für 2018 vorgesehen. Ob im Zusammenhang mit der Stärkung und Überarbeitung des Sachplans FFF Anpassungen von Gesetzen und Verordnungen (insbesondere RPG und RPV) erforderlich sein werden und wie die Umsetzung des überarbeiteten Sachplans in den Kantonen aussehen wird, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht verlässlich sagen.

Das Verhältnis des Kulturlandschutzes zum Schutz des Waldes wurde im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative zur Flexibilisierung der Waldflächenpolitik (09.474) bereits überprüft, und das angepasste Waldgesetz ist am 1. Juli 2013 in Kraft getreten. Eine erneute Prüfung dieses Aspekts des Postulats ist deshalb zurzeit nicht prioritär.

⁴ SR 700.1

3 Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen und Verbesserung der Datengrundlagen

3.1 Feststellungen und Empfehlung der GPK-N

Die GPK-N stellt sich die Frage, ob der Sachplan FFF, der auf den Bodenerhebungen aus den 1980er-Jahren beruht, in seiner heutigen Form noch ein zweckmässiges Instrument darstelle, um die qualitativ besten Böden für die Landwirtschaft zu sichern. Zudem besitze der Bund keine genügende und verlässliche Datengrundlage, um den Zustand der FFF abzuschätzen und damit zu erkennen, ob diese noch einen effektiven Beitrag zur Ernährungssicherheit leiste und auch zur Beantwortung von Fragen der Raumplanung nützlich sei.

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat folgende Empfehlung unterbreitet:

Empfehlung 2: Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen und Verbesserung der Datengrundlagen

Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, eine Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Dabei soll er insbesondere auch die Vor- und Nachteile einer grundlegenden Neuerhebung anhand vergleichbarer Erhebungsmethoden aufzeigen. Die Kommission fordert den Bundesrat auf, ebenfalls zu prüfen, ob eine Anpassung der Aufteilung des Mindestumfangs an Fruchtfolgeflächen anhand der tatsächlich vorhandenen Bodenqualität zweckmässig scheint. Die Kommission fordert den Bundesrat zudem auf, die Vergleichbarkeit der von den Kantonen gemeldeten Datengrundlagen zu fördern.

3.2 Stand der Massnahmen

Wie unter Ziffer 2.2 erwähnt, wird für die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF eine Expertengruppe eingesetzt. Auch die Empfehlung 2 der GPK-N wird von dieser Expertengruppe eingehend behandelt werden.

Bezüglich der Vergleichbarkeit der Methoden zur Erhebung von FFF konnte bereits eine Verbesserung erzielt werden. Am 30. November 2015 hat das ARE ein minimales Geodatenmodell zu den FFF verabschiedet. Das Geodatenmodell gibt vor, in welchem Detaillierungsgrad und in welcher Struktur die Daten zu den FFF dem Bund geliefert werden müssen. Im Juni 2015 hat das Parlament zudem den Aufbau eines nationalen Kompetenzzentrums Boden, das in der Motion Müller-Altmett (12.4230) gefordert wurde, beschlossen. Das Kompetenzzentrum soll als Servicestelle für die Kantone Dienstleistungen im Kontext Bodeninformationen anbieten und Standards zur Datenerhebung und zur Interpretation ausarbeiten.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat gestützt auf das Postulat «Wasser und Landwirtschaft. Zukünftige Herausforderungen» (Postulat Walter 10.3533) den Auftrag erteilt hat, ein Konzept für ein Bodeninformationssystem zu erarbeiten und Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen. Erste Ergebnisse dieser Abklärungen werden für die zweite Hälfte 2016 erwartet.

4 Bundesaufsicht über den Vollzug in den Kantonen

4.1 Feststellungen und Empfehlungen der GPK-N

Die GPK-N hält in ihrem Bericht fest, dass Vollzugsfragen besser geklärt und im Rahmen von Richtplananpassungen der Kulturlandschutz besser berücksichtigt werden solle. Zudem erfolge die Berichterstattung der Kantone zum Stand der FFF und deren Verbrauch lückenhaft und unvollständig.

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat folgende Empfehlung unterbreitet:

Empfehlung 3: Bundesaufsicht über den Vollzug in den Kantonen

Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, seine Aufsichtsfunktion im Bereich des Kulturlandschutzes aktiv und umfassend wahrzunehmen und den ihm zustehenden Handlungsspielraum konsequent zu nutzen. Er soll dabei insbesondere sicherstellen, dass

- a) die Vollzugshilfen zum Sachplan FFF gestärkt und überarbeitet werden, so dass sie zu einem einheitlicheren Vollzug in den Kantonen beitragen und wiederkehrende Vollzugsfragen allgemeingültig und nachhaltig zu klären vermögen.
- b) bei der Genehmigung von kantonalen Richtplänen geprüft wird, dass die Kantone die wichtigen Massnahmen des Kulturlandschutzes im Richtplan verankern.
- c) die Kantone regelmässig über Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen Bericht erstatten und die Verminderung von FFF um mehr als drei Hektaren konsequent und in geeigneter Frist und Form melden.
- d) den zuständigen Bundesstellen die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen, um ihr Beschwerderecht effektiv einsetzen zu können.

4.2 Stand der Massnahmen

- a) Im Zuge der Arbeiten der Expertengruppe zur Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF sollen die Vollzugshilfe aus dem Jahr 2006 überprüft und Möglichkeiten für einen einheitlicheren Vollzug in den Kantonen aufgezeigt werden.
- b) Das RPG hält in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a im Sinne eines Planungsgrundsatzes fest, dass der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben sollen; seit dem Inkrafttreten des teilrevidierten RPG am 1. Mai 2014 wird zusätzlich explizit die Sicherung der FFF genannt.

