



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nachkontrolle zur Inspektion «Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes»

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 10. September 2021

Bericht

1 Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) liess dem Bundesrat im November 2015 einen Bericht über die Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes¹ in der Schweiz zukommen. Gestützt auf die Ergebnisse einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK)², war die GPK-N zum Schluss gekommen, dass der damalige Kulturlandschutz nicht genügte, um den stetigen Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland, namentlich von Fruchtfolgeflächen (FFF)³, in der Schweiz zu bremsen, weshalb sie vier Empfehlungen an den Bundesrat richtete und ein Postulat⁴ einreichte. Das Postulat wurde im März 2016 vom Nationalrat angenommen.

In seiner Stellungnahme von April 2016 zum Bericht der GPK-N⁵ teilte der Bundesrat mit, er sei bereit, Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zu ergreifen. Er gab insbesondere die Einsetzung einer Expertengruppe bekannt, die mit der Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (SP FFF) – das Hauptinstrument für die Sicherung der besten Ackerböden der Schweiz – betraut werden und prüfen sollte, wie der Kulturlandschutz verbessert werden kann. Der Bundesrat informierte die GPK-N ausserdem über verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Bundesaufsicht über den Vollzug des Kulturlandschutzes in den Kantonen und zur stärkeren Berücksichtigung dieses Schutzes bei Bundesvorhaben.

Angesichts der erhaltenen Antworten beschloss die GPK-N im Juni 2016, ihre Inspektion abzuschliessen. Sie kündigte an, sich nach Abschluss der Arbeiten der FFF-Expertengruppe über die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu informieren.⁶

Die FFF-Expertengruppe veröffentlichte im Januar 2018 ihren Schlussbericht über die Überarbeitung und Stärkung des SP FFF, den sie im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zuhanden

¹ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der GPK-N vom 20.11.2015 (BBl **2016** 3531)

² Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der PVK vom 11.6.2015 zuhanden der GPK-N (BBl **2016** 3551)

³ Die FFF, die in Art. 26 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 (RPV, SR **700.1**) definiert sind, umfassen das beste Kulturland der Schweiz, das sich für den intensiven Anbau von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln eignet. Gemäss den Zahlen des ARE machten die FFF 2015 rund 30 % des gesamten Kulturlandes in der Schweiz aus (BBl **2016** 3551, hier 3560).

⁴ Po. GPK-N «Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen» vom 20.11.2015 (15.4088)

⁵ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Stellungnahme des Bundesrates vom 6.4.2016 zum Bericht der GPK-N vom 20.11.2015 (BBl **2016** 3593)

⁶ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes: Die GPK-N begrüsst Massnahmen des Bundesrates zur Umsetzung ihrer Empfehlungen, Medienmitteilung der GPK-N vom 27.6.2016

des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) erarbeitet hatte.⁷ Nach der Veröffentlichung dieses Berichts leitete die GPK-N die Nachkontrolle zu ihrer Inspektion ein. Von September 2018 bis Februar 2021 untersuchte sie eingehend die Umsetzung ihrer Empfehlungen und ihres Postulats. Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen beschloss die Kommission, ihre abschliessende Beurteilung zu diesem Thema aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht im vorliegenden Bericht darzulegen.

2 Vorgehen der GPK-N

Die GPK-N beauftragte ihre Subkommission EDI/UVEK⁸, im Rahmen der Nachkontrolle vertiefte Abklärungen vorzunehmen. Die Subkommission befasste sich von September 2018 bis Februar 2021 mit den Arbeiten des Bundes im Bereich des Kulturlandes. Sie behandelte die Aspekte des Dossiers, zu denen im Jahr 2015 Empfehlungen formuliert worden waren, indem sie dem Bundesrat, dem UVEK und dem ARE als zuständigen Bundesbehörden schriftliche Fragen zukommen liess und Vertreterinnen und Vertreter des ARE anhörte. Bei ihrer Nachkontrolle wurde die Subkommission von der PVK unterstützt, welche die Evaluation durchgeführt hatte, auf welcher der Bericht von 2015 beruht.

Bei ihrer Nachkontrolle legte die Subkommission ihr Augenmerk insbesondere auf die Überarbeitung des SP FFF, welcher das Hauptinstrument des Bundes für die Sicherung des besten Kulturlandes darstellt.⁹ Nach Veröffentlichung des Expertenberichts zu den FFF im Januar 2018 (siehe vorhergehende Seite) hatte der Bundesrat beschlossen, diesen Sachplan aus dem Jahre 1992 grundlegend zu überarbeiten. Nach der Überarbeitung, die mit Anhörung und Mitwirkung insgesamt zwei Jahre dauerte, wurde der überarbeitete SP FFF¹⁰ am 8. Mai 2020 verabschiedet.

⁷ Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen, Bericht der Expertengruppe vom 30.1.2018 im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

⁸ Der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N gehören die Nationalratsmitglieder Thomas de Courten (Präsident), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller und Michael Töngi an. Bis Ende 2019 setzte sich die Subkommission aus den Nationalratsmitgliedern Thomas de Courten (Präsident), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Thomas Hardegger, Valérie Piller Carrard, Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi, Erich von Siebenthal und Claudio Zanetti zusammen.

⁹ Im SP FFF nach Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22.6.1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) und Art. 26 ff. RPV werden im Gegensatz zu den anderen Sachplänen des Bundes keine Vorhaben geplant; vielmehr werden der schweizweite Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen und seine Aufteilung auf die Kantone sowie der raumplanerische Umgang mit den FFF festgelegt. Für weitere Einzelheiten siehe SP FFF, Erläuterungsbericht vom 8.5.2020, Kap. 1.

¹⁰ SP FFF vom 8.5.2020. Siehe auch: Bundesrat beschliesst Strategie und Massnahmen für die Ressource Boden, Medienmitteilung des Bundesrates vom 8.5.2020. Für weitere Einzelheiten zur Überarbeitung des SP FFF siehe Kap. 3.2.

Die Subkommission informierte sich zudem über weitere Massnahmen des Bundesrates im Bereich des Kulturlandschutzes, namentlich die Schaffung des Kompetenzzentrums Boden (KOBO)¹¹, dessen Aufgabe es ist, fachliche Grundlagen für die Erfassung von Bodeninformationen zu erstellen sowie die Bundesämter für Umwelt, Landwirtschaft und Raumentwicklung bei der Erarbeitung eines Konzepts für die schweizweite Bodenkartierung fachlich zu unterstützen.¹² Sie verfolgte ferner die Arbeiten des Bundesrates zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (Revision RPG 2).

Ende 2020 beschloss die Subkommission, den ihr bekannten Sachverhalt sowie ihre Schlussfolgerungen in einem Kurzbericht darzulegen. Dieser Bericht wurde den betroffenen Stellen zur Stellungnahme vorgelegt. Die GPK-N beriet und genehmigte an ihrer Plenarsitzung vom 10. September 2021 die Endfassung des Berichts und liess diesen dem Bundesrat zukommen. An derselben Sitzung beschloss sie zudem, den Bericht zu veröffentlichen.

Die GPK-N legt im Folgenden ihre Beurteilung und ihre Erwägungen zur Umsetzung ihrer vier Empfehlungen und ihres Postulats von 2015 dar. Im Bericht wird der Dossierstand per Ende 2020 berücksichtigt.

3 Beurteilung durch die GPK-N: Umsetzung der Empfehlungen und des Postulats von 2015

Die GPK-N hält im Grossen und Ganzen fest, dass bei den Instrumenten für den Kulturlandschutz in der Schweiz – insbesondere dank der grundlegenden Überarbeitung des SP FFF – in den letzten Jahren deutliche Fortschritte erzielt wurden. Dennoch bleibt die Situation beim Kulturland besonders besorgniserregend. Zwar ist das Mindestkontingent an FFF bisher in keinem Kanton unterschritten worden, doch ist der diesbezügliche Spielraum äusserst gering (bezogen auf das schweizweite Mindestkontingent beträgt der positive Saldo gemäss den aktuellen Zahlen 1,59 %).

