



*Anhang*

## **Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes**

### **Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 11. Juni 2015

---

---

## Das Wichtigste in Kürze

*Verfassung und Gesetz verlangen, dass mit dem Boden in der Schweiz haushälterisch umgegangen wird und ausreichende Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung erhalten werden. Trotzdem schreitet der Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland voran. Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) den Auftrag erteilt, die Massnahmen zur Sicherung des landwirtschaftlichen Kulturlandes zu untersuchen. Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat am 3. April 2014 über die genaue Ausrichtung der Evaluation entschieden.*

*Die vorliegende Evaluation zur Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes durch den Bund umfasst vier Teile. Zuerst wird der Kulturlandverlust, basierend auf der Arealstatistik, beziffert und beschrieben. Weiter werden die rechtlichen Grundlagen des Bundes bewertet. Drittens wird die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz untersucht und viertens nimmt die Evaluation die Umsetzung des Kulturlandschutzes bei Infrastrukturprojekten des Bundes unter die Lupe. Die ersten beiden Untersuchungsteile führte die PVK selbst durch, den dritten und vierten Teil hat sie externen Experten in Auftrag gegeben.*

### **Ergebnisse im Überblick**

*Die Gesetzgebung sichert das landwirtschaftliche Kulturland und insbesondere die Fruchtfolgeflächen (FFF), d. h. die landwirtschaftlich wertvollsten Anteile des Kulturlandes, ungenügend. Namentlich definiert das Recht nur vage, was als FFF zählt und folglich haben die Kantone unterschiedliche Flächen als solche bezeichnet. Da für den Bund nicht bei allen Kantonen klar ist, welches Land zu den FFF gehört respektive wie sich diese verändern, kann der Bund bei drohenden Verlusten von Kulturland oder FFF nur beschränkt Beschwerde einlegen. Auch bei Infrastrukturprojekten des Bundes (Strassen, Eisenbahnen etc.), welche Kulturland beanspruchen, hat der Schutz dieser Flächen einen vergleichsweise geringen Stellenwert.*

### **Schwacher Kulturlandschutz durch die Bundesgesetzgebung**

*In der Schweiz geht Kulturland in erster Linie durch die Siedlungserweiterung verloren. Die Bundesgesetzgebung schützt das Kulturland dabei nur schwach. Dies zeigt sich speziell im Vergleich zu anderen Flächen (z. B. Moore, Wald usw.), zu welchen viel spezifischere gesetzliche Schutzziele bestehen, die ihren Erhalt in der Interessenabwägung bei konkreten Projekten stärken. Es bestehen keine konkreten Ziele oder Instrumente, die das Kulturland schützen würden. Eine Ausnahme bildet der Mindestumfang für FFF, welcher vom Bund 1992 im Sachplan FFF festgelegt und auf die Kantone verteilt wurde.*

---

## **Problematische Grundlagen für den Schutz von FFF**

Mit dem Ziel, ihre besten Böden zu schützen, haben die Kantone gestützt auf Vollzugshilfen des Bundes anfangs der 1980er Jahre ihre besten Böden ausgewiesen. Diese Erhebung diente als Grundlage für den Sachplan FFF des Bundes. Da die Qualität der besten Böden zwischen den Kantonen stark variiert, und diese mit unterschiedlicher Methodik erhoben wurden, sind die kantonalen FFF-Inventare nur teilweise vergleichbar. Hinzu kommt, dass viele Kantone die Qualität ihrer Böden noch nicht flächendeckend kartiert haben, weshalb der Bund Grösse und Qualität der von den Kantonen gesicherten FFF nicht verlässlich einschätzen kann. Da Kulturland knapper wird und der Kulturlandschutz auch in der öffentlichen Meinung einen höheren Stellenwert einnimmt, ist es wichtig, dass die Kantone ihren Mindestumfang einhalten. Dass die kantonalen Inventare nur begrenzt vergleichbar sind und die Bodenkartierung unvollständig ist, erschwert den Schutz der effektiv besten Böden. Die Bundesverwaltung hätte über die Vollzugshilfen zum Sachplan FFF und seine Aufsicht einheitlichere Anforderungen an die Kantone stellen können. Die zwei Vollzeitstellen, die das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) dafür einsetzt, sind jedoch zu knapp, um solche Probleme zu bewältigen.

## **Passive Bundesaufsicht**

Der Bund stützt sich bei seiner Aufsicht über den kantonalen Verbrauch von FFF in erster Linie auf die kantonalen Meldungen über Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität der FFF. Nicht alle Kantone melden die Veränderungen jedoch wie vorgesehen. Zudem ist die Form der Meldungen nicht standardisiert. Bei Kantonen, die ihrer Informationspflicht nicht gewissenhaft nachkommen, kann der Bund nicht von seinen Interventionsmöglichkeiten, insbesondere von der sogenannten Behördenbeschwerde, Gebrauch machen. Das ARE fordert bei seiner Prüfung der kantonalen Richtpläne generell, dass der Erhalt von FFF in die Interessenabwägung bei Projekten einfließt und bei einem allfälligen Verbrauch von FFF eine Kompensationspflicht besteht, sofern der kantonale Mindestumfang unterschritten wird. In den Fällen, welche die Evaluation untersucht hat, kamen die Kantone diesen Forderungen in der Regel nach. Ein Kanton hingegen unterliess es, die Interessenabwägung im Richtplan explizit zu verankern, was keine Rückweisung des Richtplans durch den Bundesrat zur Folge hatte, sondern lediglich in die Aufforderung mündete, dies im Rahmen der nächsten Anpassung des Richtplans nachzuholen.

## **Geringer Stellenwert des Kulturlandes bei Bundesprojekten**

Bei Infrastrukturprojekten des Bundes (Strasse, Schiene, Militäranlagen usw.) liegt die Federführung bei den jeweiligen Fachämtern, die insbesondere der kostengünstigen Umsetzung der politischen Beschlüsse und der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Infrastruktur verpflichtet sind. Das ARE, das hauptsächlich für den Kulturlandschutz eintreten soll, wird in der Regel erst im Plangenehmigungsverfahren einbezogen. In diesem Stadium sind aber grundlegende Variantenentscheide zu den Projekten bereits gefallen und damit auch die Auswirkungen auf das Kulturland im Wesentlichen vorgegeben. Obwohl sich die Zusammenarbeit der Ämter bei diesen Verfahren in den letzten Jahren verbessert hat, kommt der Bund aufgrund der zu späten Berücksichtigung des ARE seiner Vorbildfunktion beim Kulturlandschutz in

---

*einzelnen Themenfeldern noch nicht nach. In den Gesamterwägungen der Infrastrukturämter nimmt das Thema des landwirtschaftlichen Kulturlandes gemessen an den übrigen Themen ein relativ geringes Gewicht ein.*

*Die zum Teil noch fehlenden und lückenhaften Sachpläne tragen zum stellenweise ungenügenden Schutz des Kulturlandes bei den Infrastrukturvorhaben des Bundes bei.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>3552</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>3557</b>
1.1 Anlass und Fragestellungen der Evaluation	3557
1.2 Vorgehen	3558
1.3 Einbettung der Evaluation in aktuelle Gesetzgebungsprozesse	3559
1.4 Aufbau des Berichts	3560
<b>2 Landwirtschaftliches Kulturland und Fruchtfolgeflächen</b>	<b>3560</b>
2.1 Zielsetzungen	3562
2.2 Kantonale Umsetzung	3563
2.3 Rolle des Bundes	3564
<b>3 Bedeutung Kulturlandverlust</b>	<b>3565</b>
3.1 Übersicht	3565
3.2 Siedlungsbedingter Kulturlandverlust: Gebäudebereich als Treiber	3566
3.3 Geringer Übergang von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen	3567
3.4 Beträchtliche kantonale Differenzen	3568
<b>4 Beurteilung bundesrechtlicher Vorgaben</b>	<b>3570</b>
4.1 Konkurrierende Zielsetzungen	3570
4.2 Waldschutz stärker verankert als Kulturlandschutz	3572
<b>5 Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz</b>	<b>3572</b>
5.1 Sachplan Fruchtfolgeflächen und Vollzugshilfen: mangelhafte Grundlage	3573
5.2 Genehmigung kantonalen Richtpläne: keine konsequente Umsetzung	3575
5.3 Monitoring und Berichterstattung: schwache kantonale Einhaltung, schwieriger Vollzug	3577
5.4 Behördenbeschwerden: wenig genutztes Instrument	3578
<b>6 Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben</b>	<b>3579</b>
6.1 Sachpläne: schwache Vorbildfunktion des Bundes	3579
6.2 Plangenehmigung: (zu) später Einbezug des ARE	3580
<b>7 Schlussfolgerungen</b>	<b>3581</b>
7.1 Schwacher Schutz in der Bundesgesetzgebung	3581
7.2 Problematische Grundlagen für den Schutz der FFF	3582
7.3 Passive Rolle der Bundesaufsicht	3582
7.4 Geringer Stellenwert des Kulturlandes bei Bundesprojekten	3583

---

7.5	RPG-Revision: stärkere Verankerung der FFF, kaum Verbesserung der Vollzugsgrundlagen	3583
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>3585</b>
	<b>Literatur und Dokumentenverzeichnis</b>	<b>3586</b>
	<b>Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner</b>	<b>3587</b>
	<b>Anhänge:</b>	
1	<b>Konzepte und Sachpläne des Bundes nach Art. 13 RPG</b>	<b>3588</b>
2	<b>FFF-relevante Anpassungen der ersten und zweiten Etappe der RPG-Revision</b>	<b>3590</b>
	<b>Impressum</b>	<b>3592</b>

## Bericht

*Der vorliegende Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation. Eine ausführliche Beschreibung der Analysen und Bewertungsgrundlagen findet sich in den Materialien<sup>1</sup>.*

### 1 Einleitung

#### 1.1 Anlass und Fragestellungen der Evaluation

Der Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland in der Schweiz wird seit Jahrzehnten beklagt. Neben Verkehrs-, Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauten setzen in jüngerer Zeit auch andere Nutzungen wie Golfplätze oder die Revitalisierung von Gewässern das landwirtschaftliche Kulturland unter Druck. Verfassung und Gesetz streben einen schonenden Umgang mit Kulturland in der Schweiz an. Um das beste Kulturland – die sogenannten Fruchtfolgeflächen (FFF) – zu erhalten, setzte der Bundesrat 1992 im Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF)<sup>2</sup> deren Mindestumfang fest und verteilte ihn auf die Kantone.

Der Bund hat in einzelnen Bereichen die Aufsicht über die Umsetzung der Vorgaben zum Kulturlandschutz durch die Kantone und soll auch die Sicherung der FFF im eigenen Handlungsbereich berücksichtigen, beispielsweise beim Bau von Nationalstrassen oder bei der Revitalisierung von Gewässern. Während der Kulturlandverlust gemäss den Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) stetig fortschreitet,<sup>3</sup> publizierte der Bund bisher keine Daten zu Umfang, Qualität und Entwicklung der FFF. Fest steht, dass der Druck auf die verbleibenden FFF hoch ist. Der Bundesrat anerkennt, dass das Problem des Kulturlandverlustes drängt, bisher aber nicht gelöst werden konnte.<sup>4</sup> Defizite können einerseits im geltenden Recht wie bei dessen Vollzug durch die Kantone oder einer zurückhaltenden Aufsicht des Bundes liegen. Andererseits verbraucht der Bund bei der eigenen Tätigkeit bzw. Aufgabenerfüllung im Infrastrukturbereich Kulturland.

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) am 27. Januar 2013 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Massnahmen zur Sicherung des Kulturlandes und insbesondere der FFF zu beauftragen.

<sup>1</sup> Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015. Diese finden sich in der deutschen Originalsprache unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen.

<sup>2</sup> Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone vom 8. April 1992, BBl 1992 II 1649.

<sup>3</sup> Bundesamt für Statistik, 2015

<sup>4</sup> Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1052

Auf der Grundlage eines Arbeitspapiers der PVK hat die zuständige Subkommission EDI/UEVEK der GPK des Nationalrates (GPK-N) am 3. April 2014 entschieden, dass sich die Evaluation auf die Beantwortung folgender Fragen konzentrieren soll:

1. Welche Bedeutung hat der Verlust landwirtschaftlichen Kulturlandes seit den frühen 1980er Jahren?
2. Wie ist die Zweckmässigkeit des Bundesrechts zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverbrauchs zu beurteilen?
3. Ist die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes, insbesondere der FFF, zweckmässig?
4. Wie ist die Schonung des Kulturlandes und insbesondere von FFF bei Vorhaben des Bundes zu beurteilen?

Inhaltlich beschränkt sich die Evaluation auf den Kompetenzbereich der GPK, weshalb der Vollzug des Kulturlandschutzes gemäss der Raumplanungsgesetzgebung (RPG/RPV)<sup>5</sup> bzw. des SP FFF durch die Bundesstellen im Vordergrund steht. Der Vollzug durch kantonale Verwaltungsstellen wurde in der Evaluation so weit einbezogen, wie es für die Einschätzung der Vollzugstätigkeiten des Bundes notwendig war. Der Umgang mit FFF in den Kantonen unterliegt hingegen nicht der Oberaufsicht der GPK.

Ausser Betracht bleiben in der vorliegenden Evaluation die zahlreichen Politikbereiche, deren Nebenwirkungen die Bodennutzung betreffen: Zwar liegt auf der Hand, dass sehr viele Massnahmen des Bundes die wirtschaftliche, demographische und gesellschaftliche Entwicklung beeinflussen und damit als zentrale Treiber des Kulturlandverbrauchs angesehen werden müssen. Eine Analyse aller Bundesaufgaben mit Nebenwirkungen auf den Kulturlandverbrauch sprengt aber den Rahmen dieser Evaluation. Ebenso wurde darauf verzichtet, die Konzeption und den Vollzug von Massnahmen zu untersuchen, welche den Verlust von Kulturland an den Wald und an unproduktive Flächen eindämmen sollen. Die Gründe dafür liegen u. a. darin, dass die Beanspruchung von Kulturland als Siedlungsfläche aufgrund ihres meist irreversiblen Charakters sowie aus Sicht des agronomischen Produktionspotentials kritischer zu bewerten ist, als die Verluste aufgrund des Übergangs von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen.