Mit RPG 1 sind weitere Bestimmungen zum Schutz der FFF in Kraft getreten. Gemäss Artikel 15 Absatz 3 müssen neu Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt und dabei die Ziele und Grundsätze der Raumplanung befolgt werden. Insbesondere sind die FFF zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen. Gemäss Artikel 30 Absatz 1^{bis} RPV dürfen FFF nur nach einer eingehenden Interessenabwägung umgezont werden. Das ist z.B. der Fall, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann und wenn sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Die Kantone wurden mit dem Inkrafttreten von RPG 1 auch verpflichtet, in ihren Richtplänen aufzuzeigen, wie die Entwicklung nach innen erfolgen soll. Sie müssen zudem sicherstellen, dass ihre Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre entsprechen. Die Kantone haben ihre Richtpläne innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des geänderten RPG an die neuen bundesrechtlichen Anforderungen anzupassen (Art. 38a Abs. 1 RPG). Die in diesem Rahmen zu leistenden Arbeiten beinhalten auch, dass die Kantone ihren Mindestumfang an FFF und dessen Sicherung im Richtplan aufzeigen. Darauf wird bei der Prüfung der bereinigten Richtpläne ein besonderes Augenmerk gelegt.

- c) Wie unter Ziffer 3.2 erwähnt, konnte mit dem Geodatenmodell FFF bereits eine Verbesserung der Vergleichbarkeit bezüglich der Erhebungsmethoden von FFF erzielt werden. Ausserdem sieht der Bundesrat ein Kompetenzzentrum Boden vor. Daneben wird ein Konzept für ein Bodeninformationssystem erarbeitet, und es werden Abklärungen zur Erarbeitung einer Bodenstrategie getroffen. Weitergehende Verbesserungen bei der Datenerhebung und Berichterstattung zum Stand der FFF sollen von der Expertengruppe zur Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF eingehend behandelt werden.
- d) Seit dem 1. Januar 2015 müssen auch dem BLW Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und Beschwerdeentscheide unterer Instanzen eröffnet werden, wenn bei Änderungen von Nutzungsplänen die FFF um mehr als drei Hektaren vermindert werden (Art. 46 Abs. 3 RPV). Damit konnte die Bundesaufsicht gestärkt werden.

5 Berücksichtigung des Kulturlandschutzes bei Bundesprojekten

5.1 Feststellungen und Empfehlung der GPK-N

Die GPK-N begrüsst die Entwicklung hin zu einem frühzeitigeren und stärkeren Einbezug der für den Kulturlandschutz zuständigen Fachämter bei der Planung von FFF-relevanten Bundesprojekten. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Schutz von FFF bei der Ausarbeitung von Sachplänen des Bundes angemessen berücksichtigt werden muss und dass dem Bund bei seinen Tätigkeiten mit Auswirkungen auf den Kulturlandschutz eine Vorbildfunktion zukommt.

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat folgende Empfehlung unterbreitet:

Empfehlung 4: Berücksichtigung des Kulturlandschutzes bei Bundesprojekten

Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, Massnahmen vorzuschlagen, die zu einem verstärkten Kulturlandschutz bei Bundesprojekten führen. Er prüft dabei insbesondere, ob Änderungen im Planungsverfahren zweckmässig sind, um die zuständigen Fachämter frühzeitig einzubeziehen. Zudem sorgt er dafür, dass der Schutz von FFF bei der Ausarbeitung von Sachplänen des Bundes, namentlich im Sachplan Verkehr, angemessen berücksichtigt wird.

5.2 Stand der Massnahmen

Ab März 2016 wird eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Strassen (ASTRA), Verkehr (BAV), Umwelt (BAFU), Zivilluftfahrt (BAZL), Energie (BFE) und Landwirtschaft (BLW) sowie des VBS den Schutz von FFF bei Bundesvorhaben im Rahmen des geltenden Sachplans FFF vertieft behandeln. Für Infrastrukturvorhaben des Bundes soll eine abgestimmte Haltung der Bundesbehörden zur Kompensation von FFF und zur Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet werden. Im Vordergrund stehen dabei die Optimierung des Vorgehens beim Plangenehmigungsverfahren sowie die klare Regelung der Zusammenarbeit mit den Kantonen bezüglich der Kompensation der FFF. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sollen bis im Herbst 2016 vorliegen und werden als Grundlage für die Zusammenarbeit mit den Kantonen dienen. Die Ergebnisse werden auch in die Arbeiten der Expertengruppe zur Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF einfließen, damit diese bei der Ausarbeitung von Empfehlungen berücksichtigt werden können.

6 Schlussbemerkungen

Dem Bundesrat ist es ein grosses Anliegen, den Schutz der besten landwirtschaftlichen Böden der Schweiz sicherzustellen. Mit dem Inkrafttreten von RPG 1 konnte bereits ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan werden. Indem die künftige Siedlungsentwicklung vermehrt nach innen gelenkt wird, ist auch der Schutz des Kulturlandes besser gewährleistet.

Die Expertengruppe zur Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF wird die anspruchsvolle Aufgabe haben, konkrete Vorschläge zu erarbeiten; sie wird dabei auch die Empfehlungen der GPK-N behandeln. Während dieser Zeit sind Bund und Kantone weiterhin verpflichtet, das geltende Recht und den geltenden Sachplan FFF zu vollziehen, um den bestmöglichen Schutz der FFF zu gewährleisten.