Da das Grundproblem – der Mangel an verlässlichen Daten zur Bodenqualität in den Kantonen – jedoch weiterhin besteht, ist eine Bewertung der tatsächlichen Situation beim Kulturlandschutz schwierig (siehe Kap. 3.2). Vor diesem Hintergrund weist die Kommission nachdrücklich darauf hin, dass ihre nachfolgende Beurteilung nicht als abschliessend zu betrachten ist. Die tatsächliche Wirksamkeit der Bundesmassnahmen zum Kulturlandschutz muss sich künftig weisen. Für die GPK-N ist es von vorrangiger Bedeutung, dass in Zusammenarbeit mit den Kantonen rasch ein verlässliches Bodendatensystem aufgebaut wird, damit die zuständigen Bundesstellen ihre gesetzlichen Aufsichtspflichten ordnungsgemäss wahrnehmen können und die Aspekte, bei denen Handlungsbedarf besteht, rasch erkannt und unverzüglich angegangen werden können.

¹¹ Der Auftrag zur Schaffung dieses Zentrums geht auf die Mo. Müller-Altmett «Nationales Kompetenzzentrum Boden als Gewinn für Landwirtschaft, Raumplanung und Hochwasserschutz» (12.4230) zurück, die 2015 angenommen wurde.

¹² Für weitere Einzelheiten zu diesen beiden Punkten siehe Kompetenzzentrum Boden und Bodenkartierung, Faktenblatt des BLW, BAFU und ARE vom 8.5.2020

3.1

Empfehlung 1: Gesetzliche Verankerung des Kulturlandschutzes

Postulat 15.4088: Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen

Empfehlung 1 vom 20. November 2015:

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

Postulat 15.4088 vom 20. November 2015:

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

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

Die GPK-N kam in ihrem Bericht von 2015¹³ zum Schluss, dass das Kulturland – z. B. im Vergleich zum Wald – bundesrechtlich nur schwach geschützt ist, und fragte sich, ob es nicht zweckmässiger wäre, die wichtigsten bis dahin auf Verordnungsstufe geregelten Vorgaben zum Kulturlandschutz auf Gesetzesstufe zu heben. Im Zusammenhang mit der Stärkung des Kulturlandschutzes forderte die Kommission den Bundesrat zudem auf, zu prüfen, ob es möglich wäre, eine allgemeine Kompensationspflicht für die Beanspruchung von FFF einzuführen. Zu guter Letzt beauftragte der Nationalrat mit dem im März 2016 angenommenen Postulat 15.4088 den Bundesrat, das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu den anderen Schutzansprüchen mit Bodennutzung umfassend zu prüfen.

¹³ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der GPK-N vom 20.11.2015, Kap. 2.2.1 (BBl 2016 3531, hier 3536)

Rechtliche Stärkung der FFF

Ein von der FFF-Expertengruppe in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, welches einen Grossteil der Fragen behandelt, die vom Postulat 15.4088 der GPK-N aufgeworfen worden waren, wurde 2017 veröffentlicht.¹⁴ Es bestätigt, dass die FFF zwar einen höheren Schutz als das übrige Kulturland geniessen, jedoch weniger stark geschützt sind als beispielsweise der Wald. Es kommt zum Schluss, dass eine Verankerung des Schutzes der FFF auf Gesetzes- statt auf Verordnungsstufe zur symbolischen Stärkung der FFF beitragen würde, jedoch auch mit negativen Aspekten und der Gefahr einer «gesetzgeberischen Schutzerhöhungsspirale» zwischen den konkurrierenden Schutzinteressen verbunden wäre. Das Rechtsgutachten bezeichnet die Interessenabwägung als bewährtes Instrument im Bereich der Raumplanung und des Naturschutzes, um zu gewährleisten, dass bei der Gewichtung der verschiedenen Schutzinteressen dem Schutz der FFF im Einzelfall ausreichend Rechnung getragen wird. Die GPK-N gelangte zur Auffassung, dass dieses Rechtsgutachten den in ihrem Postulat formulierten Auftrag erfüllt und das ARE die Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens bei der Erarbeitung des SP FFF in Erwägung gezogen hatte, weshalb sie im Juni 2021 ihrem Rat beantragte, der Abschreibung des Postulats zuzustimmen.

Die FFF-Expertengruppe empfahl auf der Grundlage des genannten Rechtsgutachtens in ihrem Bericht vom 30. Januar 2018, die Sicherung der FFF auf *Gesetzesstufe zu verankern*, um die Stellung der FFF bei der raumplanerischen Interessenabwägung zu stärken.¹⁵ Seither hat der Bundesrat jedoch keine entsprechende Gesetzesänderung vorgenommen und es vorgezogen, den Schutz der FFF durch eine Überarbeitung des SP FFF zu stärken (siehe Kap. 3.2).¹⁶ Auf Nachfrage der GPK-N meinte das ARE, Gesetzesänderungen seien nicht notwendig, da im Rahmen einer sorgfältigen und umfassenden planerischen Interessenabwägung mit Standortevaluation die Möglichkeit bestehe, den Interessen am Erhalt der FFF den Vorrang gegenüber rechtlich besser geschützten Interessen zu geben.

¹⁴ Stalder, Beat (2017): Rechtsgutachten betreffend die rechtliche Verankerung des Kulturlandschutzes und das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen, zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung / Stärkung des Sachplans FFF, Bern, 20.11.2017

¹⁵ Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen, Bericht der Expertengruppe vom 30.1.2018 im Auftrag des UVEK, Empfehlung 13.

¹⁶ Der Bundesrat teilte der GPK-N mit, er habe aus Gründen der Machbarkeit bewusst beschlossen, die Stärkung des Kulturlandschutzes ausserhalb des Revisionsentwurfs RPG 2 zu behandeln.

Die GPK-N teilt die Ansicht des ARE, dass das Instrument der Interessenabwägung eine pragmatische Lösung ist, die es ermöglicht, die bestehenden Interessen im Einzelfall zu priorisieren, und die so zum Schutz der FFF beitragen kann. Die Kommission begrüsst in diesem Zusammenhang, dass ein Kapitel des überarbeiteten SP FFF der Interessenabwägung gewidmet ist und der Begriff der Interessenabwägung in mehreren Grundsätzen des überarbeiteten SP FFF ausdrücklich genannt wird. Im Grossen und Ganzen ist die Kommission zudem der Auffassung, dass der überarbeitete SP FFF zu einem besseren Schutz der FFF beiträgt (siehe Kap. 3.2).

In den Augen der GPK-N ist das Instrument der Interessenabwägung jedoch nur dann wirksam, wenn es streng nach Bundesrecht angewendet wird und die zuständigen Behörden ausreichend für die Bedeutung des Schutzes der FFF sensibilisiert sind. Allerdings lässt sich nur schwer sagen, ob dies in der Praxis auch wirklich der Fall ist. Von der Kommission zu seiner Aufsicht in diesem Bereich befragt, teilte das ARE mit, es nehme auf verschiedenen Stufen und in verschiedenen Verfahren zu gewissen konkreten Vorhaben Stellung, um eine bundesrechtskonforme Interessenabwägung zu gewährleisten und um Kulturland sowie insbesondere FFF zu schützen. Es habe aber bei weitem nicht von allen derartigen Vorhaben Kenntnis. Regelmässig stosse es auf Schwierigkeiten bei der Durchsetzung einer bundesrechtskonformen Interessenabwägung, denn es habe in den entsprechenden Bewilligungsverfahren keine Entscheidungskompetenz. Eine stärkere Position bei der Durchsetzung einer korrekten Interessenabwägung hätten das ARE und das BLW aufgrund des ihnen zustehenden Beschwerderechts bei kantonalen oder kommunalen Vorhaben oder bei Stellungnahmen im Rahmen von Beschwerdeverfahren. Ausserdem stelle das ARE fest, dass die Bundesämter zunehmend für den FFF-Schutz sensibilisiert sind und bei ihrer Interessenabwägung konstruktiv mit diesem Thema umgehen.