## 1.2 Vorgehen

Der Kulturlandschutz wird in der Untersuchung aus vier Blickwinkeln beurteilt, wobei je eine Fragestellung aus Kapitel 1.1 beantwortet wird.

Die *quantitative Bestandesaufnahme* beantwortet die Frage nach der Bedeutung des Kulturlandverlustes (Frage 1) und stützt sich in erster Linie auf die Daten der Arealstatistik des BFS. In dieser Statistik wird die Bodennutzung und -bedeckung in der ganzen Schweiz aufgrund von Luftbildern erfasst. Die PVK hat Daten aus drei vergleichbaren Erhebungen ausgewertet.

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700); Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

Auf der Basis der Gesetzgebung und der einschlägigen Gesetzeskommentare hat die PVK bei der *Beurteilung der Rechtsgrundlagen* (Frage 2) zur Sicherung von Kulturland die Instrumente und Handlungsmöglichkeiten des Bundes dargestellt und deren Zweckmässigkeit beurteilt. Zusätzlich wurde anhand der Literatur die Gesetzgebung der Kulturland- mit jener der Waldpolitik des Bundes überblicksartig verglichen.

Die *Beurteilung der Bundesaufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz* (Frage 3) sowie des *Kulturlandschutzes bei Bundesvorhaben* (Frage 4) stützt sich auf die Analyse von Dokumenten sowie auf leitfadengestützte Interviews und eine standardisierte Befragung. In der Dokumentenanalyse wurden teilweise unveröffentlichte Berichte und Dokumente zur Umsetzung des Kulturlandschutzes wie auch Dokumente zur Richtplangenehmigung aus sechs Kantonen (GL, LU, NE, TG, VD und ZH)<sup>6</sup> und die bestehenden Sachpläne ausgewertet. Insgesamt wurden in der zweiten Hälfte 2014 elf Interviews mit ausgewählten Akteuren der Bundesverwaltung (ARE, Bundesamt für Landwirtschaft [BLW], Bundesamt für Strassen [ASTRA] und Bundesamt für Verkehr [BAV]) und der Kantone geführt. Eine standardisierte Befragung richtete sich zudem an die kantonalen Raumplanungs- und Landwirtschaftsämter.<sup>7</sup> Diese Untersuchungsteile wurden von den Firmen Ecoplan AG und Evaluanda in einer Arbeitsgemeinschaft durchgeführt.

Zur Sicherstellung der fachlichen Qualität der Evaluation hat Lukas Bühlmann, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN), die Arbeiten der PVK begleitet.

### 1.3 Einbettung der Evaluation in aktuelle Gesetzgebungsprozesse

Die Evaluation der PVK erfolgte parallel zur Einführung des teilrevidierten RPG (in Kraft seit 1. Mai 2014).<sup>8</sup> Aufgrund dieser Teilrevision müssen alle Kantone ihre Richtpläne mit Blick auf die Redimensionierung der Bauzonen auf den effektiven Bedarf für 15 Jahre überarbeiten. Daneben wurden die FFF im Gesetz stärker verankert.

Aktuell steht eine zweite Etappe der Revision des RPG an, welche den Schutz der FFF konkretisieren soll. Dabei soll die bisher in der Verordnung geregelte Definition von FFF ins Gesetz überführt werden. Ebenfalls wird beabsichtigt, die Zuständigkeit für die Festlegung des schweizerischen Mindestumfangs und die entsprechenden kantonalen Anteile dem Bundesrat zuzuschreiben. Der Gesetzesentwurf verlangt, dass FFF nur dann eingezont werden dürfen, wenn ein Ziel ohne die vorgesehene Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann. Der Nachweis kann entsprechend der raumplanerischen Interessenabwägung – wie sie schon bis anhin

<sup>6</sup> Für die Auswahl der Kantone waren u. a. die Relevanz des Kantons für den Erhalt der FFF und das Datum der letzten Gesamtrevision des kantonalen Richtplans von Interesse. Siehe dazu Materialien Teil C 2.4.1.

<sup>7</sup> Der Rücklauf der Befragung erreichte bei den kantonalen Raumplanungsämtern 88 % und bei den Landwirtschaftsämtern 73 %.

<sup>8</sup> Für die relevanten Anpassungen der ersten und zweiten Etappe der RPG-Revision siehe Anhang 2.

praktiziert wurde – nur dann erbracht werden, wenn die Prüfung von Alternativen ausgewiesen wird. Werden FFF eingezont oder für eine nicht-landwirtschaftliche Nutzung beansprucht, muss die entsprechende Fläche grundsätzlich kompensiert werden.

In der vorliegenden Evaluation wurden die bis zur ersten Etappe der Revision gültige Gesetzgebung und deren Vollzug bewertet. Auf die erste Etappe wird in der Folge bei Bedarf hingewiesen, und im Sinne einer prospektiven Evaluation beurteilt, inwiefern gegenwärtig bestehende Defizite kompensiert werden können. Für die möglichen Anpassungen aufgrund der zweiten Etappe der RPG-Revision wurde von der Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2014 ausgegangen. Spätere Anpassungen konnten im Rahmen dieser Untersuchung nicht berücksichtigt werden.

## 1.4 Aufbau des Berichts

Das folgende zweite Kapitel führt in die Thematik des landwirtschaftlichen Kulturlandes ein, thematisiert die Zielsetzungen und die dafür vorgesehenen Massnahmen und erläutert die Zuständigkeiten. Das dritte Kapitel beantwortet die erste Fragestellung und diskutiert die Erkenntnisse der quantitativen Analyse des Kulturlandverlustes des letzten Vierteljahrhunderts. Das vierte Kapitel stellt die zweite Fragestellung ins Zentrum und beurteilt die bundesrechtlichen Grundlagen, wobei insbesondere die konkurrierenden Zielsetzungen des Bundesrechts thematisiert werden. Der Inhalt des fünften Kapitels bildet der Sachplan FFF und dessen Vollzugshilfen, die Genehmigung der kantonalen Richtpläne, das Monitoring sowie abschliessend die Behördenbeschwerden. Beantwortet wird damit die dritte Fragestellung zur Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz. Der Schutz des Kulturlandes bei Bundesvorhaben – speziell die Sachpläne und die Plangenehmigung – betrifft die vierte Fragestellung, die im sechsten Kapitel beantwortet wird. Zum Schluss werden fünf zentrale Folgerungen aus der Evaluation gezogen und erläutert (Kapitel 7).

## 2 Landwirtschaftliches Kulturland und Fruchtfolgeflächen

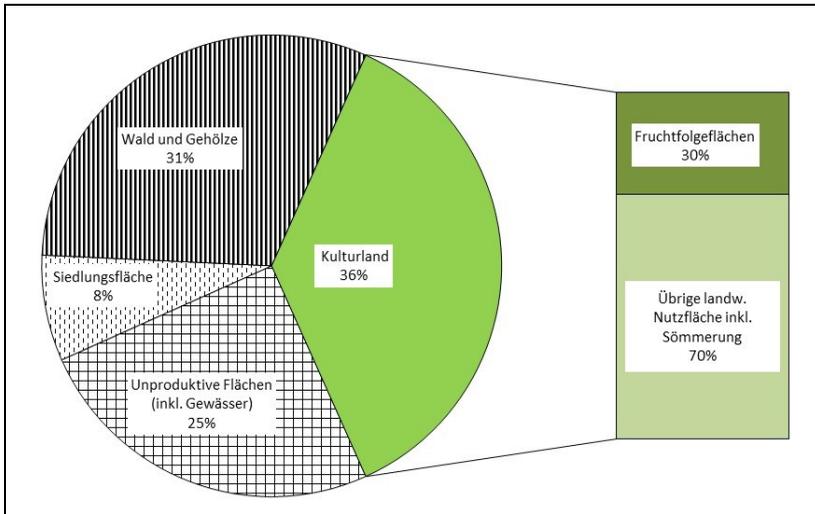
Ein gutes Drittel der Schweizer Landesfläche (37 %) oder 1,5 Millionen ha sind *Kulturland*, das landwirtschaftlich genutzt wird. Davon sind nach Angaben des ARE, basierend auf Zahlen der Kantone, 30 % ackerfähig und werden als FFF bezeichnet (vgl. Abb. 1). FFF eignen sich namentlich für den rationellen Anbau von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln, weshalb diesen Flächen aus Sicht der Nahrungsmittelversorgung eine besondere Bedeutung zukommt.<sup>9</sup> FFF umfassen gemäss Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a RPV *Ackerland*, d. h. Flächen, die aktuell für den Ackerbau genutzt werden, *Kunstwiesen in Rotation*, d. h. Flächen, die aktuell als Wiese, in anderen Jahren aber auch ackerbaulich genutzt werden und *ackerfähige Naturwiesen*, die dauernd als Wiesen genutzt werden, obwohl sie grundsätzlich für den Ackerbau geeignet wären.

<sup>9</sup> Siehe auch Fussnote 2.

Die FFF lassen sich nur schlecht unabhängig vom Kulturland als Ganzen beurteilen. Folglich wird in der vorliegenden Evaluation – wo nötig – auf beide Grössen Bezug genommen.

Abbildung 1

### Bodennutzung in der Schweiz (total 41 285 km<sup>2</sup>)



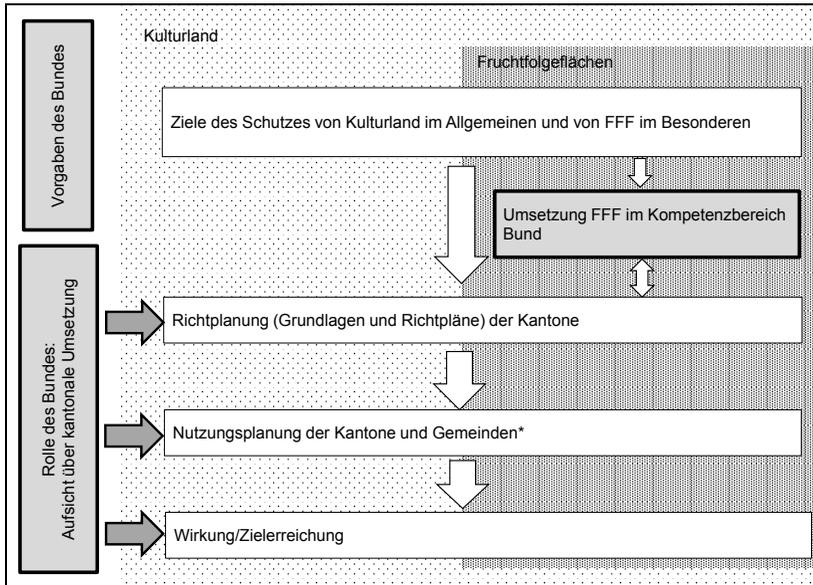
*Quellen:* Arealstatistik 2004/2009, BFS; FFF: Berechnungen ARE aufgrund kantonaler Datensätze

Der Schutz des Kulturlandes ist in erster Linie im Raumplanungsrecht verankert. Grundsätzlich ist die Raumplanung und deren Vollzug eine Domäne der Kantone; der Bund kann lediglich Grundsätze formulieren (Art. 75 BV). Nur in Bereichen, in denen er eigene Zuständigkeiten hat, kann er zur Erhaltung des Kulturlandes gestützt auf Artikel 102 (Landesversorgung) und 104 BV (Versorgungsbeitrag der Landwirtschaft) weitergehende Vorgaben machen, die von den Kantonen zu berücksichtigen sind.

Abbildung 2 gibt einen modellhaften Überblick über die wesentlichen Instrumente, welche aus den Zielen des Kulturlandschutzes (Kapitel 2.1) abgeleitet und gemäss geltendem Recht diesen Schutz sicherstellen sollen.

Abbildung 2

## Ziele und Instrumente zur Erhaltung von Kulturland und Fruchtflecken



\* Die Nutzungsplanung erfolgt in den meisten Fällen auf kommunaler Stufe und wird durch den Kanton genehmigt.

Die einzelnen Elemente in Abbildung 2 – Zielsetzungen, kantonale Umsetzung (Richtplanung und Nutzungsplanung) sowie die Aufsicht über die kantonale Umsetzung durch den Bund und Aufgaben im Kompetenzbereich des Bundes – werden in den nächsten Unterkapiteln genauer erläutert.

### 2.1 Zielsetzungen

Wie im vorangehenden Kapitel erwähnt, gilt es zwischen dem Kulturland im Allgemeinen und den FFF als besonders wertvollen Teilen des Kulturlandes für die landwirtschaftliche Nutzung zu unterscheiden. Diese Differenzierung muss in der Folge auch bei der Zielsetzung des Schutzes beachtet werden. Grundsätzlich basiert dieser Schutz auf der verfassungsrechtlichen Vorgabe zur haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 75 BV Abs. 1). Die Landwirtschaft soll durch eine nachhaltige Produktion einen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leisten (Art. 104 Abs. 1 BV). Der Bund wie auch die Kantone sollen auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits achten (Art. 73 BV).

Artikel 3 RPG fordert, dass die zuständigen Behörden die Landschaft schonen und dafür sorgen, dass insbesondere der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben, um nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d RPG die Versorgungsbasis des Landes zu sichern.<sup>10</sup> Dieses Ziel steht in Konkurrenz zu Zielen in den Artikeln 1 (räumliche Voraussetzungen für die Wirtschaft schaffen, Gewährleistung Verteidigung etc.) und Artikel 3 RPG (u. a. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherstellen) sowie zu Zielsetzungen anderer Gesetze. So kann beim Bau von Nationalstrassen oder von verschiedenen, vom Bund unterstützten Massnahmen für den Gewässer- und Hochwasserschutz (Revitalisierungen, Schutzbauten) Kulturland beansprucht werden. Es ist deshalb Aufgabe der zuständigen Behörden, die verschiedenen konkurrierenden Interessen im Einzelfall gegeneinander abzuwägen.

Die FFF als für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Gebiete sind durch raumplanerische Massnahmen zu sichern (Art. 26 RPV). Der Bundesrat hat dafür 1992 im Sachplan FFF einen Mindestumfang von 438 560 ha definiert und für jeden Kanton ein entsprechendes Kontingent festgelegt. Die Erhebung der FFF erfolgt durch die Kantone und wird durch den Bund geprüft.<sup>11</sup> Mit dem SP FFF gibt der Bund den Kantonen zudem verbindliche Ziele in deren Kompetenzbereich vor (z. B. das Feststellen der Lage, des Umfangs und der Qualität der FFF)<sup>12</sup>. Für den Bund ergibt sich die Legitimation, den Kantonen im Rahmen des SP FFF verbindliche Vorgaben in deren Zuständigkeit zu machen, gestützt auf die Artikel 75 (Raumplanungsartikel), 102 (Landesversorgung) und 104 BV (Landwirtschaft), aus dem Versorgungsziel.

Bis heute ist die Sicherung der Ernährungsbasis das Hauptziel der FFF. Der SP FFF leistet, wie der Kulturlandschutz überhaupt, ferner einen Beitrag zu anderen Zielsetzungen, etwa dem Landschaftsschutz, dem Erhalt der Artenvielfalt oder der Sicherung von Erholungsräumen.

## 2.2 Kantonale Umsetzung

Die Umsetzung des Kulturlandschutzes ist in erster Linie Aufgabe der Kantone. Es liegt an ihnen, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die im RPG formulierten Ziele zu erreichen und die vorgegebenen FFF-Kontingente sicherzustellen. Das RPG beschränkt sich auf eine Planungspflicht und gibt mit der Richtplanung und der Nutzungsplanung die zentralen Instrumente vor (siehe Abb. 2).

<sup>10</sup> Gemeint sind nicht nur Flächen, die der Versorgungssicherung dienen, sondern auch Flächen, die der Pflege der Kulturlandschaft, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der dezentralen Besiedlung dienen (vgl. Vallender, 2002, Rz 13).

<sup>11</sup> Bevor der Bund den Mindestumfang festgelegt hat, waren die FFF in Vollzugshilfen aus den Jahren 1983 und 1986 definiert. Die Kantone wurden vom Bund 1986 mit einer Anpassung der RPV beauftragt, die Flächen auf ihrem Kantonsgebiet zu erheben. Die von den Kantonen erhobenen Flächen hat der Bund im Anschluss geprüft und konsolidiert.

<sup>12</sup> Bundesamt für Raumentwicklung, 2006, Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006, Bern

Gemäss Artikel 6 RPG zeigen die Kantone im Rahmen der *Richtplanung* auf, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Die Richtpläne sind behördenverbindlich. Sie legen u. a. fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen, und wie die verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 RPG). Namentlich geht es auch darum, genügend Kulturland zu sichern und dieses Ziel mit konkurrierenden Zielen, etwa der Infrastrukturentwicklung, abzustimmen.

In der für die Grundeigentümer verbindlichen *Nutzungsplanung* (auch: Zonenplanung) regeln die Kantone bzw. die Gemeinden die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 RPG). Die Nutzungspläne scheiden insbesondere Landwirtschaftszonen aus, welche der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis, der Erhaltung von Landschaft und Erholungsraum sowie dem ökologischen Ausgleich dienen.

Angesichts der zahlreichen und z. t. konkurrierenden Ziele des RPG und anderer Bundesgesetze ist die *Interessenabwägung* auf allen Planungsebenen zentral. Artikel 3 RPV fordert daher, dass die zuständigen Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten die involvierten Interessen abwägen. Dazu sind die Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und im Entscheid möglichst umfassend zu berücksichtigen sowie in der Begründung der Beschlüsse darzulegen.

### 2.3 Rolle des Bundes

Dem Bund fällt die Aufsicht darüber zu, dass die Raumplanung der Kantone die Ziele des RPG angemessen berücksichtigen.

Auf Bundesebene ist hauptsächlich das ARE für die Raumplanung zuständig. Hinsichtlich strategischer und konkreter Probleme bei der Umsetzung des SP FFF ist die interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA SP FFF) zuständig.<sup>13</sup>

Seine Aufsichtsfunktion über die kantonale Raumplanung nimmt der Bund mit Mitteln der Vollzugsunterstützung, des Monitorings, einer Informationspflicht der Kantone, der Genehmigung der kantonalen Richtpläne und der Prüfung von bedeutenden Vorhaben wahr. Zudem verfügt der Bund seit kurzem über die Möglichkeit der Behördenbeschwerde.

Neben seiner Aufsichtsfunktion hat der Bund die Verpflichtung, bei seiner eigenen raumwirksamen Tätigkeit bzw. Aufgabenerfüllung die Anliegen der Raumplanung und der Kulturlandsicherung zu berücksichtigen (Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 1 und 3 RPG, Art. 3 Bundesbeschluss zum SP FFF), etwa beim Bau von Nationalstrassen oder bei der Mitfinanzierung der Revitalisierung von Gewässern.

<sup>13</sup> In der Arbeitsgruppe vertreten sind das ARE (Leitung), das BLW, das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Für die Aufgaben der IDA SP FFF siehe ARE, 2006, 9.

### 3 Bedeutung Kulturlandverlust

*Zusammenfassung: In den letzten 24 Jahren sind in der Schweiz über 85 000 ha Kulturland verloren gegangen, was rund 5 % des anfangs der 1980er Jahre noch vorhandenen Kulturlandes entspricht. Der Gebäudebereich war der mit Abstand bedeutendste Treiber des siedlungsbedingten Verbrauchs von Kulturland. Er beanspruchte rund zwei Drittel der Fläche, die im Beobachtungszeitraum von Landwirtschafts- in Siedlungsflächen übergangen. Mit Blick auf die Kantone können beträchtliche Unterschiede festgestellt werden.*

Das vorliegende Kapitel präsentiert die Ergebnisse der quantitativen Analyse zur Bedeutung des Verlustes von landwirtschaftlichem Kulturland im letzten Vierteljahrhundert. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Entwicklung der in der Arealstatistik erfassten Ackerflächen gelegt. Ackerflächen entsprechen zwar nicht vollständig der Definition der FFF, sie sind jedoch ein guter Indikator für die Beurteilung der Veränderungen von FFF.<sup>14</sup>

In der Arealstatistik werden den Landwirtschaftsflächen nebst Ackerflächen auch Obst-/Reb-/Gartenbauflächen, Naturwiesen/Heimwiesen und Alpwirtschaftsflächen zugeordnet. Neben den Landwirtschaftsflächen zählen die Siedlungsflächen, die bestockten (Wald und Gehölze) sowie die unproduktiven Flächen zu den Hauptkategorien der BFS-Erhebung (vgl. auch Abb. 1).

#### 3.1 Übersicht

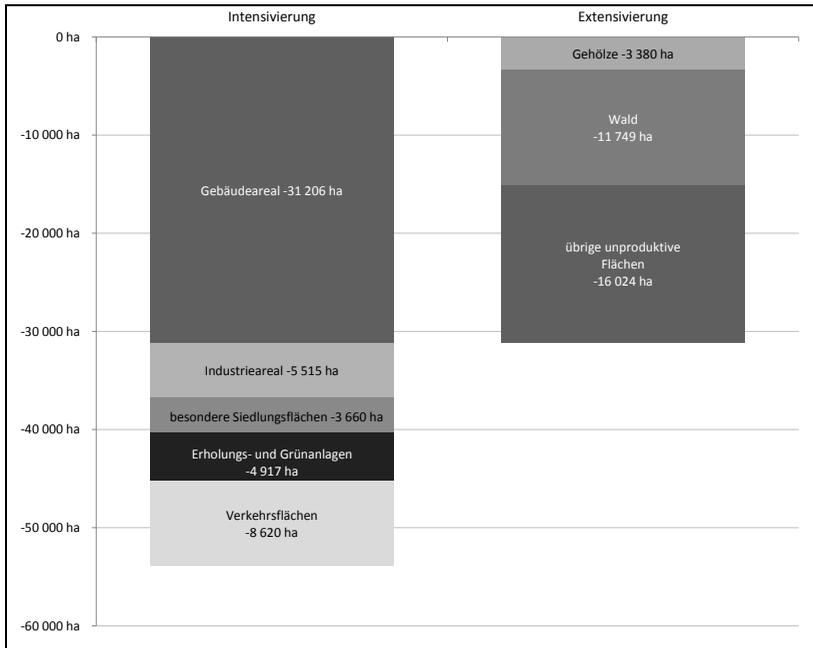
Der Rückgang des Kulturlandes ist das Ergebnis von zwei unterschiedlichen Entwicklungen: Einerseits ist er durch Wohn-, Gewerbe- und Industriegebäude sowie Verkehrsinfrastrukturen siedlungsbedingt (sogenannte Nutzungsintensivierung), andererseits geht er auf den Übergang von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen zurück (sogenannte Nutzungsextensivierung). Die zweite Entwicklung resultiert hauptsächlich aus der Verwilderung von Alpweiden, die als Sömmerungsgebiet für Tiere dienen.

Wie Abbildung 3 zeigt, ist die Intensivierung für rund zwei Drittel und die Extensivierung für einen Drittel des Kulturlandverlustes verantwortlich. In den beiden folgenden Absätzen werden diese zwei Entwicklungen ausführlicher beleuchtet.

<sup>14</sup> Die Arealstatistik erfasst in einer Fruchtfolge stehende Ackerflächen und Kunstwiesen als Ackerland, die mindestens 625 m<sup>2</sup> gross und 10 m breit sind und in der Regel weniger als 20 % Hangneigung aufweisen.

Abbildung 3

### Kulturlandverlust von 1979/85 bis 2004/09



Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

### 3.2 Siedlungsbedingter Kulturlandverlust: Gebäudebereich als Treiber

Gemäss den in der Arealstatistik von 1979–1985 und den von 2004–2009 erhobenen Daten gingen in dieser Zeitspanne knapp 54 000 ha Kulturland in Siedlungsflächen über. Der Gebäudebereich (inkl. Industrieareale) war der mit Abstand bedeutendste Treiber des siedlungsbedingten Verbrauchs von Kulturland. Er beanspruchte rund zwei Drittel der Fläche, die im Beobachtungszeitraum von Landwirtschafts- in Siedlungsflächen übergingen. Die Wohnnutzung beansprucht dabei den grössten Anteil, wobei Ein- und Zweifamilienhäuser am meisten zur negativen Bilanz beitragen.<sup>15</sup>

Verkehrsflächen verbrauchten im gleichen Zeitraum weniger als einen Sechstel der durch Intensivierung verlorenen Kulturlandfläche, wobei der grösste Teil davon auf neue Strassen und Wege zurückzuführen ist. Der Flächenkonsum durch nationale

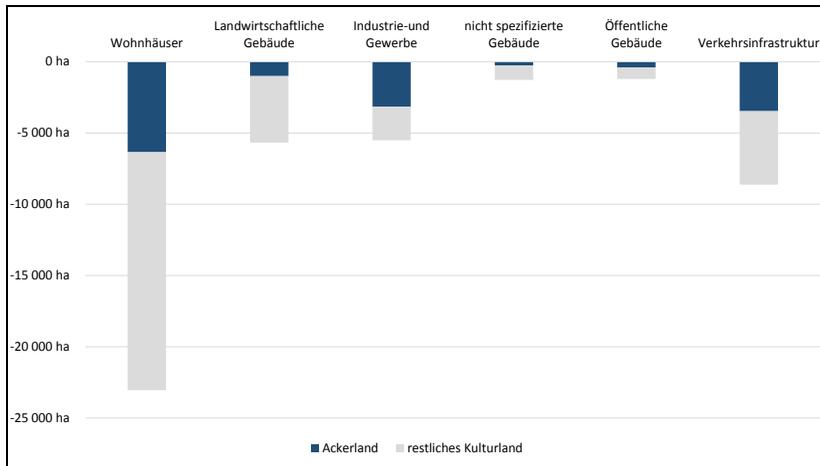
<sup>15</sup> Siehe Teil A Kapitel 1.3 in den Materialien für Ausführungen zu den in diesem Kapitel diskutierten Zahlen.

Verkehrsinfrastrukturen (Autobahnen, Eisenbahnen, Flugverkehr), für die der Bund zuständig ist, betrug insgesamt rund 2,3 % des gesamten siedlungsbedingten Kulturlandverlustes.

Beim Ackerland ist, wie beim Kulturland allgemein, der grösste Verlust auf den Bau von Wohnhäusern zurückzuführen. Das Verhältnis liegt, wie in Abbildung 4 ersichtlich, bei etwa eins (Ackerland) zu drei (restliches Kulturland). Deutlich geringer, aber nicht vernachlässigbar, ist der Kulturlandverbrauch der Landwirtschaft selber, wobei jedoch verhältnismässig wenig Ackerland beansprucht wird. Industrie- und Gewerbe haben im untersuchten Zeitrahmen ungefähr gleichviel Kulturland in Anspruch genommen wie die Landwirtschaft, wobei der Anteil an Ackerland bei dieser Kategorie um einiges höher lag. Weniger ins Gewicht fällt der Verlust an Kulturland durch öffentliche und nicht spezifizierte Gebäude.