Vor diesem Hintergrund ist es der GPK-N nicht möglich, derzeit zu bestätigen, dass dem Kulturlandschutz und insbesondere den FFF bei der Interessenabwägung ausreichend Rechnung getragen wird, auch wenn die Entwicklung in die richtige Richtung zu gehen scheint. Deshalb hält sie an ihrer Meinung fest, dass der Schutz der FFF eher auf Gesetzes- als auf Verordnungsstufe verankert werden sollte. So könnte das Bewusstsein der zuständigen Behörden für die Bedeutung des Schutzes der FFF geschärft und sichergestellt werden, dass die zuständigen Behörden dieses Interesse auf allen Staatsebenen einheitlich berücksichtigen. Eine solche Massnahme würde weder die Relevanz des Instruments der Interessenabwägung noch die Möglichkeit schwächen, in bestimmten Fällen anderen Interessen Vorrang einzuräumen.

Da diese Frage Sache der zuständigen Sachbereichskommission ist, richtete die GPK-N ein Schreiben an die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N), in welchem sie diese ersuchte, vertieft zu prüfen, ob es zweckmässig wäre, den Kulturlandschutz auf Gesetzes- statt auf Verordnungsstufe zu verankern.

Kompensationspflicht für die Beanspruchung von FFF

Das Hauptziel des überarbeiteten SP FFF ist die langfristige Sicherung der FFF. Gemäss dem Plan ist der Verbrauch von FFF für Zwecke jeglicher Art zu minimieren (Grundsatz G1), sind die Kantone dafür verantwortlich, dass ihr FFF-Kontingent langfristig gesichert bleibt (Grundsatz G2), und sind die FFF so zu bewirtschaften, dass deren Qualität langfristig erhalten bleibt (Grundsatz G3).

Die spezifische Frage der Kompensationspflicht für die Beanspruchung von FFF, welche die GPK-N in ihrem Bericht von 2015 aufgreift, wurde im Rahmen der Überarbeitung des SP FFF auch vom ARE geprüft.¹⁷ Die FFF-Expertengruppe unterstützte die Einführung einer solchen Kompensationspflicht ebenfalls. Zudem sieht ein Teil der Kantone einen solchen Mechanismus bereits vor. Im Rahmen der Anhörung und Mitwirkung zur Überarbeitung des SP FFF im Jahr 2019 fielen die Rückmeldungen zu diesem Vorschlag jedoch «sehr unterschiedlich und vielschichtig»¹⁸ aus, sodass das Bundesamt letztlich auf die Einführung einer allgemeinen Kompensationspflicht verzichtete. Eine Kompensationspflicht ist lediglich dann vorgesehen, *wenn ein Kanton die Erhaltung seines Mindestkontingents gefährdet* (Grundsatz G9). In diesem Fall sind die verbrauchten FFF in gleichem Umfang und unter Berücksichtigung der Qualität zu kompensieren.¹⁹ Ebenso sind *Kantone, deren FFF-Inventare auf keiner verlässlichen Datengrundlage beruhen*, künftig verpflichtet, eine Kompensationsregelung in ihrem Richtplan einzuführen (Grundsatz G10).²⁰ Im Übrigen besteht eine der wichtigsten Neuerungen des SP FFF darin, dass jeder Kanton einen *Kompensationsfonds* schaffen kann, in welchen im Falle eines Verbrauchs von FFF flächenabhängige Entschädigungen einbezahlt werden können (Grundsatz G11, siehe Kap. 3.2). Zu guter Letzt sieht der überarbeitete SP FFF eine Kompensationspflicht für die FFF vor, die bei der *Realisierung von Bundesvorhaben* verbraucht werden (Grundsatz G14). Dem ARE zufolge stärkt diese Massnahme die Vorbildfunktion des Bundes in diesem Bereich und soll die Kantone, die bisher nur wenig kompensiert haben, dazu bringen, mehr zu kompensieren.

Das ARE hält die Einführung einer allgemeinen bundesrechtlichen Kompensationspflicht derzeit nicht für vorrangig – dies insbesondere angesichts der kritischen Stellungnahmen diesbezüglich bei der ersten Etappe der Revision des RPG (Revision RPG 1) im Jahr 2014. Das Bundesamt ist zudem der Auffassung, dass mit der Überarbeitung des SP FFF gute Lösungen in diesem Bereich gefunden werden konnten und sich eine Gesetzesänderung deshalb erübrigt.

Die GPK-N ist wie das ARE der Meinung, dass der überarbeitete SP FFF wesentliche Verbesserungen und mehr Klarheit im Bereich der Kompensation bringt. Die erarbeiteten Grundsätze sind pragmatisch und ermöglichen es, präzise auf die Situation in den einzelnen Kantonen zu reagieren. Die Kommission begrüsst insbesondere den all-

¹⁷ Diese Option war bereits 2014 im Rahmen der Revision RPG 2 geprüft und schliesslich aufgrund der Kritik der betroffenen Akteure verworfen worden.

¹⁸ SP FFF, Auswertung der Anhörung und öffentlichen Mitwirkung, Bericht des ARE vom 9.4.2020, S. 15

¹⁹ Die Qualitätskriterien für die FFF werden in den Grundsätzen G5 und G6 des SP FFF präzisiert.

²⁰ Faktisch liegt diese Situation derzeit in den meisten Kantonen vor (siehe Kap. 3.2).

gemeinen Grundsatz, nach welchem die verbrauchten FFF durch gleichwertige Flächen zu kompensieren sind, und geht davon aus, dass das ARE im Rahmen seiner Aufsichtskompetenz für die Einhaltung dieses Grundsatzes sorgen wird. Sie fordert das Bundesamt zudem auf, die Kantone auch weiterhin dafür zu sensibilisieren, wie wichtig eine bundesrechtskonforme Umsetzung des Kompensationsprinzips ist. Sie weist indes darauf hin, dass die im SP FFF vorgesehenen Kompensationsmassnahmen erst dann greifen können, wenn der Bund über verlässliche Daten zur tatsächlichen Bodenqualität in der ganzen Schweiz verfügt, was noch nicht der Fall ist (siehe Kap. 3.2).

Angesichts des grossen Drucks, dem die FFF ausgesetzt sind, bedauert die GPK-N jedoch, dass keine allgemeine Kompensationspflicht für die Beanspruchung von FFF vorgesehen ist, sondern die Kompensationspflicht auf die gravierendsten Fälle beschränkt wurde, d. h. auf den Fall, dass die Erhaltung des Mindestkontingents unmittelbar gefährdet ist oder ein Kanton nicht in der Lage ist, ein ausreichend präzises FFF-Inventar zu präsentieren (was derzeit auf die meisten Kantone zutrifft). In den Augen der Kommission ist es absolut klar, dass in solchen schwerwiegenden Fällen eine Kompensationspflicht bestehen muss, und ist es äusserst wichtig, dass das ARE für die Einhaltung dieser Regel sorgt. Dennoch besteht aus Sicht der GPK-N das Ziel weiterhin darin, die *Fläche und Qualität des Kulturlandes in der Schweiz im Allgemeinen* so weit wie möglich zu erhalten – nicht nur die Mindestkontingente an FFF. Die Kommission befürchtet insbesondere, dass diejenigen Kantone, deren Bestand an FFF über dem Mindestkontingent liegt, nicht genügend Anreiz haben, ihre überschüssigen FFF zu schützen, da für diese keine ausdrückliche Kompensationspflicht gilt, und dass die FFF in den nächsten Jahren allmählich weiter zurückgehen, bis in allen Kantonen nur noch die Mindestkontingente vorhanden sind.