Abbildung 4

#### Kultur- und Ackerlandlandverlust von 1979/85 bis 2004/09



*Anmerkung:* Kulturland ist in der Abbildung auf Ackerland und restliches Kulturland aufgeteilt

*Quelle:* Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Verkehrsinfrastrukturprojekte waren für den Kulturlandverbrauch nicht von primärer Bedeutung. Der siedlungsbedingte Verlust von Ackerland zugunsten von Verkehrsinfrastrukturen ist jedoch verhältnismässig höher als beim Gebäudebereich.

### 3.3 Geringer Übergang von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen

Beim nicht siedlungsbedingten Kulturlandverlust handelt es sich im Wesentlichen (zu knapp 90 %) um das Einwachsen von Wald auf Flächen, insbesondere Alpwiesen und -weiden, deren Bewirtschaftung aufgegeben wurde (siehe Abb. 3). Von den

rund 30 000 ha Kulturlandverlust durch Extensivierung gingen lediglich 500 ha Ackerland in Wald und unproduktive Flächen über, was etwa dem Ackerlandverlust entspricht, welcher im Untersuchungszeitraum für öffentliche Gebäude beansprucht wurde. Neue Gewässerflächen (z. B. durch Renaturierung von Flüssen) und Feuchtgebiete sind nur für einen sehr geringen Teil des Kulturlandverlustes verantwortlich.

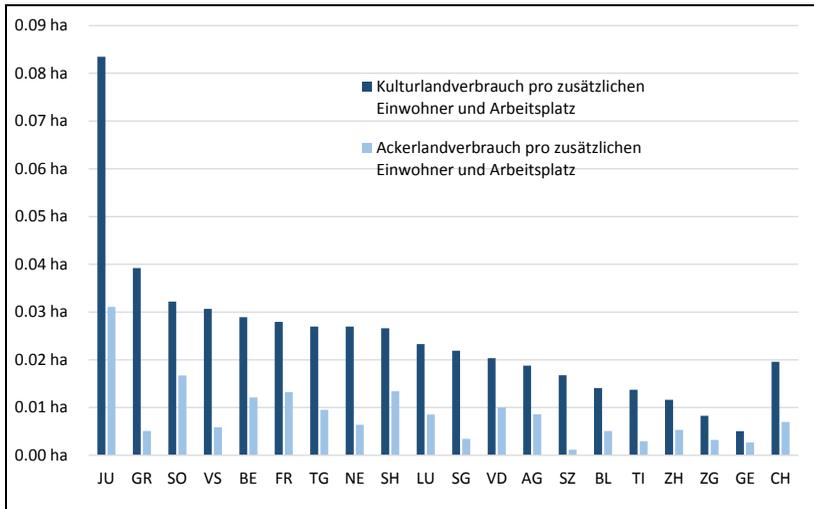
### **3.4                   Beträchtliche kantonale Differenzen**

In Bezug auf den Kulturlandverlust sind beträchtliche kantonale Unterschiede festzustellen (Abb. 5). Der siedlungsbedingte Verlust an Kulturland ist in den städtisch geprägten Kantonen relativ gesehen am grössten, insbesondere in den drei Wirtschaftszentren Genf, Basel und Zürich. In Genf wurden bis 2004/2009 rund 9 % des 1979/85 noch vorhandenen Kulturlandes besiedelt. Am geringsten ist der relative siedlungsbedingte Kulturlandverbrauch in Graubünden.

Der relativ hohe siedlungsbedingte Kulturlandverlust der städtisch geprägten Kantone ist in zweierlei Hinsicht zu relativieren: Einerseits hatten die Kantone mit einem anteilmässig hohen Verbrauch an Kulturland schon 1979/85 nur noch wenige solcher Flächen, weshalb jeder weitere Verbrauch stark ins Gewicht fällt. Andererseits ist der Verbrauch in Relation zur wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung zu setzen. Dies entspricht einem Kernanliegen des RPG, das den Kulturlandverbrauch nicht absolut verhindern will, sondern einen haushälterischen Umgang anstrebt, der namentlich auch eine wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen soll (vgl. dazu Kapitel 4.1).

Abbildung 5

## Kantonale Kultur- und Ackerlandverluste



*Anmerkungen:* Für die Zunahme der Arbeitsplätze und Einwohner (als Summe verrechnet) wurden die Bezugsjahre 1980 und 2008 gewählt und für den Kultur- und Ackerlandverbrauch das Zeitfenster von 1979/85 bis 2004/09.

Die Ackerlandflächen sind in den Kantonen UR, AI, AR, OW, NW und BS zu klein, um mit der Methode der Arealstatistik zuverlässig erfasst zu werden, weshalb diese Kantone in der Grafik fehlen.

*Quellen:* Bundesamt für Statistik (Arealstatistik, ständige Wohnbevölkerung), Avenir Suisse, 2010

Mit Blick auf den Kulturlandverbrauch zeigt sich, dass die urbaneren Kantone und insbesondere die Stadtkantone pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz relativ wenig Kulturland verbrauchen. Demgegenüber weisen die ländlichen Kantone tendenziell ein «kulturlandintensives Wachstum» auf. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Wachstum der Siedlungsflächen nicht nur auf zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner sowie Arbeitsplätze zurückzuführen ist, sondern u. a. auch eine Folge steigender Flächenbedürfnisse der bestehenden Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur ist.

Der Ackerlandverbrauch war in den meisten ländlichen Kantonen des Mittellandes, in denen sich der Grossteil des Ackerlandes befindet, überdurchschnittlich. Auffällig ist der relativ sehr hohe Verlust an Ackerflächen im Kanton Jura.

Obwohl die Definition der in der Arealstatistik erhobenen Ackerflächen nicht genau mit der rechtlichen Definition der FFF übereinstimmt, ergibt eine Gegenüberstellung mit dem für jeden Kanton festgelegten Mindestumfang an FFF interessante Hinweise: Hervorzuheben ist vor allem die Entwicklung in den Kantonen Bern, Waadt, Aargau, Solothurn und Genf. Deren Ackerlandbestand lag gemäss Arealstatistik in den Jahren 1979/85 im Bereich des verlangten Mindestumfangs für FFF, unterschritt

diesen aber in den Jahren 2004/2009 deutlich. Der Mindestumfang wird nach diesen Daten von einzelnen Kantonen nicht mehr erfüllt. Es gilt jedoch zu beachten, dass Flächen ausserhalb der von der Arealstatistik erfassten Ackerflächen beim Mindestumfang als FFF angerechnet werden (z. B. ackerfähige Naturwiesen und Weiden).

## 4 Beurteilung bundesrechtlicher Vorgaben

*Zusammenfassung: Neben konkurrierenden Zielen im Raumplanungsrecht selbst steht der Kulturlandschutz in Konkurrenz zu anderen im Bundesrecht festgelegten Zielen. Dabei ist der Schutz des Kulturlandes gegenüber anderen Flächenansprüchen aus verschiedenen Gründen im Bundesrecht schwach ausgeprägt (nur allgemeine Definition, grosse Spielräume für die Kantone etc.) und daher zur Erfüllung des Verfassungsauftrages wenig zweckmässig. Im Vergleich dazu wurde der flächenmässige Bestand des Waldes bundesgesetzlich bereits im 19. Jahrhundert geschützt: Bis heute gilt ein Rodungsverbot.*

Im Folgenden wird die Zweckmässigkeit des Bundesrechts zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverbrauchs beurteilt. Der Fokus ist einerseits auf die konkurrierenden Zielsetzungen im Bundesrecht und andererseits auf die Schwäche des Schutzes von Kulturland im Vergleich zur Protektion des Waldes gerichtet. Der nicht-siedlungsbedingte Kulturlandverbrauch (Extensivierung) wird nicht weiter behandelt.<sup>16</sup>

### 4.1 Konkurrierende Zielsetzungen

Der Schutz von Kulturland ist zwar im Bundesrecht verankert, allerdings nur implizit und vage. Als explizites Ziel ist die Kulturlandsicherung einzig im *Raumplanungsrecht* festgehalten, steht aber auch dort in Konkurrenz zu anderen Zielsetzungen. So formuliert Artikel 1 Absatz 2 RPG das Ziel, «die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten».

Das Raumplanungsrecht ist darauf ausgerichtet, die oft konkurrierenden Ansprüche an den Boden aufeinander abzustimmen und den Kulturlandverbrauch nur dann zuzulassen (bzw. für andere als landwirtschaftliche Zwecke zu nutzen), wenn dieses Interesse jenes an der Erhaltung von Kulturland überwiegt.

Im *Landwirtschaftsrecht* ist der (quantitative) Kulturlandschutz eher implizit enthalten, und zwar als Voraussetzung für die landwirtschaftliche Produktion<sup>17</sup> und im Hinblick auf Massnahmen gegen die Verwilderung von Kulturland. Die Wirkung hinsichtlich der Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes ist jedoch beschränkt, weil die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens trotz erheblicher staat-

<sup>16</sup> Siehe auch Kapitel 1.1.

<sup>17</sup> Das bürgerliche Bodenrecht bestimmt, wer unter welchen Voraussetzungen landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke erwerben darf. Es beschränkt deren Verpfändung, Teilung und Zerstückelung.

licher Unterstützung wesentlich weniger lukrativ ist als die Nutzung als Bauland. Dies zeigt sich an den unterschiedlichen Bodenpreisen.

Zielkonflikte können auch bei Aufgabenbereichen des Bundes entstehen, namentlich mit der Infrastrukturpolitik, mit dem Natur- und Umweltschutz sowie mit der Waldpolitik. So sind in den Gesetzgebungen zur *Infrastrukturpolitik* im Bereich der Eisenbahnen, Nationalstrassen und der Zivilluftfahrt keine expliziten Zielsetzungen zum Kulturlandschutz verankert. Die *Waldpolitik* steht indirekt in einem Zielkonflikt mit der Kulturlandsicherung, weil grundsätzlich für jede ausnahmsweise bewilligte Rodung in derselben Gegend Realersatz geleistet werden muss (Art. 7 Abs. 1 WaG)<sup>18</sup>, der in der Regel einzig auf Kosten landwirtschaftlichen Kulturlandes möglich ist. Für die Entwicklung des Kulturlandbestandes sind die Zielsetzungen des *Natur- und Heimatschutzgesetzes* (NHG)<sup>19</sup> ambivalent, zumal neben Zielen und Massnahmen, welche den Kulturlandschutz unterstützen, andere Elemente in Konkurrenz zur Kulturlandsicherung stehen (Biotopschutz, ökologischer Ausgleich etc.).

Um den Kulturlandschutz angesichts der konkurrierenden Ziele zu gewährleisten, enthält das Raumplanungsrecht ein abgestuftes Instrumentarium (Sachplan, Richtplan, Nutzungsplan). Kulturland soll nur dann zur Überbauung freigegeben werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dafür nachgewiesen ist. Da mit Ausnahme des SP FFF respektive des Mindestumfangs für FFF im Bundesrecht keine konkreten oder gar quantifizierten Ziele oder Instrumente bestehen, die auf den Schutz des Kulturlandes zugeschnitten sind, hat der Kulturlandschutz im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung ein relativ schwaches Gewicht, zumal hier die konkurrierenden Interessen bzw. deren Flächenansprüche sich auf wesentlich spezifischere gesetzliche Grundlagen berufen können.<sup>20</sup> Die explizitere Verankerung der Schonung von FFF im Rahmen der ersten Etappe der RPG-Revision (vgl. Kapitel 1.3) wird zwar von den befragten kantonalen Landwirtschafts- und Raumplanungämter begrüsst, ändert aber an dieser Tatsache wohl wenig. Unter Umständen entsteht aus dem expliziteren Schutz der FFF sogar ein erhöhter Druck auf das restliche Kulturland.<sup>21</sup>

Das geltende Bundesrecht belässt den Schutz des Kulturlandes weitgehend in den Händen der Kantone und lässt ihnen grosse Spielräume für die Gewichtung dieses Schutzes im Rahmen ihrer raumplanerischen Zuständigkeiten.

Der Bund ist bei der Wahrnehmung von eigenen Aufgaben angehalten, das Kulturland zu schützen. Sachpläne zeigen, wie der Bund seine raumwirksamen Aufgaben

<sup>18</sup> Bundesgesetz vom 4. Okt. 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR **921.0**)

<sup>19</sup> Art. 5 (u. a. Naturdenkmäler) und Art. 18a (Biotope) sowie Art. 23b (Moore und Moorlandschaften) Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR **451**). Für nähere Ausführungen vgl. Teil A Kapitel 1.1 in den Materialien.

<sup>20</sup> Wie sich auch in Kapitel 5.2 zeigt, misst das Bundesgericht in der Auslegung des Rechts dem Kulturlandschutz und insbesondere dem Schutz der FFF in der Interessenabwägung grosse Bedeutung zu.

<sup>21</sup> Der Entwurf für die zweite Etappe der Revision des RPG sieht im Grundsatz eine Kompensationspflicht vor, wenn FFF in Bauzonen aufgenommen bzw. überbaut werden. Angesichts des anhaltenden Siedlungsdrucks ist zu erwarten, dass so das übrige Kulturland verstärkt unter Druck gerät. Ausnahmen von der Kompensationspflicht sind für landwirtschaftliche Bauten sowie für Infrastrukturbauten im öffentlichen/nationalen Interesse vorgesehen.

in einem bestimmten Sachbereich (z. B. Luft-, Strassen-, Schienenverkehr, Rohrleitungen) wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt, mit welchen Mitteln er diese Ziele erreichen will und nach welchen Prioritäten er zu handeln gedenkt. Sachpläne äussern sich namentlich zum Standort vorgesehener Anlagen (z. B. Strassen und Eisenbahnen). In den massgebenden Spezialgesetzen und Sachplänen zu den Bundesvorhaben ist die Erhaltung des Kulturlandes kaum als explizites Ziel verankert.