Die GPK-N ersucht den Bundesrat daher, die Entwicklung in diesem Bereich in den nächsten Jahren anhand der von den Kantonen im Hinblick auf ihre Berichterstattung ermittelten Daten eng zu verfolgen, um nötigenfalls bei den betroffenen Kantonen zu intervenieren, bevor nur noch das Mindestkontingent an FFF vorhanden ist. Stellt der Bundesrat fest, dass die Kantone den Grundsatz der Kompensation nicht zufriedenstellend anwenden und sich der rückläufige Trend bei den FFF fortsetzt, erwartet die Kommission vom Bundesrat, dass er rasch reagiert und eine allgemeine Kompensationspflicht im SP FFF oder im RPG vorsieht. Hier zeigt sich einmal mehr, wie wichtig es ist, dass der Bund rasch über verlässliche Daten zur Qualität der FFF in der Schweiz verfügt, damit er seiner Aufsichtspflicht angemessen nachkommen kann (siehe Kap. 3.2).

3.2

Empfehlung 2: Überarbeitung und Stärkung des SP FFF und Verbesserung der Datengrundlagen

Empfehlung 2 vom 20. November 2015:

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

Der 1992 vom Bundesrat erstellte SP FFF legt den Mindestumfang an FFF für die ganze Schweiz (damals 438 560 Hektaren) und die einzelnen Kantone sowie die Grundsätze für die Sicherung der FFF fest. Die GPK-N gelangte bei ihrer Inspektion im Jahr 2015 zum Schluss, dass dieser Sachplan auf ungenügenden Daten basierte. Sie forderte den Bundesrat auf, den SP FFF zu überarbeiten und zu stärken, die Datengrundlage zu verbessern und zu prüfen, ob eine grundlegende Neuerstellung der FFF-Inventare sowie eine damit einhergehende Anpassung der Aufteilung des FFF-Mindestumfangs zweckmässig sind.

Überarbeitung des SP FFF

Wie zuvor erwähnt, beschloss der Bundesrat 2018, den SP FFF grundlegend zu überarbeiten. Dieses Projekt wurde unter der Co-Leitung des ARE und des BLW sowie in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und unter Einbezug des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) durchgeführt. Von Dezember 2018 bis April 2019 wurde zum Entwurf des revidierten SP FFF eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Die endgültige Version des Dokuments mit den eingearbeiteten Ergebnissen aus der Anhörung ging im ersten Quartal 2020 gemäss Art. 20 RPV zur Stellungnahme an die Kantone und wurde am 8. Mai 2020²¹ vom Bundesrat verabschiedet. Die GPK-N verfolgte die gesamte Überarbeitung aufmerksam. Sie tauschte sich in dieser Angelegenheit mehrfach mit dem ARE aus und analysierte die Entwicklung des Sachplans in den verschiedenen Erarbeitungsstadien.

Die Kommission begrüsst, dass der SP FFF unter Einbezug zahlreicher betroffener Akteure überarbeitet wurde. Sie ist erfreut, dass die grundsätzliche Überarbeitung des Sachplans sowie ein Grossteil der vorgeschlagenen Änderungen bei den Anhörungsteilnehmenden auf breite Zustimmung stiessen. Sie stellt jedoch fest, dass die Meinungen zu einigen Vorschlägen auseinandergehen, zum Beispiel zur Einführung von kantonalen FFF-Kompensationsfonds (Grundsatz G11, siehe weiter unten) oder zur

²¹ SP FFF vom 8.5.2020. Siehe auch: Bundesrat beschliesst Strategie und Massnahmen für die Ressource Boden, Medienmitteilung des Bundesrates vom 8.5.2020.

Möglichkeit der Kantone, mit den FFF-Kontingenten zu handeln (aufgrund der überwiegend negativen Rückmeldungen in der Anhörung wurde dieser Vorschlag fallengelassen).

Verbesserung des SP FFF

Die GPK-N gelangt insgesamt zum Schluss, dass die Überarbeitung des SP FFF diesen verbessert und die Massnahmen zum Kulturlandschutz gestärkt hat und somit eine der wichtigsten Empfehlungen der Kommission umgesetzt wurde. Der überarbeitete Sachplan, der behördenverbindlich ist, und der dazugehörige Erläuterungsbericht²² sind klarer als ihre Vorgängerversionen. Die Kommission begrüsst insbesondere, dass im Sachplan nun die Anforderungen an die Qualitätskriterien der FFF und an die Kartierungsmethoden für die Erhebung der Bodendaten (Grundsatz G5) klar festgehalten sind und in bestimmten Fällen Kompensationsmassnahmen obligatorisch sind (siehe Kap. 3.1).

Der überarbeitete SP FFF bietet zudem grösseren Handlungsspielraum und ermöglicht es, angemessen auf die spezifische Situation der Kantone einzugehen. Der Kommission ist aber wichtig, dass diese grössere Flexibilität nicht zu einer allgemeinen Schwächung des Kulturlandschutzes führt. Deshalb ist es in diesem Zusammenhang unerlässlich, dass die Bodenqualitätskriterien eingehalten werden und schnellstmöglich eine schweizweite Bodenkartierung vorgenommen wird (siehe unten). Ausserdem wird in Zukunft auch die Aufsicht des ARE über die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben eine zentrale Rolle spielen (siehe Kap. 3.3).

Neue Massnahmen des SP FFF

Die Kommission informierte sich detailliert über die im überarbeiteten SP FFF vorgesehenen neuen Instrumente, insbesondere über die Einführung von *kantonalen Kompensationsfonds*, in welche im Fall eines Verbrauchs von FFF flächenabhängige Entschädigungen einbezahlt werden können (Grundsatz G11). Mit diesen Fonds, deren Schaffung den Kantonen freigestellt ist, soll insbesondere ermöglicht werden, mehrere kleinere Kompensationen zu einer grösseren zu bündeln und Kompensationen zeitlich verschoben zu realisieren. Die Meinungen zu diesem Vorschlag gingen in der Anhörung stark auseinander.

Die Kommission befragte das ARE, weshalb dieses neue Instrument eingeführt wurde und wie es die Nutzung dieses Instruments durch die Kantone beaufsichtigen wird. Das ARE ist der Ansicht, dass die Vorteile dieses Instruments deutlich grösser sind als dessen Nachteile und als die Gefahr, damit dem Kulturlandschutz zu schaden. Die Kantone, die einen Kompensationsfonds schaffen wollen, regeln dessen Details selbst, müssen aber dem ARE im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung (Grundsatz G17, siehe Kap. 3.3) mitteilen, wie viele Gelder in den Fonds einbezahlt wurden, wie die verfügbaren Mittel verwendet wurden und wie hoch die im Fonds

22 SP FFF, Erläuterungsbericht vom 8.5.2020

vorhandenen Beträge sind. Bis im Mai 2024 sollten die ersten Berichte aller Kantone vorliegen.²³

Die GPK-N begrüsst, dass das ARE bei der Überarbeitung des SP FFF innovative Lösungen erarbeitet hat, die den Kulturlandschutz in der Praxis optimieren sollen und die den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen. Für die Kommission ist es aber schwierig einzuschätzen, wie stark diese neuen Instrumente tatsächlich zum Schutz der FFF beitragen und ob die Aufsichtsmöglichkeiten des ARE über die Nutzung dieser Instrumente ausreichen werden. Sie ersucht den Bundesrat und das Bundesamt, aufmerksam zu verfolgen, wie sich die Lage in den Kantonen entwickelt, und innert vier Jahren die Umsetzung und die Wirksamkeit der 2020 eingeführten Massnahmen zu evaluieren.

Daten zur Bodenqualität

Die GPK-N bemängelte bereits in ihrem Bericht von 2015 die schlechte Datengrundlage zur Bodenqualität in der Schweiz und die Uneinheitlichkeit der Erhebungsmethoden der Kantone, die einen Vergleich der kantonalen FFF-Inventare verunmöglicht. Im Rahmen der Nachkontrolle stellte die GPK-N sechs Jahre später fest, dass die Situation nach wie vor unbefriedigend ist. Das ARE konnte zwischen 2016 und 2019 zwar eine Standortbestimmung zu den kantonalen Inventaren vornehmen, aus der hervorgeht, dass die 1992 im SP FFF festgelegten Mindestkontingente in keinem Kanton unterschritten wurden (siehe weiter unten). Allerdings ist nicht eindeutig zu ermitteln, ob die erfassten Flächen tatsächlich die gewünschten Qualitätskriterien erfüllen. Den Zahlen des ARE zufolge liegen nur zu 19 Prozent der inventarisierten FFF qualitativ genügende Bodeninformationen vor. Die Kommission erachtet eine Verbesserung der kantonalen Datenbanken als unerlässlich für den langfristigen Schutz der FFF.