Die Erarbeitung von Sachplänen steht unter der Federführung der jeweiligen Infrastrukturämter (ASTRA, BAV etc.), wobei eine gut funktionierende Infrastruktur höchste Priorität geniesst. Diese sehen aber die Konsultation der verschiedenen Bundesstellen, insbesondere des ARE, vor, um deren Interessen zu berücksichtigen. Grundsätzlich könnten die betroffenen Ämter auch über die Sachpläne zu bedeutenderen Vorhaben Stellung nehmen, aber diese Möglichkeit greift nur sehr beschränkt, weil die Infrastrukturämter (insb. das BAV und das ASTRA) mit der Erarbeitung ihrer Sachpläne teilweise erheblich im Verzug sind.

## 4.2 Waldschutz stärker verankert als Kulturlandschutz

Die Schwäche der im Bundesrecht vorgesehenen Kompetenzen und Instrumente zum Schutz von Kulturland wird auch im Vergleich mit dem Waldrecht deutlich.

Aufgrund seiner Schutzfunktion wurde der flächenmässige Bestand des Waldes bundesgesetzlich bereits im 19. Jahrhundert geschützt. Dieser Schutz wurde aufgrund des Siedlungsdrucks der Nachkriegszeit ab 1965 noch verschärft: Es gilt bis heute ein Rodungsverbot. Für ausnahmsweise bewilligte Rodungen, für die die Bundesbehörden anzuhören sind, gilt eine Kompensationspflicht. Diese wurde allerdings – gerade im Mittelland – in aller Regel auf Kosten von Kulturland umgesetzt. Trotz punktueller Lockerungen der Kompensationspflicht im Rahmen der letzten Waldgesetzrevision geniesst der Wald bis heute einen nahezu absoluten Bestandesschutz.<sup>22</sup>

Für Kulturland und FFF gibt es im Vergleich zum Wald kein weitreichender Schutz. Eine allgemeine Kompensationspflicht ist weder für das Kulturland noch für die FFF in Kraft.

## 5 Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz

*Zusammenfassung: Insgesamt ist eine Verbesserung der Vollzugsunterstützung des Bundes seit Einführung des Sachplans FFF im Jahr 1992 festzustellen. Defizite an der Vollzugsgrundlage (FFF-Inventare der Kantone) wurden aber bisher nicht behoben, so dass die Aufsicht allgemein nur als teilweise zweckmässig bezeichnet werden kann. Die Richtpläne werden vom Bund geprüft, ihre Genehmigung jedoch wird auch bei festgestellten Lücken nicht verwehrt. Zudem ist es dem ARE aufgrund von unvollständigem Reporting der Kantone nicht möglich, alle kritischen Projekte zu prüfen und allenfalls Beschwerde einzureichen. Das mangelhafte Reporting lässt*

<sup>22</sup> Siehe historischer Abriss zum Waldschutz im Anhang 2 der Materialien.

*sich sowohl mit fehlenden Ressourcen beim Bund als auch mit der unterschiedlichen politischen Interpretation und Priorisierung des Kulturlandschutzes in den Kantonen begründen.*

Wie der Bund die Aufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz wahrnimmt, wird in der Folge für jedes Instrument in Abbildung 2 diskutiert. Als erstes geht es um den Sachplan FFF und die Vollzugshilfen, anschliessend werden die Genehmigung der kantonalen Richtpläne, das Monitoring und die Berichterstattung und abschliessend die Behördenbeschwerde behandelt.

## **5.1 Sachplan Fruchtfolgeflächen und Vollzugshilfen: mangelhafte Grundlage**

Der SP FFF sollte dazu dienen, die Ernährungssicherheit der Schweizer Bevölkerung zu gewährleisten. Er wurde 1992 in Kraft gesetzt und stützt sich in erster Linie auf das Raumplanungsrecht. Als Ausgangslage diente – vereinfacht ausgedrückt – die Berechnung jener Fläche an FFF, mit der die Schweiz mit eigener landwirtschaftlicher Produktion einen bestimmten Grad an Eigenversorgung sicherstellen kann. Im Sachplan wurde schliesslich auch festgehalten, dass möglichst viele der noch vorhandenen FFF langfristig zu sichern seien. Der mit dem Sachplan festgelegte und auf die Kantone aufgeteilte Mindestumfang betrug 438 560 ha. Die Erhebung der bestehenden FFF erfolgte – gestützt auf Vollzugshilfen des Bundes – durch die Kantone selbst.<sup>23</sup>

Wie die Raumplanung generell ist auch die Sicherung der FFF eine kantonale Aufgabe. Dem ARE stehen mit 1,2 bis 1,8 Vollzeitstellen nur wenige personelle Ressourcen zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion beim Kulturlandschutz zur Verfügung. Dem Kompetenzverständnis einer zurückhaltenden Aufsicht entsprechend wurde den Kantonen bereits bei der Erhebung kantonaler FFF-Inventare, die primär auf einer Vollzugshilfe aus dem Jahre 1983 basierte, ein erheblicher Spielraum zugestanden. Das zugrundeliegende Ziel war, dass jeder Kanton seine besten Böden schützt. Dies hatte zur Folge, dass die kantonalen FFF-Inventare bei Inkrafttreten des Sachplans 1992 mit unterschiedlicher Methodik erhoben wurden und damit nicht direkt vergleichbar sind. Dies ist angesichts der raumplanerischen Bedeutung, die der Einhaltung des kantonalen Mindestumfangs aufgrund des knapper werdenden Bodens zukommt, als Mangel in den Vollzugsgrundlagen zu werten.

Das ARE unterstützt und berät die Kantone bei der Umsetzung des RPG und des SP FFF mit *Vollzugshilfen*. Dazu gehören etwa der Leitfaden für die Richtplanung<sup>24</sup>, der u. a. verdeutlicht, welche Angaben im Richtplan zum Kulturland gemacht werden müssen, oder die Vollzugshilfe zum SP FFF<sup>25</sup>, die namentlich die Anforderun-

<sup>23</sup> Erst nach der Prüfung der kantonalen Erhebungen hat der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Mindestumfang und dessen Aufteilung auf die Kantone beschlossen.

<sup>24</sup> Bundesamt für Raumentwicklung: Leitfaden für die Richtplanung, Bern 1996  
Infolge der umfassenden Anpassungen der RPG-Revision, die am 1. Mai 2014 in Kraft trat, wird der Leitfaden derzeit überarbeitet.

<sup>25</sup> Bundesamt für Raumentwicklung, 2006, Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006, Bern

gen an FFF klärt und auf besondere Anwendungsfälle eingeht (z. B. FFF im Bereich von Golfplätzen).

Mit der aktuellen Vollzugshilfe zum SP FFF wurden zentrale Erkenntnisse aus einer Evaluation von 2003 umgesetzt.<sup>26</sup> Die Vollzugshilfe enthält eine einfache Definition der FFF-Qualitätskriterien und regelt die wesentlichen Sonderfälle. Sie ist eine wesentliche Vollzugsunterstützung für die Kantone und wird von diesen – unter dem Vorbehalt eines Aktualisierungsbedarfs – breit akzeptiert. Allerdings ist kritisch zu bemerken, dass diese als hilfreich einzuschätzende Vollzugshilfe erst 2006, also 14 Jahre nach dem Sachplan FFF, eingeführt wurde. Sie kann nur bei der Ausscheidung von neuen FFF oder der grundlegenden Überarbeitung der FFF-Erhebung durch die Kantone zu einem (einigermassen) einheitlichen Vollzug beitragen. Folglich ist ihre Wirkung erheblich eingeschränkt, da sie nur zukunftsgerichtet angewendet wird und die Inventare nicht allgemein gemäss der Vollzugshilfe aktualisiert wurden.

Die FFF-Inventare der Kantone basieren in vielen Fällen immer noch weitgehend auf den – zwischen den Kantonen nicht direkt vergleichbaren – Erhebungen aus den 1980er Jahren. Hinzu kommt, dass viele Kantone noch über keine umfassende Bodenkartierung, d. h. Karte der Bodenqualität<sup>27</sup> verfügen. Damit verfügt der Bund über keine verlässliche Datengrundlage für eine umfassende Einschätzung der vorhandenen FFF. Auch wenn alle Kantone über Bodenkarten verfügen würden, wäre ein überkantonaler Vergleich schlecht möglich, da die Böden über die ganze Schweiz gesehen sehr unterschiedlich sind und sich die Bodenqualitäten in den Bergkantonen stark von jenen der Mittellandkantone unterscheiden. Die Grundproblematik der kantonal schlecht vergleichbaren Bodenqualitäten wird somit durch die aktuelle Vollzugshilfe nicht beseitigt, auch wenn das ARE mittlerweile die kantonalen Inventare in seinem eigenen Geographischen Informationssystem (GIS) erfasst hat. Es besteht also weiterhin das Problem, nicht flächendeckend über die selben Angaben zu verfügen, um die besten Böden auszuweisen und zu schützen.

Unklar bleibt so die Qualität der von den Kantonen gesicherten FFF. Die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführte Befragung bei den kantonalen Landwirtschafts- und Raumplanungsämtern weist denn auch eine Mehrheit für eine Überarbeitung des SP FFF auf. So sollen die Qualitätskriterien für FFF aktualisiert, der Mindestumfang der Kantone neu bestimmt und eine flächendeckende, einheitliche Erhebung des Bestandes an FFF durchgeführt werden. Nach den Abklärungen des ARE «10 Jahre SP FFF» wurde ein Versuch einer Gesamtüberarbeitung des Sachplans gestartet; dieser ist in der Folge von den Kantonen jedoch abgelehnt worden.<sup>28</sup> Mit der zweiten Etappe der RPG-Revision würde nach Artikel 13 Buchstabe a der revidierten Fassung die Definition der FFF gemäss RPV auf Gesetzesstufe verankert, und jeder Kanton sollte Lage, Eigenschaften und Bodenqualität seiner FFF erfassen.

<sup>26</sup> Arcoplan/ARE 2003

<sup>27</sup> Die Arealstatistik sagt nichts über die Qualität der Böden.

<sup>28</sup> Ins Gewicht fiel laut ARE u. a., dass eine Erfassung der Böden mittels Bodenkarte schweizweit rund 80–100 Millionen CHF kosten würde (Annahmen: 200 000 ha müssten noch kartiert werden bei Kosten von 400.– bis 500.– Franken/ha). Eine mögliche Finanzierung über den Bund und die Kantone ist zurzeit nicht erkennbar.

Schliesslich ist zu bemerken, dass wiederkehrende Vollzugsfragen der Kantone nicht allgemeingültig und nachhaltig geklärt werden. Dies zeigt sich bspw. darin, dass die beiden Untersuchungen, die nach dem 10- und 20-jährigen Bestehen des Sachplans durchgeführt wurden<sup>29</sup>, im Grundsatz ähnliche Vollzugsmängel feststellen und ähnliche Empfehlungen an den Bund richten.

Mit Vollzugshilfen hat die Verwaltung die Möglichkeit, für einheitliche Grundlagen und Anforderungen an die Kantone zu sorgen und damit eine einheitliche Bundesaufsicht zu gewährleisten. Dafür bräuchte sie aber, zumindest temporär, mehr personelle Ressourcen.

## 5.2                                    **Genehmigung kantonaler Richtpläne: keine konsequente Umsetzung**

Kantonale Richtpläne legen in den Grundzügen fest, wie die Kantone die Gesamtstruktur ihrer Natur-, Landwirtschaft-, Siedlungs- und Erholungsräume mittel- und langfristig entwickeln sollen. Sie müssen vom Bundesrat genehmigt werden (Art. 11 RPG). Dabei wird geprüft, ob sie sich auf geeignete Grundlagen stützen und die FFF den Landwirtschaftszonen zugeteilt bzw. die dafür erforderlichen Massnahmen im Richtplan aufgezeigt sind (Art. 30 Absatz 1 RPV). Der Bund hat auch zu prüfen, ob die Interessenabwägung zwischen den verschiedenen raumplanerischen Zielen (vgl. Kapitel 2.2) vollständig ist.<sup>30</sup> Die Richtplangenehmigung erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren mit einer Vorprüfung eines Entwurfs durch das ARE, einer Prüfung des definitiven Richtplans und der abschliessenden Genehmigung durch den Bundesrat. Das föderalistische System widerspiegelt sich in der grossen Vielfalt der Richtpläne, die jeweils auf die spezifischen kantonalen Bedürfnisse ausgerichtet sind.

Neben den Anforderungen des Sachplans FFF an die kantonalen Richtpläne<sup>31</sup> (siehe Materialien Teil C Kapitel 2.4.2) werden bei deren Genehmigung der Richtpläne weitere Aspekte geprüft, welche auf das Kulturland jedoch keinen direkten Einfluss haben. Bei der Analyse der im Rahmen dieser Evaluation näher untersuchten Richtpläne legte der Bund ein Schwergewicht darauf, dass die FFF in der Interessenabwägung verankert<sup>32</sup> sind und ob im Richtplan Kompensationsmechanismen im Falle des Verbrauchs von FFF bei der Unterschreitung des Mindestumfangs festgelegt werden. Darüber hinaus wurden vom Bund aber keine Kriterien für die Interessenabwägung vorgegeben.

Zwei der sechs untersuchten Kantone verankerten die *Interessenabwägung* bereits im ersten, dem ARE zur Vorprüfung vorgelegten Richtplanentwurf. Von den anderen Kantonen hat das ARE verlangt, den Richtplan mit dem Grundsatz zu ergänzen, dass im Fall der Beanspruchung von FFF eine Interessenabwägung vorzunehmen

<sup>29</sup> Arcoplan/ARE, 2003 und Planteam S AG/Boden + Landwirtschaft Vogt, 2013

<sup>30</sup> Vgl. Waldmann/Hänni, 2006, 267

<sup>31</sup> Arcoplan/ARE, 2003 und Planteam S AG/Boden + Landwirtschaft Vogt, 2013

<sup>32</sup> Untersucht wurde die Verankerung der Interessenabwägung, aber nicht die Frage, ob und mit welchen Kriterien und Ergebnissen die Interessenabwägung im Einzelfall vorgenommen wird.

sei. Dieser Grundsatz wurde von den betroffenen Kantonen (bis auf einen) übernommen. In diesem einen Fall hat die fehlende explizite Verankerung der FFF in der Interessenabwägung keinen Genehmigungsvorbehalt seitens des Bundesrates ausgelöst. Der Kanton wurde aber aufgefordert, die Interessenabwägung bei der nächsten Überarbeitung des Richtplans zu verankern.

Mit den neuen Bestimmungen zur Sicherung der FFF im Rahmen der ersten Etappe der RPG-Revision wurden die Anforderungen an die Interessenabwägung auf Verordnungsstufe deutlich erhöht, und auch die Pflicht zur Einhaltung des Mindestumfangs wurde in der Verordnung verankert. Damit wird die Legitimation des Bundes gestärkt, den Schutz der FFF im Rahmen der kantonalen Richtpläne einzufordern. Das Bundesgericht legt ebenfalls grossen Wert darauf, dass bei einem Verbrauch von FFF eine Interessenabwägung erfolgt.<sup>33</sup>

Eine *Kompensation beim Verbrauch von FFF* war in vier der sechs vor der ersten Etappe der RPG-Revision beim ARE eingereichten und in dieser Evaluation untersuchten Richtplanentwürfen enthalten. Die Richtpläne unterscheiden sich jedoch in der Art und Ausgestaltung der Kompensationspflicht. In den beiden anderen Fällen reagierten die Kantone nach der Aufforderung des ARE, die Kompensationspflicht aufzunehmen, wenn auch auf unterschiedliche Weise: In einem Fall wurde die Kompensation bei der Beanspruchung von FFF im FFF-Merkblatt für das Vorgehen bei Einzonungsbegehren verankert, im andern Fall eine zusätzliche Regelung im Richtplan aufgenommen. Das ARE hat sowohl im Vorprüf- als auch im Prüfbericht auf die Forderung verzichtet, die Kompensationspflicht im Richtplan selbst zu verankern. Solange der Mindestumfang der FFF in einem Kanton nicht unterschritten ist, wäre eine solche Forderung seitens des ARE unter dem geltenden Recht auch nicht möglich.

Grundsätzlich strebt das ARE einen möglichst einheitlichen Vollzug des Sachplans FFF an. Allerdings gesteht das Raumplanungsrecht den Kantonen bei der Erarbeitung ihrer Richtpläne einen erheblichen Spielraum zu, dies auch im Bereich der FFF. Dieser besteht zumindest solange, wie die Kantone den im Sachplan definierten Mindestumfang an FFF nicht unterschreiten. Die mangelhaften Grundlagen bei der Erhebung der FFF, die lückenhafte FFF-Kartierung und die zum Teil ungenügenden Angaben zur Quantität und Qualität der FFF erschweren aber die Aufsicht des ARE.

Dem Vollzug wenig förderlich ist auch der unterschiedliche Rhythmus der Kantone bei den Anpassungen der Richtpläne. Die Richtpläne mehrerer Kantone wurden in den letzten Jahren nur punktuell und nicht umfassend revidiert; andere Kantone überarbeiten sie alle zehn Jahre, wie vom RPG vorgeschrieben. Diese unterschiedliche Richtplankultur der Kantone erschwert die Richtplanprüfung durch den Bund.

Die erste Etappe der RPG-Revision dürfte zum besseren Schutz von FFF beitragen, müssen doch alle Kantone ihre Richtpläne bis am 1. Mai 2019 überarbeiten und die Bauzonen an die neuen Bestimmungen anpassen. Überdimensionierte Bauzonen müssen rückgezogen und der Landwirtschaftszone zugewiesen werden. In der Vernehmlassungsvorlage zur zweiten Etappe der RPG-Revision ist ein noch weiterge-

<sup>33</sup> Entscheidung des Bundesgerichts 1C\_15/2013, siehe auch Materialien Teil C Kapitel 2.5.2. Ebenfalls zu erwähnen sind BGE 134 II 217 und das Urteil des Bundesgerichts 1a.19/2007 vom 2. April 2008.

hender Schutz der FFF vorgesehen, und zwar mit einem Bestandesschutz mit erhöhten Anforderungen an Einzonungen (Art. 13 Bst. b) und einer weitgehenden Kompensationspflicht bei der Beanspruchung von FFF (Art. 13 Bst. c). Als Konsequenz ginge ein grosser Teil des raumplanerischen Handlungsspielraums der Kantone verloren. Mit der Bestimmung über den Bestandesschutz würde die Interessenabwägung auf die Gesetzesebene gehievt und müsste in den Richtplänen nicht mehr explizit verankert werden. Mit den neuen Bestimmungen für die FFF würde aber auch der Druck auf die noch überbaubare Restfläche (u. a. Kulturland) steigen.

### 5.3 **Monitoring und Berichterstattung: schwache kantonale Einhaltung, schwieriger Vollzug**

Werden in einem Kanton FFF um mehr als drei Hektaren vermindert, müssen die Kantone dies dem Bund mitteilen (Art. 46 RPV)<sup>34</sup>. Ebenfalls müssen alle vier Jahre Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität der FFF (Art. 30 Abs. 4 RPV) dem Bund mitgeteilt werden. Diese beiden Verpflichtungen, nebst der Genehmigung der kantonalen Richtpläne, ermöglichen es dem Bund, kantonale Entscheide und Vorhaben in Bezug auf die Erhaltung der FFF zu verfolgen. Gleichzeitig beobachtet das ARE die Entwicklung von raumplanerischen Zielgrössen (z. B. die Arealstatistik oder die Baulandstatistik), welche Rückschlüsse auf die quantitative Entwicklung des Kulturlandes zulassen.

Gemäss übereinstimmenden Interviewaussagen und Ergebnissen der Befragung der kantonalen Landwirtschafts- und Raumplanungsämter erhält der Bund die oben dargelegten, für sein Monitoring erforderlichen Informationen nur lückenhaft und nicht in einer standardisierten Form. Nur rund die Hälfte der Kantone meldet dem Bund die Verminderung von FFF um mehr als drei Hektaren. Rund ein Viertel der Kantone informiert den Bund unregelmässig oder nur ausnahmsweise, ein Viertel gar nicht. Allerdings zeigt die Befragung der Kantone, dass es in einzelnen Kantonen entweder keine Einzonungen von FFF von mehr als drei Hektaren gibt oder dann nur Einzonungen, die eine Richtplananpassung auslösen. In letzterem Fall erfährt der Bund über die Richtplangenehmigung vom Verbrauch der FFF. Die Berichterstattung alle vier Jahre wird gemäss dieser Umfrage von den Kantonen konsequenter, aber auch nicht vollständig durchgeführt.

Das ARE fordert im Rahmen von Richtplanrevisionen aktuelle Daten zu den FFF von den Kantonen ein, übernimmt diese in sein GIS, plausibilisiert die Angaben der Kantone mittels einer Checkliste und verfügt über eine synthetisierte Übersicht zu den wichtigsten Eckpunkten der FFF in den Kantonen.

<sup>34</sup> In der Regel geht es dabei formal um eine Nutzungsplanänderung, d. h. die Überführung von Landwirtschafts- in Bauzonen.

## 5.4 Behördenbeschwerden: wenig genutztes Instrument

Mit der Berichterstattung und dem Monitoring will der Bund prüfen, ob eine umfassende Interessenabwägung durchgeführt wurde. Ist dies nicht der Fall, stehen dem Bund der Erlass vorübergehender Nutzungszonen zur Vermeidung einer unmittelbaren Beeinträchtigung der FFF (Art. 37 RPG) oder eine Behördenbeschwerde (durch das ARE oder das BLW) bis vor das Bundesgericht zu, um eine ungenügende Interessenabwägung zu rügen.

Allerdings verfügt das ARE erst seit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgerichtsgesetzes im Jahre 2007 über die Möglichkeit einer Behördenbeschwerde gegen Nutzungspläne. Zudem musste die entsprechende Beschwerdeberechtigung vom Bundesgericht noch geklärt werden.<sup>35</sup> Wie in Kapitel 5.3 ausgeführt, verfügte der Bund bis anhin nur zum Teil über die erforderlichen Informationen aus den Kantonen über die Beanspruchung von FFF. Deshalb war es schwierig, vom Beschwerderecht Gebrauch zu machen. Für die Zeit zwischen 2007 und 2014 besteht keine Statistik aus der hervorgeht, wie viele der vom ARE ergriffenen Behördenbeschwerden FFF betreffen. Das Thema dürfte bei etwa fünf bis maximal zehn Beschwerden eine Rolle gespielt haben. Seit Mai 2014 bis zum 1. Mai 2015 wurden zwölf Beschwerden ergriffen, allerdings nicht in jedem Fall betreffend Verbrauch von FFF. Das ARE strebt gemäss eigener Aussage in diesem Zusammenhang eine häufigere Anwendung seines Beschwerderechts an, um für die Klärung von Vollzugsfragen zu sorgen.

Seit dem 1. Januar 2014 verfügt auch das BLW über ein Beschwerderecht im Bereich des Schutzes von FFF.

Kann ein Kanton seinen Mindestumfang an FFF nicht mehr garantieren, hat der Bundesrat als Ultima Ratio die Möglichkeit, eine vorübergehende Nutzungszone gemäss Artikel 37 RPG zu verfügen. Bisher hat der Bundesrat noch nie von diesem Instrument Gebrauch gemacht.

Mit dem Inkrafttreten des revidierten RPG am 1. Mai 2014 muss das ARE in der Übergangszeit bis zur Genehmigung der kantonalen Richtpläne flächendeckend über alle Einzonungsentscheide (Art. 46 Abs. 1 Bst. a RPV) informiert werden. Ebenso müssen Kantone (unabhängig von der Übergangsregelung) dem ARE Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und Beschwerdeentscheide unterer Instanzen eröffnen, wenn sie Änderungen von Nutzungsplänen mit einer Verminderung von FFF um mehr als 3 ha zum Gegenstand haben. Dadurch verfügen das ARE und das BLW über eine gute Grundlage, um vom Beschwerderecht Gebrauch zu machen und ungenügende Interessenabwägungen bei konkreten Vorhaben mit Hilfe der Gerichte zu klären.

Die Akzeptanz des Beschwerderechts an sich ist gemäss den Ergebnissen der durchgeführten Befragung der kantonalen Landwirtschafts- und Raumplanungsämter grundsätzlich gegeben. Rund die Hälfte der Kantone erachtet es als zweckmässig, wenn der Bund in begründeten Fällen Beschwerde ergreift.

<sup>35</sup> Wichtig in diesem Zusammenhang war insbesondere das Urteil des Bundesgerichts 1C\_35/2011/1C\_173/2011 vom 29. Aug. 2011. Vgl. auch die Fallstudie Cressier in den Materialien Teil C Kapitel 2.5.2.

## 6 Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben

*Zusammenfassung: Der Bund kommt seiner Vorbildfunktion beim Schutz von Kulturland in einzelnen Themenfeldern nicht vollumfänglich nach. In den letzten Jahren sind jedoch Verbesserungen feststellbar. Die Sachplanung des Bundes (Strasse, Schiene etc.) liegt in den Händen der Fachämter. Institutionell ist das ARE im Sachplanverfahren zwar stark eingebunden, wichtige Entscheide erfolgten indes z. T. vor der Inkraftsetzung des RPG 1980 oder im Rahmen von Projekten, die nicht Bestandteil der Sachplanung sind. Einzelne Bundesämter sind zudem mit der Sachplanung stark im Verzug.*

Artikel 3 des Bundesbeschlusses zum SP FFF verlangt ausdrücklich, dass die Bundesbehörden bei ihren Tätigkeiten darauf achten, die FFF zu schonen, und Bundesstellen, die FFF beanspruchen, sind gehalten, rechtzeitig die Stellungnahme des ARE einzuholen.<sup>36</sup> Nehmen Projekte mehr als drei Hektaren FFF in Anspruch, müssen die Bundesbehörden dies vor dem Entscheid dem zuständigen Departement (aktuell: UVEK) mitteilen und dabei darlegen, weshalb ihre Interessenabwägung zuungunsten der FFF ausgefallen ist.

### 6.1 Sachpläne: schwache Vorbildfunktion des Bundes

Der Kulturlandverbrauch durch Bundesvorhaben ist zwar gemessen am gesamten Kulturlandverbrauch eher gering, aber gerade unter Berücksichtigung der sich verstärkenden Ansprüche an den kantonalen Kulturlandschutz ist eine vorbildliche Interessenabwägung durch den Bund unter angemessener Berücksichtigung des Interesses am Kulturlandschutz von grosser Bedeutung.

Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben (z. B. Luft-, Strassen-, Schienenverkehr, Energietransport) erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab (Art. 13 Abs. 1 RPG). Diese zeigen zudem auf, welche Ziele er verfolgt, mit welchen Mitteln er sie erreichen will und nach welchen Prioritäten er zu handeln gedenkt. Im Unterschied zu Konzepten geben Sachpläne räumlich und zeitlich konkrete Anweisungen (Art. 14 Abs. 3 RPV), welche nicht nur textlich, sondern auch kartografisch darzustellen sind (Art. 15 Abs. 1 RPV). Sachpläne äussern sich namentlich zum Standort vorgesehener Anlagen.