Trotz alledem nimmt die Kommission mit Genugtuung zur Kenntnis, dass sich die Bundesbehörden dem Verbesserungsbedarf in diesem Bereich bewusst sind. Sie stellt fest, dass diesbezüglich Arbeiten laufen und in den letzten Jahren mehrere wichtige Massnahmen ergriffen wurden:

- Der überarbeitete SP FFF sieht nunmehr vor, dass die Kantone sämtliche Böden mit FFF-Qualität in ihrem FFF-Inventar auszuweisen haben (Grundsatz G4) und dass die FFF-Inventare auf der Basis von verlässlichen Bodendaten erstellt werden müssen (Grundsatz G5). Konkret bedeutet dies, dass für die ganze Schweiz neu ein Kartiertechnik-Standard gilt. Werden die Bodendaten als nicht verlässlich erachtet, sind die Kantone verpflichtet, eine Kompensationsregelung im Richtplan einzuführen (Grundsatz G10).

²³ Laut ARE sind die Kantone in der Terminierung ihrer vierjährigen Berichterstattung zu den FFF frei. Sie können sich z. B. an der letzten Anpassung ihres Richtplans orientieren. Jedoch gilt für alle Kantone, dass sie dem ARE spätestens vier Jahre nach Veröffentlichung des überarbeiteten SP FFF, d. h. bis im Mai 2024, ihren ersten Bericht vorlegen müssen.

-
- Die Kantone sind verpflichtet, innert drei Jahren nach Veröffentlichung des überarbeiteten SP FFF (also bis Mai 2023) eine Hinweiskarte zu erstellen mit den Böden, welche für eine Aufwertung oder Rekultivierung in Frage kommen (Grundsatz G7).²⁴
 - Nach Annahme der Motion Müller-Altarmatt 12.4230²⁵ konnte das KOBO im Jahr 2020 definitiv geschaffen und seine langfristige Finanzierung sichergestellt werden. Dieses Kompetenzzentrum, das von Bund und Kantonen gemeinsam betrieben wird, spielt künftig eine zentrale Rolle bei der Erhebung und Bereitstellung von Bodeninformationen.²⁶ Das BAFU präsentierte der Kommission im Rahmen einer Sitzung beim ARE die Aufgaben, die Finanzierung und die Organisation des KOBO sowie die verschiedenen Schritte im Zusammenhang mit dessen Aufbau.
 - Im Mai 2020 beauftragte der Bundesrat das UVEK und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), ein Konzept für die schweizweite Bodenkartierung auszuarbeiten.²⁷ Laut den ersten Informationen, die der Kommission vorliegen, handelt es sich um ein äusserst langfristiges (15–20 Jahre) und kostspieliges Projekt, dessen Modalitäten noch geklärt werden müssen. Im ersten Quartal 2022 sollte dem Bundesrat ein Konzept für dieses Projekt vorliegen. Das KOBO wird eine wichtige Rolle bei der Realisierung dieses Projekts spielen.
 - Ebenfalls im Mai 2020 verabschiedete der Bundesrat die Bodenstrategie Schweiz, die dafür sorgen soll, dass die Böden auch künftig fruchtbar sind, dass in der Schweiz bis 2050 netto kein Boden mehr verloren geht und dass die Bodenfunktionen in der Raumplanung und bei der Interessenabwägung besser berücksichtigt werden.²⁸

Die Kommission begrüsst die Fortschritte der letzten Jahre, die ihrer Ansicht nach in die richtige Richtung gehen. Sie findet es aber höchst bedauerlich, dass es fast 20 Jahre²⁹ dauerte – in denen die Landwirtschaftsflächen weiter zurückgingen³⁰ –, bis der Bund konkrete Massnahmen ergriff, um das Problem der mangelhaften Bodendaten in der Schweiz anzugehen. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Erfassung der Qualität der Schweizer Böden aufwendig ist. In ihren Augen erlaubt es die gegenwärtig problematische Situation aber nicht, noch viele Jahre zuzuwarten, bis eine verlässliche Übersicht über die Bodenqualität in den Kantonen vorliegt. Sie fordert den

²⁴ Im März 2021 publizierte das ARE zuhanden der Kantone eine Anleitung zur Erarbeitung einer Hinweiskarte gemäss Grundsatz G7.

²⁵ Mo. Müller-Altarmatt «Nationales Kompetenzzentrum Boden als Gewinn für Landwirtschaft, Raumplanung und Hochwasserschutz» vom 14.12.2012 (12.4230)

²⁶ Kompetenzzentrum Boden und Bodenkartierung, Faktenblatt des BLW, des BAFU und des ARE vom 8.5.2020

²⁷ Bundesrat beschliesst Strategie und Massnahmen für die Ressource Boden, Medienmitteilung des Bundesrates vom 8.5.2020

²⁸ Die nationale Bodenstrategie, Faktenblatt des BLW, des BAFU und des ARE vom 8.5.2020

²⁹ Das ARE hatte im Rahmen einer Evaluation des SP FFF im Jahr 2003 bereits auf die mangelnde Verlässlichkeit der Daten zur Bodenqualität hingewiesen.

³⁰ Siedlungsentwicklung, Informationsblatt des Bundesamtes für Statistik, Juli 2019

Bundesrat auf, seine Arbeiten in dieser Angelegenheit voranzutreiben, damit innert nützlicher Frist eine substantielle Verbesserung erreicht wird.

Die GPK-N nimmt Kenntnis davon, dass der Bundesrat explizit darauf verzichtet hat, im überarbeiteten SP FFF eine konkrete Frist für die Verbesserung der kantonalen Bodendaten festzulegen, um dem Konzept zur schweizweiten Bodenkartierung, das derzeit erarbeitet wird, nicht vorzugreifen. Die Kommission erwartet aber, dass die Kantone mit den anderen im Sachplan vorgesehenen Massnahmen (insbesondere die Kompensationspflicht für Kantone mit unverlässlichen Daten) dazu veranlasst werden, die erforderlichen Inventararbeiten rasch vorzunehmen. Sie fordert den Bundesrat und das ARE auf, nach der Verabschiedung des Konzepts zur schweizweiten Bodenkartierung zu prüfen, ob eine verbindliche Frist in den SP FFF aufzunehmen ist.

Kantonale FFF-Kontingente, aktueller Stand der Inventare

Der Bundesrat hat beschlossen, den schweizweit geltenden Mindestumfang an FFF und die Kontingente, die 1992 den einzelnen Kantonen zugeteilt worden waren, vorläufig nicht zu ändern.³¹ Seiner Ansicht nach müssen diese Vorgaben beibehalten werden, solange keine verlässlichen Daten zur schweizweiten Bodenqualität vorliegen.

Die GPK-N erachtet diesen Beschluss als sinnvoll. Sie teilt die Meinung des Bundesrates, dass es vor einer allfälligen Anpassung der Kontingente zwingend notwendig ist, über verlässliche und einheitliche Daten zur schweizweiten Bodenqualität zu verfügen. Darüber hinaus ist sie der Ansicht, dass das nationale Gesamtkontingent langfristig beibehalten werden muss. In diesem Sinne steht sie dem Vorschlag, wonach die Kantone in Zukunft untereinander Handel mit ihren FFF betreiben können sollen, kritisch gegenüber. In ihren Augen wäre ein solcher Handel schwierig umzusetzen und würde das nationale Kontingent gefährden.³²

Im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne, die in den vergangenen Jahren aufgrund der Revision RPG 1 vorgenommen wurde³³, prüfte das ARE den Stand der kantonalen FFF-Inventare (eine solche schweizweite Gesamtübersicht innert kurzer Frist erfolgte seit dem Ende der 1980er Jahre nicht mehr). Die GPK-N hat Kenntnis vom Ergebnis dieser Prüfung genommen. Sie hat mit Genugtuung festgestellt, dass alle Kantone einen positiven Saldo aufweisen und somit den 1992 definierten Mindestumfang an FFF sichern konnten, ist allerdings äusserst besorgt darüber, dass der Bestand an FFF in mehreren Kantonen nur knapp über dem Mindestkontingent liegt. Den Zahlen des ARE³⁴ zufolge liegt der positive FFF-Saldo derzeit in zwölf Kantonen unter 2 Prozent und nur drei Kantone weisen einen Saldo von über 10 Prozent auf.

³¹ SP FFF vom 8.5.2020, Festlegungen F1 und F2, S. 10. Siehe auch SP FFF, Erläuterungsbericht vom 8.5.2020, S. 11.

³² Diese Massnahme war ursprünglich im Rahmen der Überarbeitung des SP FFF vorgesehen und wurde dann aufgrund der überwiegend negativen Rückmeldungen aus der Anhörung wieder fallengelassen.

³³ Die Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch das ARE erfolgte im Hinblick darauf, diese an die Revision RPG 1 anzupassen. Die kantonalen Richtpläne wurden dem ARE zwischen 2016 und 2019 vorgelegt und der Kommission im September 2019 präsentiert. Einige Inventare befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in Überarbeitung.

³⁴ Stand: 9.6.2021

Gesamtschweizerisch liegt der FFF-Saldo (445 443 ha) nur gerade 1,59 Prozent über dem nationalen Mindestkontingent (438 460 ha). Allerdings ist zu bedenken, dass die aktuellen Zahlen aufgrund der mangelhaften Daten zur Bodenqualität nur bedingt repräsentativ sind.

Das ARE teilte der Kommission mit, dass im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne die notwendigen Vorbehalte und Aufträge an die Kantone mit den tiefsten Saldi formuliert wurden. Für die Kommission ist diese Situation ein erneuter Beweis dafür, dass die Arbeiten für eine substantielle Verbesserung der Qualität und Quantität der Bodeninformationen rasch vorzunehmen sind.

3.3 **Empfehlung 3: Bundesaufsicht über den Vollzug in den Kantonen**

Empfehlung 3 vom 20. November 2015:

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

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

Die GPK-N kam in ihrem Bericht von 2015 zum Schluss, dass der Bund seine Aufsichtsrolle im Bereich des Kulturlandschutzes nur zurückhaltend wahrnimmt. Sie stellte insbesondere fest, dass gewisse Kantone ihrer Informationspflicht gegenüber dem ARE nicht ordnungsgemäss nachkommen und so die Interventionsmöglichkeiten des Bundesamtes einschränken. Folglich forderte sie den Bundesrat auf, seine Aufsichtsfunktion aktiv und umfassend wahrzunehmen.

Vollzugshilfen zum SP FFF

Zum überarbeiteten SP FFF gehört auch ein 33-seitiger Erläuterungsbericht³⁵, der präzise und für die Umsetzung des SP FFF massgebende Erklärungen enthält (Qualitätskriterien, Interessenabwägung, Inhalt der Berichte an das ARE usw.). Dieser Erläuterungsbericht ersetzt die 2006 vom ARE veröffentlichte Vollzugshilfe, die gewisse Schwächen aufwies.³⁶ Die Kommission ist im Grossen und Ganzen der Auffassung, dass der neue Erläuterungsbericht ihren Anliegen von 2015 Rechnung trägt, auch wenn es noch zu früh ist, um zu beurteilen, ob er in der Praxis auf alle Vollzugsfragen der Kantone Antworten liefert.

Das ARE teilte der Kommission im Übrigen mit, dass es sich die Möglichkeit vorbehält, in Zusammenarbeit mit dem BLW, dem BWL und dem BAFU punktuelle Ergänzungen am SP FFF und an dessen Erläuterungsbericht vorzunehmen. So wurde eine Anleitung zur Erstellung einer Hinweiskarte für die Kantone (Grundsatz G7) erarbeitet und im März 2021 veröffentlicht. Im Februar 2021 publizierte das ARE zudem eine Liste von Antworten auf verschiedene praktische Fragen zur Umsetzung des überarbeiteten SP FFF. Die GPK-N begrüsst diese Schritte und fordert das ARE auf, die Vollzugshilfen auch weiterhin entsprechend den gewonnenen Erkenntnissen zu ergänzen, um so für eine einheitliche Anwendung durch die Kantone zu sorgen.

Überprüfung der kantonalen Richtpläne

Der überarbeitete SP FFF präzisiert, dass die Kantone gehalten sind, in ihrem Richtplan verbindliche Massnahmen zur langfristigen Sicherung ihres FFF-Kontingents festzulegen und umzusetzen (Grundsatz G2). Er hält zudem fest, dass der SP FFF «die Grundlage zur Beurteilung und Prüfung der kantonalen Richtpläne zum Thema FFF [bildet]». Der Erläuterungsbericht definiert näher, welche Elemente zu den FFF in den kantonalen Richtplänen enthalten sein müssen.³⁷ Gleichzeitig wurden im SP FFF auch Präzisierungen zur Berücksichtigung des Schutzes der FFF bei der Interessenabwägung vorgenommen (siehe Kap. 3.1).

Die GPK-N informierte sich im Rahmen ihrer Nachkontrolle beim ARE darüber, wie das Bundesamt in Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Bundesbehörden die kantonalen Richtpläne im Hinblick auf den Schutz der FFF prüft. Sie hält grundsätzlich fest, dass die Aufsicht in diesem Bereich in den letzten Jahren – insbesondere mit dem Inkrafttreten der Revision RPG 1 im Jahr 2014 – verstärkt wurde. Nach dieser Revision (2016–2019) meldete das Bundesamt bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne für die meisten Kantone Vorbehalte zum Schutz der FFF an oder passte die Richtpläne sogar an. In den besorgniserregendsten Fällen wurden die Kantone aufgefordert, in kürzeren Zeitabständen als den üblichen vier Jahren Bericht zu erstatten.

³⁵ SP FFF, Erläuterungsbericht vom 8.5.2020

³⁶ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der GPK-N vom 20.11.2015, Kap. 2.3.1 (BBl 2016 3531, hier 3541)

³⁷ SP FFF, Erläuterungsbericht vom 8.5.2020, S. 13

Die GPK-N ist insgesamt zufrieden damit, wie sich die Aufsicht der Bundesbehörden im Bereich des Schutzes der FFF bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne entwickelt hat. Sie ist der Auffassung, dass der überarbeitete SP FFF eine klare Basis für die Stärkung und Vereinheitlichung dieser Aufsicht darstellt. Die Kommission geht zudem davon aus, dass die Kontrollen dank der Verbesserung der Qualität der kantonalen Bodendaten (siehe Kap. 3.2) längerfristig noch wirksamer werden.