Die verschiedenen Sachpläne und Konzepte sind aufeinander abzustimmen (beispielsweise der Sachplan Verkehr auf den SP FFF), und Sachpläne des Bundes und Richtpläne der Kantone sind zu koordinieren. Da es keine eigentliche Planhierarchie zwischen den Sachplänen selbst sowie zwischen Sachplänen des Bundes und Richtplänen der Kantone (vgl. Kapitel 0) gibt, ist die notwendige Kohärenz bei der Erstellung der Pläne auf dem Weg partnerschaftlicher Zusammenarbeit sicherzustellen. Im Rahmen der Sachplanung ist immer auch eine Interessenabwägung durchzuführen.

<sup>36</sup> Siehe auch Kapitel 2.3.

35 Jahre nach Inkrafttreten des RPG sind noch nicht alle vorgesehenen Sachpläne des Bundes erstellt.<sup>37</sup> In Bezug auf die Schonung der FFF ist besonders wichtig, dass der Sachplan Verkehr noch immer nicht vollständig vorliegt. In der Vergangenheit waren es vor allem die Strassen, welche für den grössten Teil des FFF-Verbrauchs durch den Bund verantwortlich waren.<sup>38</sup> In den Sachplänen finden sich zum Schutz der FFF oft nur generelle Aussagen wie «Eingriffe in FFF sind zu vermeiden» oder «der schonende Umgang mit den FFF ist eine Pflicht». Solche Aussagen bringen wenig. Wichtiger wäre bei einzelnen sachplanrelevanten Vorhaben eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen und auszuweisen.<sup>39</sup> Im Sachplan Verkehr (Teil Programm) fehlt bisher eine explizite Erwähnung der FFF oder des Kulturlandes generell.

Institutionell ist das ARE in den Sachplanverfahren zwar stark eingebunden, aber wichtige Entscheide werden vorher in den Planungen der Ämter, der Departemente und durch Beschlüsse des Parlamentes getroffen, weshalb die Sachpläne im Extremfall nur ein kartografischer und textlicher Nachvollzug dieser Planungen sind.<sup>40</sup>

Obige Darlegungen lassen den Schluss zu, dass der Bund seiner Vorbildfunktion in einzelnen Themenfeldern bzw. in der Sachplanung nicht in vollem Mass nachkommt. Dies wurde auch im Rahmen der Befragung der kantonalen Landwirtschafts- und Raumplanungsämter kritisiert. Allerdings ist hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Infrastrukturämtern und dem ARE bei Bundesplanungen im Allgemeinen und in Bezug auf FFF mit dem BLW im Besonderen, gemäss Interviewaussagen in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung zu spüren: Die Notwendigkeit einer guten Koordination der raumrelevanten Vorhaben werde aufgrund der zunehmenden Nutzungskonflikte von den Infrastrukturämtern besser anerkannt.

## 6.2 Plangenehmigung: (zu) später Einbezug des ARE

Während im Sachplanverfahren eine übergeordnete Koordination und Interessenabwägung vorgenommen wird, geht es bei der Plangenehmigung um die parzellenscharfe und eigentümergebundene Festlegung von Projekten. Die Plangenehmigungsverfahren sind nicht im RPG, sondern spezialgesetzlich geregelt und deshalb je nach Sektor unterschiedlich ausgestaltet und benannt. Auch in diesem Rahmen muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Zum Teil wird die auf Sachplanebene nicht erfolgte Interessenabwägung im Plangenehmigungsverfahren nachgeholt. Für den effektiven Verbrauch an Kulturland bzw. FFF spielt die Plangenehmigung also eine ebenso bedeutende Rolle wie die Sachplanung.

<sup>37</sup> Siehe Anhang 1.

<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass der Bund erst seit 2008 (weitgehend) alleine für die Realisierung des Nationalstrassennetzes zuständig ist.

<sup>39</sup> Für die Interessenabwägung auf übergeordneter Ebene haben das ASTRA (NISTRA) wie auch das BAV (NIBA) je ein Bewertungstool geschaffen.

<sup>40</sup> Als Beispiele seien die Bahninfrastrukturentwicklungsprojekte STEP-Ausbauschritt 2015 und die «Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur» (ZEB) genannt. Diese wurden vom Parlament beschlossen, bevor der Sachplan vorlag. Die gesprochenen Kredite bestimmen auch die Linienführung resp. den geringen Spielraum dafür.

Wie aus den Interviews hervorgeht, wurde das ARE oft erst im Rahmen der Ämterkonsultation zu laufenden Plangenehmigungsverfahren beigezogen. In diesem Stadium sind aber grundlegende Variantenentscheide bereits gefallen und damit auch die Auswirkungen auf das Kulturland im Wesentlichen vorgegeben. Die Anforderungen des Sachplans FFF werden bei den Ausbauvorhaben der Infrastrukturnetze infolge der weitgehend erstellten und in Betrieb stehenden Infrastrukturen zu einem wesentlichen Teil in die Plangenehmigungsverfahren verlagert. Der Einbezug des für den Sachplan FFF verantwortlichen Fachamtes ARE (und des BLW) ist dabei unterschiedlich und wird von diesem als nicht immer stufengerecht empfunden. Allerdings zeichnet sich gemäss übereinstimmenden Interviewaussagen auch in diesem Bereich in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung der räumlichen Abstimmung und des Bezugs der beiden Bundeämter ab: das ARE und das BLW werden immer häufiger bei der Variantenerarbeitung einbezogen.

Bei Bundesinfrastrukturvorhaben ist zudem zu berücksichtigen, dass die Standortwahl und damit die Interessenabwägung aufgrund besonderer Gegebenheiten häufig eingeschränkt sind. So gibt es beispielsweise bei der Engpassbeseitigung von Nationalstrassen und beim Ausbau von Bahnlinien wenig Spielraum für alternative Linieneinführungen.

## **7 Schlussfolgerungen**

Bei der Sicherung von landwirtschaftlichem Kulturland im Allgemeinen und von FFF im Besonderen sind Defizite in der Gesetzgebung zu finden, speziell beim Sachplan FFF. Der Handlungsspielraum der Kantone beim Vollzug des Sachplans FFF ist entsprechend gross und die Möglichkeiten der Bundesaufsicht sind eingeschränkt. Die z. T. noch fehlenden und lückenhaften Sachpläne verstärken den teilweise nicht ausreichenden Schutz des Kulturlandes bei den Infrastrukturvorhaben des Bundes.

### **7.1 Schwacher Schutz in der Bundesgesetzgebung**

In der Bundesgesetzgebung hat der Kulturlandschutz eine relativ schwache Bedeutung, zumal konkurrierende Schutzinteressen (Wald, Moore, Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, etc.) sich in der raumplanerischen Interessenabwägung auf wesentlich spezifischere Zielsetzungen berufen können und einen höheren Schutz geniessen. Mit Ausnahme des Mindestumfangs für FFF bestehen keine konkreten oder gar quantifizierten Ziele oder Instrumente, die auf den Schutz des Kulturlandes zugeschnitten sind.

Die explizitere Verankerung der Schonung von FFF im Rahmen der ersten Etappe der RPG-Revision ändert nichts an der Tatsache, dass der Schutz des restlichen Kulturlandes relativ schwach bleibt. Wesentlich stärker ist der Schutz der FFF im Rahmen der zweiten Etappe der RPG-Revision vorgesehen. Unter Umständen kann sich aus dem expliziteren Schutz der FFF ein erhöhter Druck auf das restliche Kulturland ergeben.

## 7.2 **Problematische Grundlagen für den Schutz der FFF**

Mit dem Ziel des Bundes, die besten Böden zu schützen, haben die Kantone gestützt auf Vollzugshilfen des Bundes anfangs der 1980er Jahre ihre besten Böden ausgewiesen. Diese Erhebung diente als Grundlage für den Sachplan FFF des Bundes. Da die Qualität der besten Böden in den Kantonen stark variiert und die FFF mit unterschiedlicher Methodik erhoben wurden, sind die kantonalen Inventare nur teilweise vergleichbar. Hinzu kommt, dass viele Kantone die Qualität ihrer Böden noch nicht flächendeckend kartiert haben, weshalb der Bund Grösse und Qualität der von den Kantonen gesicherten FFF nicht verlässlich einschätzen kann. Ebenfalls wurden die Erhebungen seit den 1980er Jahren nicht flächendeckend aktualisiert. Auch die Vollzugshilfe des ARE von 2006 beseitigt diese Problematik nicht: Sie stellt zwar klarere Anforderungen auf (FFF-Kriterien und Sonderfälle), findet aber keine rückwirkende Anwendung. Damit besitzt der Bund keine verlässliche Datengrundlage für eine Statistik der vorhandenen FFF und zur Beurteilung des Beitrags zur Ernährungssicherung, dem Ziel des Sachplans.

Schliesslich ist zu bemerken, dass wiederkehrende Vollzugsfragen der Kantone durch das ARE nicht allgemeingültig und nachhaltig geklärt werden. Dies zeigt sich darin, dass viele an das ARE gerichtete und ähnlich gelagerte Fragen von diesem nicht nach aussen kommuniziert werden.

Da Kulturland knapper wird und der Kulturlandschutz auch in der öffentlichen Meinung einen höheren Stellenwert einnimmt, ist es wichtig, dass die Kantone ihren Mindestumfang an FFF einhalten. Dass die kantonalen Inventare nur begrenzt vergleichbar sind und die Bodenkartierung unvollständig ist, erschwert den Schutz der effektiv besten Böden. Die Bundesverwaltung hätte über die Vollzugshilfen zum Sachplan FFF und die Aufsicht einheitlichere Anforderungen an die Kantone stellen können. Die zwei Vollzeitstellen, die das ARE dafür einsetzt, sind jedoch zu knapp, um diese Probleme zu bewältigen.

## 7.3 **Passive Rolle der Bundesaufsicht**

Aufgrund der untersuchten sechs Richtplanprüfungen durch den Bund ist erkennbar, dass das ARE grundsätzliche Aussagen zur Interessenabwägung hinsichtlich FFF und – soweit rechtlich möglich – eine Kompensationspflicht in den kantonalen Richtplänen einfordert. Wie diese beiden Aspekte bei konkreten Vorhaben aber umgesetzt werden, wird nicht weiter geprüft. Die Kantone kamen den Aufforderungen des ARE in der Regel nach. In einem Fall konnte festgestellt werden, dass der Verzicht auf die explizite Verankerung der FFF in der Interessenabwägung keinen Genehmigungsvorbehalt des Richtplans durch den Bundesrat zur Folge hatte, sondern lediglich in die Aufforderung mündete, dies im Rahmen der nächsten Richtplananpassung nachzuholen.

Das Monitoring des Bundes zum Stand und zur Entwicklung der FFF beruht in erster Linie auf den Informationen der Kantone über FFF-Beanspruchungen, die über 3 Hektaren hinausgehen und auf den von den Kantonen alle vier Jahre erfolgenden Berichterstattungen über die Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität der

FFF. Weil nur ein Teil der Kantone die Veränderungen von FFF über 3 Hektaren vollständig in geeigneter Form und Frist meldet, konnten das ARE und das BLW nur selektiv mit einer Behördenbeschwerde intervenieren. Damit besteht die Gefahr, dass Behördenbeschwerden vorab in jenen Kantonen ergriffen werden, in denen die zuständigen Behörden der Informationspflicht gewissenhaft nachkommen.

#### **7.4 Geringer Stellenwert des Kulturlandes bei Bundesprojekten**

Institutionell ist das ARE in die Sachplanverfahren stark eingebunden, wichtige Entscheide erfolgten aber z. T. vor der Inkraftsetzung des RPG 1980 und in Verfahren, die der Sachplanung vor- oder nachgelagert sind. Die zuständigen Bundesämter sind zudem oft der kostengünstigen Umsetzung der politischen Beschlüsse und der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Infrastrukturnetze (Bahn, Strasse usw.) verpflichtet. In den Gesamterwägungen der Infrastrukturrämter nimmt das Thema des landwirtschaftlichen Kulturlandes gemessen an den übrigen Themen ein relativ geringes Gewicht ein.

Das ARE wird, wenn eine räumliche Abstimmung im Sachplan fehlt oder nicht vorgesehen ist, häufig erst im Plangenehmigungsverfahren einbezogen. Hier ist es für eine breite Interessenabwägung mit Variantenprüfung oft zu spät. Aus raumplanerischer Sicht und mit Blick auf den Schutz des Kulturlandes resp. der FFF ist dieser (späte) Einbezug nicht angemessen. Ein früherer Einbezug ist für eine umfassende Interessenabwägung unumgänglich.

Bei einzelnen Bundesvorhaben gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Standortwahl und damit die Interessenabwägung aufgrund besonderer Gegebenheiten eingeschränkt sind. So bestehen beispielsweise bei der Engpassbeseitigung von Nationalstrassen und beim Ausbau von Bahnlinien aufgrund der bestehenden Infrastruktur kaum Alternativen für neue Linienführungen.

In den letzten Jahren sind beim Einbezug des ARE und des BLW in Infrastrukturprojekten Verbesserungen feststellbar. Aufgrund des generell späten Einbezuges der beiden Bundesämter kommt der Bund seiner Vorbildfunktion jedoch nicht in allen Bereichen im gewünschten Mass nach, was auch von den Kantonen verschiedentlich kritisiert wurde.

#### **7.5 RPG-Revision: stärkere Verankerung der FFF, kaum Verbesserung der Vollzugsgrundlagen**

Die erste Etappe der RPG-Revision führte zu einer stärkeren gesetzlichen Verankerung der FFF. Von Bedeutung sind auch die auf Verordnungsstufe festgelegten Anforderungen an Neueinzonungen von FFF, welche deren Schutz verstärken. Die mit dieser Etappe verbundene Verbesserung des Kulturlandschutzes wird von den Kantonen als bedeutend anerkannt, wobei die kantonalen Landwirtschaftsämter den Änderungen eine grössere Bedeutung zumessen als die Raumplanungsämter.