Regelmässige Übermittlung der kantonalen Daten

Die RPV verpflichtet die Kantone, dem ARE mindestens alle vier Jahre Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der FFF mitzuteilen.³⁸ Zudem sind die Kantone gehalten, dem ARE seit 2014 Entscheide zu eröffnen, die einen Rückgang der FFF um mehr als drei Hektare zur Folge haben; seit 2015 besteht diese Eröffnungspflicht auch dem BLW gegenüber. In ihrem Bericht von 2015 gelangte die GPK-N zum Schluss, dass die Kantone dieser Informationspflicht nur teilweise nachkommen.³⁹

Gemäss dem überarbeiteten SP FFF müssen die Kantone ihre Geodaten zu den FFF-Inventaren nun auf einem nationalen Geoportal jährlich auf den 1. Januar aktualisieren (Grundsatz G15). Die erste Aktualisierung erfolgte am 1. Januar 2021, umfasste aber noch nicht die Daten aller Kantone.⁴⁰ Auf der Grundlage dieser Daten erstellt der Bund alle vier Jahre eine Statistik zu den FFF, die öffentlich zugänglich ist (Grundsatz G16). Ausserdem führen der SP FFF und dessen Erläuterungsbericht die Modalitäten und den Inhalt des Berichts auf, welchen die Kantone gemäss RPV alle vier Jahre dem ARE einzureichen haben (Grundsatz G17). Das ARE prüft, ob die übermittelten Daten plausibel sind und ob der Umgang mit den kantonalen FFF-Inventaren den Grundsätzen des SP FFF entspricht. Das ARE «ergreift zusammen mit den Kantonen Massnahmen, falls die Vorgaben nicht eingehalten werden können».⁴¹

Die GPK-N erkundigte sich beim ARE, welche Massnahmen denkbar sind, wenn ein Kanton die Vorgaben des SP FFF nicht einhält. Das Bundesamt teilte ihr mit, dass es mit dem betreffenden Kanton unter anderem eine Verwaltungsvereinbarung abschliessen kann, in welcher die zu ergreifenden Korrekturmassnahmen festgehalten sind (z. B. Sistierung der Beanspruchung der FFF und Aktualisierung des kantonalen Inventars). Eine solche Vereinbarung sei 2014 erfolgreich mit einem Kanton abgeschlossen worden, der den von ihm gemäss SP FFF zu sichernden Mindestumfang nicht mehr eingehalten habe.

Die Kommission begrüsst die Massnahmen, welche das ARE bei der Überarbeitung des SP FFF ergriffen hat, um eine bessere Übermittlung der kantonalen Daten zur FFF-Nutzung sicherzustellen. Sie hofft, dass den Bundesbehörden dank den neuen

³⁸ Art. 30 Abs. 4 RPV

³⁹ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der GPK-N vom 20.11.2015, Kap. 2.3.3 (BBl 2016 3531, hier 3542)

⁴⁰ www.geodienste.ch. Damit die Kantone ihre Inventare veröffentlichen können, müssen sie das «Minimale Geodatenmodell FFF» verwenden. Am 2.6.2021 waren auf dem Online-Geoportal die FFF-Inventare von fünfzehn Kantonen abrufbar. Vier weitere Kantone haben angekündigt, dass sie ihre Inventare im Laufe des Jahres 2021 veröffentlichen werden. Dem ARE zufolge werden die übrigen sieben Kantone ihre Daten in den kommenden Jahren publizieren.

⁴¹ SP FFF, Erläuterungsbericht vom 8.5.2020, S. 24

Vorgaben eine vollständige und einheitliche Datenbasis zur Verfügung stehen wird, auch wenn die Verlässlichkeit der Daten noch verbessert werden muss (siehe Kap. 3.2). Sie begrüsst zudem den Willen des ARE, regelmässig eine Statistik zu den FFF zu veröffentlichen und so die Transparenz in diesem Bereich zu erhöhen.

Zugang der Bundesstellen zu den relevanten Informationen

Die GPK-N stellte in ihrem Bericht von 2015 fest, dass das ARE und das BLW aufgrund lückenhafter Informationen nur selten vom Beschwerderecht Gebrauch machen, welches ihnen im Bereich des Schutzes der FFF zusteht. Die Kommission stellt fest, dass sich diese Problematik inzwischen entschärft zu haben scheint. Wie bereits zuvor erwähnt, sind die Kantone seit 2014 bzw. 2015 verpflichtet, dem ARE bzw. dem BLW einen FFF-Rückgang von mehr als drei Hektaren zu melden. Ausserdem hält der überarbeitete SP FFF ausdrücklich fest, dass die Kantone zur Berichterstattung verpflichtet sind (Grundsatz G17). Zudem ist das ARE der Meinung, dass die Veröffentlichung der kantonalen FFF auf einem nationalen Geoportal (Grundsatz G15) und die vierjährige Erstellung einer FFF-Statistik (Grundsatz G16) den Bundesstellen den Zugang zu den relevanten FFF-Informationen erleichtern werden. Die Kommission begrüsst diese Entwicklung und geht davon aus, dass es den Bundesstellen so künftig möglich sein wird, ihr Beschwerderecht wirksamer zu nutzen.

3.4 Empfehlung 4: Berücksichtigung des Kulturlandschutzes bei Bundesvorhaben

Empfehlung 4 vom 20. November 2015:

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

Im Jahr 2015 gelangte die GPK-N zum Schluss, dass der Bund bei den eigenen Projekten dem Schutz des Kulturlandes einen geringen Stellenwert einräumt und dass er in diesem Bereich seine Vorbildfunktion nicht ausreichend wahrnimmt, beispielsweise bei der Ausarbeitung der Sachpläne oder bei der Genehmigung von Plänen für Bundesvorhaben.⁴²

Die Kommission stellt erfreut fest, dass sich die Situation in der Zwischenzeit verbessert hat. Im überarbeiteten SP FFF wird die Vorbildfunktion des Bundes explizit erwähnt und es werden präzise Regeln zum Umgang mit den FFF bei der Realisierung von Bundesvorhaben festgehalten (Grundsätze G12–G14). So sind Bundesvorhaben,

⁴² Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der GPK-N vom 20.11.2015, Kap. 2.4 (BBl 2016 3531, hier 3545)

bei denen mehr als fünf Hektaren FFF verbraucht werden, immer sachplanpflichtig und das ARE ist frühzeitig in das entsprechende Verfahren einzubeziehen. Im Weiteren sind bei der Realisierung von Bundesvorhaben grundsätzlich alle verbrauchten FFF, die in einem kantonalen Inventar verzeichnet sind, mit Unterstützung der betroffenen Kantone durch qualitativ gleichwertige Flächen zu kompensieren. Der Sachplan und der Erläuterungsbericht präzisieren die Zusammenarbeit mit den Kantonen, die Kompetenzverteilung und die Kostenübernahme⁴³.

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist in diesem Bereich von zentraler Bedeutung, da der Bund selbst nur über wenige Flächen verfügt, die für eine Kompensation oder Aufwertung infrage kommen. Der Kommission liegen keine Informationen zu Problemen in diesem Bereich vor. Sie geht davon aus, dass das ARE und die zuständigen Einheiten von Fall zu Fall mit den involvierten Kantonen nach pragmatischen Lösungen suchen.

Im Dezember 2017 unterzeichneten die folgenden Bundesstellen die «Absichtserklärung zur grundsätzlichen Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben»: Das ARE, das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das BAFU, das Bundesamt für Verkehr (BAV), das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), das Bundesamt für Energie (BFE), das BLW, das Generalsekretariat des UVEK, das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und das Staatssekretariat für Migration (SEM). Laut dem ARE wirkte sich diese Absichtserklärung positiv auf die FFF-Kompensation aus: Die Infrastrukturämter verlangen seither bereits bei der Ausarbeitung der Vorhaben ein Kompensationsprojekt, was die Kantone zur Mitarbeit verpflichtet. Die Vorbildfunktion des Bundes in diesem Bereich veranlasste auch andere Gesuchstellende, wie die SBB oder der Flughafen Zürich, dazu, bereits bei der Lancierung ihrer Vorhaben FFF-Kompensationsprojekte auszuarbeiten.

Die GPK-N begrüsst die Bestrebungen der Bundesbehörden in den vergangenen Jahren, den Schutz der FFF bei Bundesvorhaben zu stärken. Anhand der ihr vorliegenden Informationen erachtet sie ihre Empfehlung als erfüllt. Die ersten Erfahrungen bestätigen überdies, dass die Vorbildfunktion des Bundes beim FFF-Schutz das Vorgehen der Kantone und der privaten Akteure positiv beeinflussen kann.