Von der gesetzgeberischen Seite wurde damit auf einzelne im vorliegenden Bericht diskutierte Schwierigkeiten reagiert, auch wenn in Bezug auf den Vollzug derzeit noch wenig gesagt werden kann. Die Vollzugsgrundlagen (vor allem einheitliche Kartierung) wurden jedoch, soweit absehbar, im Rahmen dieser ersten Etappe der Revision nicht wesentlich verbessert, so dass weiterhin mit erheblichen Mängeln gerechnet werden muss.

Die Vernehmlassungsvorlage für die zweite Etappe der RPG-Revision vom Dezember 2014 sieht einen massiven Ausbau der Schutzbestimmungen für die FFF vor, soll doch faktisch – je nach Variante mit gewissen Einschränkungen – ein weitgehender Bestandesschutz der FFF eingeführt werden. Als Konsequenz ginge ein Teil des raumplanerischen Handlungsspielraums der Kantone verloren. Ungeklärt bliebe weiterhin die Rangfolge der verschiedenen Ansprüche an den Flächenschutz.

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FFF	Fruchtfolgeflächen
GIS	Geographisches Informationssystem
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
ha	Hektaren
IDA SP FFF	Interdepartementale Arbeitsgruppe
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgefläche
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
WaG	Bundesgesetz vom 4. Okt. 1991 über den Wald (Waldgesetz; SR 921.0)

---

## Literatur und Dokumentenverzeichnis

### Literatur

ARCOPLAN, Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund.

Avenir Suisse (2010): Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, Zürich.

Bundesamt für Statistik BFS (2015): Die Bodennutzung in der Schweiz. Auswertungen und Analysen, Neuenburg.

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD und Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EFD (1992): Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Bern.

Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013): Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.

Vallender, Klaus A. (2002): Art. 104, in: Ehrenzeller, Bernhard / Mastronardi, Philippe/ Vallender, Klaus A. / Schweizer, Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung : Kommentar. Schulthess, Zürich.

Waldmann, Bernhard / Hänni, Peter (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern, Stämpfli.

### Dokumentenverzeichnis

Bundesamt für Raumentwicklung (1996): Leitfaden für die Richtplanung, Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung (2006) Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006, Bern.

Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone vom 8. April 1992, BBl 1992 II 1649 ff.

Schweizerischer Bundesrat (2010): Botschaft vom 20. Jan. 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1052.

*Die Literatur, die verwendeten Dokumente und die Online-Datenquellen sind in den Materialien aufgeführt (Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015). Diese finden sich in der deutschen Originalsprache unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen.*

## Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Amsler, Jörg	Stv. Leiter, Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
Bisig, Roger	Leiter, Landwirtschaftsamt, Kanton Zug/Sekretär der Konferenz der Landwirtschaftsämter (KOLAS)
Brand, Frédéric	Amtschef, Amt für Landwirtschaft, Kanton Waadt
Clément-Arnold, Elisabeth	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Siedlung und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Duchoud, Jean-Bernard	Stv. Leiter, Abteilung Strasseninfrastruktur, Bundesamt für Strassen (ASTRA)
Guggisberg, Claudia	Leiterin, Sektion Richtplanung, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Häberli, Jörg	Stv. Leiter, Bereich Netzplanung, Bundesamt für Strassen (ASTRA)
Hoenke, Markus	Stv. Leiter, Sektion Planung, Bundesamt für Verkehr (BAV)
Kappeler, Thomas	Leiter, Sektion Recht, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Lezzi, Maria	Direktorin, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Papi, Giancarla	Leiterin, Bau- und Raumplanungsamt, Kanton Freiburg
Poschet, Lena	Leiterin, Sektion Bundesplanungen, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Scheidegger, Stephan	Stv. Direktor, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Staub, Bernard	Leiter, Amt für Raumplanung, Kanton Solothurn/Präsident der Kantonsplanerkonferenz (KPK)
Steiner, Anne-Marie	Juristin, Sektion Recht, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Vinzens, Martin	Leiter, Sektion Siedlung und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Wittwer, Ueli	Stv. Leiter, Sektion Richtplanung, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

## Konzepte und Sachpläne des Bundes nach Art. 13 RPG

Sachplan/Konzept	Federführendes Bundesamt	Stand der Bearbeitung	Erwähnung Kulturland/FFF
Landschaftskonzept Schweiz (LKS)	BAFU	in Umsetzung	Allgemeine Ziele: Eingriffe in die Landschaft minimieren. Haushälterische, aufwertende Nutzung. Das LKS ist auf die bestehenden Sachpläne (inkl. FFF) abgestimmt.
<b>Sachplan Verkehr</b>			
<i>Teil Programm</i>	ARE	in Umsetzung	Strategische Ziele: Umweltbelastungen senken sowie natürliche Lebensgrundlage schonen; Abbau natürlicher Ressourcen begrenzen. → keine explizite Erwähnung von Kulturland oder FFF
<i>Teil Infrastruktur Schiene (SIS)</i>	BAV	in Umsetzung (Änderungen 2015 in Bearbeitung)	Konzeptteil: Eingriffe in FFF sind zu vermeiden. Mit Anpassungen und Ergänzungen eingeführt. Eine Abstimmung mit dem Sachplan FFF ist durchzuführen.
<i>Teil Infrastruktur Schifffahrt (SIF)</i>	BAV	in Bearbeitung	
<i>Teil Strasse</i>	ASTRA	in Prüfung*	
<i>Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL)</i>	BAZL	in Umsetzung (10./11. Serie und Gebirgslandeplätze in Bearbeitung)	Objektblätter: Die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung sind zu berücksichtigen. Im Falle einer Befestigung der Piste ist für die betroffenen Fruchtfolgeflächen eine Ersatzregelung nach Vorgabe des Kantons zu treffen. Der schonende Umgang mit den FFF ist eine Pflicht.
Sachplan Übertragungsleitungen	BFE	in Umsetzung (Objekte teilw. in Bearbeitung)	Konzeptteil (2001): Die Fruchtfolgeflächen sind im Gesamtinteresse des Landes dauernd zu erhalten. Flächenverbrauch und Landschaftsbeeinträchtigungen minimieren. Objektblätter: Neue Konflikte (in den Bereichen Landschaftsbild, Siedlungsgebiet und landwirtschaftliche Nutzung) sind möglich.
Sachplan geologische Tiefenlager	BFE	in Umsetzung	Konzeptteil: Die grössten Wirkungen von Tiefenlagern ergeben sich bezüglich Flächenverbrauch, FFF, Ausbruchmaterial sowie Wildtierkorridore.

Sachplan Militär	GS VBS	in Umsetzung (Gesamt- revision läuft)	Das VBS hat der Erhaltung der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen, insbesondere der FFF, Rechnung zu tragen  Der landwirtschaftlichen Nutzung ist während der gesamten Bestandesdauer (inkl. Rückbau) einer Immobilie Rechnung zu tragen.
Nationales Sportanlagen- konzept (NASAK)	BASPO	in Umsetzung	Das NASAK ist mit den übrigen Sachplänen und Konzepten des Bundes abgestimmt.  Neu zu erstellende Sportanlagen stehen aus verschiedenen Gründen (u. a. Flächenverbrauch) im Spannungsfeld von sportlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Interessen.

*Legende:* \* Das ASTRA hat in der Zwischenzeit die Bearbeitung des Teils Infrastruktur Strasse ausgeschrieben. Der Netzbeschluss aus dem Jahre 1960 legt die grossräumigen Korridore und Linienführungen fest und ist weitgehend umgesetzt.

*Quelle:* (für erste drei Spalten) ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014), Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 RPG. Stand: November 2014. Siehe auch Materialien Teil D Kap. 3.3.

Nicht berücksichtigt ist der Sachplan FFF, dessen Federführung das ARE hat und der sich seit 1992 als erster Sachplan in Umsetzung befindet.

## FFF-relevante Anpassungen der ersten und zweiten Etappe der RPG-Revision

### FFF-relevante Anpassungen der ersten Etappe der RPG-Revision

Artikel	Erläuterungen
Art. 3 RPG Planungsgrundsätze	Der Begriff der FFF wurde in Absatz 2 Buchstabe a erstmals gesetzlich verankert. Es sind neu insbesondere die Fruchtfolgeflächen zu schonen.
Art. 6 RPG Grundlagen	In den Grundlagen ist neu auch Aufschluss über den Bestand und die Entwicklung des Kulturlandes zu geben (Abs. 3 Bst. c).
Art. 15 RPG Bauzonen	Das Herzstück der ersten Etappe der RPG-Revision sieht vor, die Bauzonen auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre zu reduzieren. Gemäss Absatz 3 sind zudem explizit die FFF zu erhalten sowie die Natur und Landschaft zu schonen. Eine Voraussetzung für die Einzonung von Bauland ist neu die Vermeidung der Zerstückelung von Kulturland. Zudem sind technische Richtlinien für die Zuweisung von Land in Bauzonen zu erstellen.
Art. 34, Abs. 3 RPG Beschwerderecht BLW*	Mit diesem Artikel wurde neu ein Beschwerderecht für das BLW bei Vorhaben eingeführt, die FFF beanspruchen.
Art. 38a RPG Übergangsbestimmungen	Die Kantone haben innert 5 Jahren nach Inkrafttreten ihre Richtlinien gemäss den neuen Bestimmungen zu überarbeiten und dürfen ihre Bauzonen in dieser Zeit insgesamt nicht vergrössern. Verfügungen nach Abschluss der Frist über keinen genehmigten Richtplan, sind Neueinzonungen gänzlich unzulässig.
Art. 30 RPV Sicherung der Fruchtfolgeflächen	Gemäss dem neuen Absatz 1 <sup>bis</sup> dürfen FFF nur eingezont werden, wenn ein wichtiges Ziel des Kantons ohne deren Beanspruchung nicht erreicht werden kann und die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden. Zudem wird in Absatz 2 neu auf Verordnungsstufe verankert, dass die Kantone den Mindestumfang dauernd sichern müssen.
Art. 46 RPV Mitteilungen der Kantone	Präzisierung der Mitteilungspflicht der Kantone: Die Kantone müssen Genehmigungen von Nutzungsplänen und Beschwerdeentscheide unterer Instanzen mitteilen, wenn FFF von mehr als 3 ha betroffen sind. Zudem während der Dauer der Übergangsregelungen alle Einzonungen, wenn Bauzonen vergrössert werden.

*Bemerkungen:* \* indirekt eingefügt bei Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, in Kraft seit 1.1.2014

*Quelle:* Materialien Teil D Kap. 4

## Zusammenfassung der Anpassungen gemäss Vernehmlassungsvorlage für die zweite Etappe der RPG-Revision

Artikel	Erläuterungen
Art. 2 Abs. 3 Planungspflicht	Bund, Kantone und Gemeinden ermitteln und berücksichtigen auf der jeweiligen Planungsebene stufengerecht die Wirkungen ihrer Planungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.
Art. 8c Richtplaninhalt im Bereich Landwirtschaft, Wald, Natur und Landschaft sowie Naturgefahren	Es sind genügend Flächen geeigneten Kulturlandes für die Landwirtschaft zu erhalten sowie die Massnahmen aufzuzeigen, mit denen die FFF sichergestellt werden.
Art. 13a Festlegung	Die Definition der FFF gemäss RPV wird auf Gesetzesstufe verankert. Zudem soll jeder Kanton die Lage, Eigenschaften und die Bodenqualität seiner FFF feststellen.
Art. 13b Bestandesschutz	Es wird ein grundsätzlicher Bestandesschutz für die FFF eingeführt. Zudem sollen die mit der ersten Etappe eingeführten strengeren Voraussetzungen an die Einzonung von FFF gemäss Artikel 30 Absatz 1 <sup>bis</sup> RPV auf Gesetzesstufe verankert werden.
Art. 13c Kompensation	Die Vorlage sieht die absolute Kompensationspflicht von FFF vor. Ausnahmen bei übergeordnetem öffentlichem Interesse regelt der Bundesrat. Zudem besteht die Möglichkeit von Ausnahmen für zonenkonforme Bauten der Landwirtschaft, wenn die genutzten Flächen nach Ende der Verwendung wieder in FFF-Qualität versetzt werden.
Art. 13d Mindestumfang	Der Mindestumfang wird auf Gesetzesstufe verankert. Bei nicht gegebener Sicherstellung des Mindestumfangs werden zwei Varianten vorgeschlagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Variante 1: auch bei Bauvorhaben von öffentlichem Interesse ist eine Kompensation der FFF zwingend;</li> <li>– Variante 2: bei Unmöglichkeit der Kompensation wird der Mindestumfang gesenkt, wenn ein nationales Interesse besteht, welches das Interesse an den FFF überwiegt.</li> </ul>

*Quelle:* Materialien Teil D Kap. 4

## **Impressum**

### **Durchführung der Untersuchung**

Dr. phil. Felix Strebel, PVK (Projektleitung ab September 2014)

Christoph Bättig, PVK (Projektleitung bis August 2014)

Andreas Tobler, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN (externe Beratung)

### **Externer Expertenbericht (Teile C und D)**

Christof Rissi, Ecoplan, Projektleitung

Felix Walter, Ecoplan, Projektbegleitung

Eric Zellweger, Evaluanda, Projektbegleitung

Thomas Bachmann, Ecoplan, Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Emilie Flamand, Evaluanda, Wissenschaftliche Mitarbeiterin

### **Dank**

*Die PVK bedankt sich bei allen Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre bereitwillige Teilnahme an den Gesprächen. Ein Dank geht ebenfalls an die Mitarbeitenden des ARE für die Zusammenarbeit und die Bereitstellung der gewünschten Informationen und an das BFS, insbesondere Anton Beyeler für die Datenlieferung und die Durchsicht des Untersuchungsteils A. Abschliessend dankt die PVK den externen Expertinnen und Experten und Frau Heidi Haag (VLP-ASPAN, Durchsicht Untersuchungsteil B).*

### **Kontakt**

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

E-Mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

*Originalsprache des Berichts: Deutsch*