In einem Punkt besteht aus Sicht der Kommission aber noch Verbesserungsbedarf. Derzeit fehlt dem Bund nämlich eine Übersicht über die Flächen, die in seinem Eigentum sind und die sich für die FFF-Kompensation eignen. Immerhin sind einige seiner Flächen in den kantonalen Inventaren aufgeführt. Aus Sicht der GPK-N ist die Erstellung einer solchen Übersicht wünschenswert. Auf diese Weise könnte die Kohärenz der Kompensationspolitik des Bundes gestärkt werden und allenfalls könnten gewisse Kompensationen in den Kantonen vermieden werden, wenn sich Bundesflächen als Alternative dafür anbieten. Die Kommission fordert den Bundesrat auf, diese Massnahme so schnell wie möglich umzusetzen.

⁴³ Der Erläuterungsbericht sieht vor, dass die Kosten der Kompensationen für Bundesvorhaben von den Bundesbehörden bzw. den Gesuchstellenden zu tragen sind (SP FFF, Erläuterungsbericht vom 8.5.2020, S. 22).

Die GPK-N kommt zum Schluss, dass der Bundesrat mehrere Empfehlungen aus ihrem Bericht von 2015 umgesetzt hat. Im Grossen und Ganzen wurden die Instrumente für den Schutz des Kulturlandes in den letzten Jahren gestärkt und hat sich die Sensibilisierung für dessen Erhalt verbessert. Die Kommission stellt indes fest, dass der Bund immer noch nicht über verlässliche Daten zur tatsächlichen Qualität der FFF in den Kantonen verfügt, was umso problematischer ist, als solche Daten unerlässlich dafür sind, dass die Massnahmen zum Schutz der FFF in der Praxis ihre volle Wirkung entfalten können. Das Fehlen eines verlässlichen Überblicks über die Situation ist auch deshalb so besorgniserregend, weil der positive FFF-Saldo – bezogen auf das Mindestkontingent im SP FFF – derzeit äusserst gering ist (gemäss den verfügbaren Daten 1,59 %). Die GPK-N kann vor diesem Hintergrund nicht abschliessend beurteilen, wie es um das Kulturland in der Schweiz steht, bringt aber ihre Besorgnis zum Ausdruck. Sie ersucht alle Akteure, auf eine rasche Verbesserung der Situation in diesem Bereich hinzuwirken.

Die vom Bundesrat im Mai 2020 abgeschlossene *Überarbeitung des SP FFF* stärkt den Kulturlandschutz entscheidend, was die GPK-N sehr begrüsst (Empfehlung 2). Der überarbeitete Sachplan und dessen Erläuterungsbericht sind klarer und vollständiger als die vorhergehenden Versionen. Die Kommission begrüsst insbesondere, dass der SP FFF nun präzise Anforderungen an die Qualität der FFF und an die Methoden zur Erhebung der Bodendaten enthält und in ganz bestimmten Fällen eine Kompensationspflicht für die Beanspruchung von FFF vorsieht. Zudem sieht der überarbeitete SP FFF verschiedene neue Instrumente wie die Schaffung eines Kompensationsfonds vor, mit denen flexibel auf die Situation in den einzelnen Kantonen reagiert werden kann. Die Kommission ist der Auffassung, dass sich diese neuen Instrumente in der Praxis erst noch bewähren müssen. Besonders wichtig ist in ihren Augen, dass diese grössere Flexibilisierung nicht zu einer allgemeinen Schwächung des Schutzes der FFF führt.

Die Kommission hält erfreut fest, dass der überarbeitete SP FFF und dessen Erläuterungsbericht auch die *Aufsichtskompetenz der Bundesbehörden im Bereich des Kulturlandschutzes* klären und stärken (Empfehlung 3). Die Hilfsdokumente zum Vollzug des SP FFF sind nun klarer, der Schutz der FFF wird bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne genauer überprüft und die Modalitäten für die Übermittlung der kantonalen FFF-Daten wurden präzisiert. Die Bundesstellen sollten nun einen angemessenen Zugang zu den Informationen haben, die sie für ihre Aufsicht benötigen, auch wenn diese immer noch durch die unzureichende Qualität der verfügbaren Daten beeinträchtigt wird.

Die Kommission begrüsst zudem, dass die *Vorbildfunktion des Bundes beim Kulturlandschutz* gestärkt wurde (Empfehlung 4). Der überarbeitete SP FFF legt nun präzise Regeln für die Beanspruchung von FFF im Rahmen von Bundesvorhaben fest und mehrere Bundeseinheiten unterzeichneten 2017 eine entsprechende Absichtserklärung. Die Kommission bedauert jedoch, dass der Bund keine Übersicht über die Flächen hat, die in seinem Eigentum sind und sich zur Kompensation von FFF eignen würden. Sie fordert den Bundesrat auf, dieses Versäumnis zu korrigieren.

Die GPK-N weist darauf hin, dass die Situation im Bereich des Kulturlandes in der Schweiz trotz den erzielten Fortschritten fragil bleibt und viele Unsicherheiten in Bezug auf die tatsächliche FFF-Situation in den Kantonen bestehen. Dies ist auf die nach wie vor *unzureichende Verlässlichkeit der verfügbaren Daten zur Bodenqualität in der Schweiz* zurückzuführen. Dieser Mangel wurde bereits 2015 festgestellt (Empfehlung 2), die Situation in diesem Bereich bleibt jedoch unbefriedigend. Obwohl die FFF den aktuellen Zahlen zufolge in allen Kantonen über dem Mindestkontingent von 1992 liegen, sind die Daten zur tatsächlichen Bodenqualität dieser Flächen sehr lückenhaft. Ausserdem verfügen einige Kantone nur noch über einen äusserst geringen positiven Saldo.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass sich die Bundesbehörden bewusst sind, wie wichtig Verbesserungen in diesem Bereich sind, und dass in den letzten Jahren mehrere entscheidende Schritte – insbesondere die Schaffung eines Kompetenzzentrums Boden und die Aufnahme von Arbeiten im Hinblick auf eine schweizweite Bodenkartierung – unternommen werden konnten. Sie bedauert jedoch, dass solche Massnahmen nicht früher ergriffen wurden, und ist der Auffassung, dass nicht noch Jahre zugewartet werden darf, bis eine verlässliche Übersicht über die Bodenqualität in den Kantonen vorliegt. Sie fordert den Bundesrat auf, seine diesbezüglichen Bemühungen zu verstärken und zu prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, den Kantonen eine verbindliche Frist zu setzen. In der Zwischenzeit begrüsst die Kommission den Beschluss des Bundesrates, die den Kantonen zugeteilten Mindestkontingente an FFF nicht zu ändern.

Zu guter Letzt sollten in den Augen der GPK-N zwei normative Massnahmen zur weiteren Stärkung des Kulturlandschutzes geprüft werden (Empfehlung 1). Erstens sollte *der Schutz der FFF eher im Gesetz als in einer Verordnung verankert werden*, damit die zuständigen Behörden stärker für den Kulturlandschutz sensibilisiert werden und diesen – insbesondere bei der Interessenabwägung – einheitlich berücksichtigen. Zweitens fordert die Kommission den Bundesrat auf, zu prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, eine *allgemeine Kompensationspflicht für die Beanspruchung von FFF* einzuführen, sollte der Bestand an FFF in den nächsten Jahren weiter zurückgehen.

Die GPK-N hat beschlossen, ihre Nachkontrolle und somit ihre Arbeiten in diesem Dossier abzuschliessen. Sie ersucht den Bundesrat und die zuständigen Behörden, die Erwägungen der Kommission bei ihren künftigen Arbeiten zu berücksichtigen. Die Kommission wird im Rahmen ihrer regelmässigen Arbeiten in den kommenden Jahren dennoch aufmerksam verfolgen, wie sich die Situation beim Kulturlandschutz weiterentwickelt.

10. September 2021

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Präsident: Erich von Siebenthal

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EDI/UVEK:
Thomas de Courten

Der Sekretär der Subkommission EDI/UVEK:
Nicolas Gschwind

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BFE	Bundesamt für Energie
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FFF	Fruchtfolgeflächen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
KOBO	Kompetenzzentrum Boden
Mo.	Motion
Po.	Postulat
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RPG	Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgeflächen
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung