

Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 20. November 2015

Bericht

1 Einleitung

Die Schweiz verliert jedes Jahr rund 3'400 Hektaren (ha) landwirtschaftliches Kulturland; dies entspricht jährlich fast der Fläche des Zugersees. Hochgerechnet auf die letzten 25 Jahre ergibt dies rund 85'000 ha Kulturland. Das Kulturland ist damit in dieser Zeit aufgrund von Siedlungsbau, Verkehrsinfrastruktur und weiterer Ursachen ungefähr um die Fläche des Kantons Jura verringert worden.

Angesichts des stetigen und rapiden Kulturlandverlusts beschloss der Bundesrat 1992, mit einem Sachplan einen Mindestumfang für das qualitativ beste Kulturland, d.h. das ackerfähige Kulturland bzw. die sogenannten Fruchtfolgeflächen (FFF), festzulegen. Mit diesem Sachplan FFF¹ sollten alle Kantone verpflichtet werden, ein Inventar über die vorhandenen Fruchtfolgeflächen zu führen und einen bestimmten Anteil des im Sachplan festgelegten Mindestumfangs zu sichern. Auch auf kantonaler Ebene gab es zudem Bestrebungen (z.B. die Kulturlandinitiative im Kanton Zürich) zum Schutz des knappen Kulturlandes.

Trotz der vielen Schutzmassnahmen sprechen die oben genannten Zahlen von einem anhaltenden Druck auf das verbleibende Kulturland. Es stellt sich folglich die Frage, ob die bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes zweckmässig sind und inwiefern sie verbessert werden könnten, um den Trend der Kulturlandverdrängung zu stoppen. Vor diesem Hintergrund beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation über die Massnahmen zur Sicherung des landwirtschaftlichen Kulturlandes mit besonderer Beachtung des Schutzes der Fruchtfolgeflächen.² Im Einzelnen sollte in der Evaluation folgenden Fragestellungen nachgegangen werden:

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?

Die Evaluation beschränkt sich dabei auf die Rolle des Bundes beim Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes. Der Umgang mit Kulturland in den Kantonen liegt nicht im Aufsichtsbereich der GPK. Der Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben durch die kantonalen Verwaltungsstellen wurde aber in der Untersuchung insofern berücksichtigt, als sie Aufschluss über die Aufsichts- und Vollzugstätigkeiten des Bundes geben können. Im Rahmen der PVK-Evaluation wurden hierzu neben

¹ Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992

² Die Frage der Wirksamkeit der Massnahmen des Kulturlandschutzes wurde in der PVK-Evaluation nicht berücksichtigt.

den betroffenen Akteuren der Bundesverwaltung auch die kantonalen Raumplanungs- und Landwirtschaftsämter konsultiert sowie Dokumente zur Umsetzung und Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben in den Kantonen analysiert. Einzelne Teile der Evaluation wurden in Zusammenarbeit mit externen Experten (Ecoplan AG und Evaluanda) durchgeführt.

Die PVK verabschiedete die Ergebnisse ihrer Evaluation am 11. Juni 2015 zuhanden der zuständigen Subkommission EDI/UVEK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N). Im vorliegenden Bericht präsentiert die GPK-N nun die aus ihrer Sicht wichtigsten Feststellungen und die davon abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Für eine ausführlichere Beschreibung der Analysen und Bewertungsgrundlagen wird auf den Bericht der PVK im Anhang und auf die zugehörigen Materialien verwiesen.³

Die Evaluation der PVK erfolgte parallel zur Einführung des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes (RPG⁴), welches vom Volk am 3. März 2013 angenommen und am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt wurde. Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf den Stand nach dieser sogenannten 1. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes.

Im Bericht der PVK wird zudem noch auf die Änderungsvorschläge in der Vernehmlassungsvorlage der 2. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes hingewiesen, welche den Schutz der Fruchtfolgeflächen auf Gesetzesstufe wesentlich stärken sollten.⁵ In der Zwischenzeit wurde die 2. Revision aber gemäss Angaben des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zurückgestellt; mit einer Inkraftsetzung ist nicht vor 2020/21 zu rechnen. Die Regelungen über den Kulturlandschutz und den Sachplan FFF wurden jedoch aus der Revisionsvorlage ausgekoppelt.⁶ Stattdessen soll eine Expertengruppe eine Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF erarbeiten; der Anpassungsbedarf der gesetzlichen Vorgaben soll erst in einer späteren Phase geprüft werden. Für die folgenden Feststellungen und Empfehlungen der GPK-N wurden daher die Ausführungen der PVK zur Vernehmlassungsvorlage der 2. Revision nur im Sinne möglicher alternativer Lösungen und Verbesserungsvorschläge berücksichtigt.

2 Feststellungen und Empfehlungen der GPK-N

2.1 Bedeutung des Kulturlandverlustes in der Schweiz

Wie eingangs erwähnt, sind seit anfangs der 1980er Jahre über 85'000 ha Kulturland verdrängt worden; dies entspricht rund 5% der damals noch vorhandenen Fläche. In der Evaluation der PVK werden zwei Arten von Entwicklungen unterschieden, welche für den Rückgang des Kulturlandes verantwortlich sind: Einerseits die Nut-

³ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der PVK vom 11. Juni 2015 im Anhang (nachfolgend: PVK-Evaluation im Anhang) und den dazugehörigen Materialienband, abrufbar unter www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen (Stand: 17. Sept. 2015)

⁴ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700

⁵ Vgl. PVK-Evaluation im Anhang, insbesondere Anhang 2

⁶ Brief des ARE an die kantonalen Fachstellen für Raumplanung und die kantonalen Landwirtschaftsämter vom 29. Juni 2015

zungsintensivierung aufgrund von siedlungsbedingten Faktoren, namentlich aufgrund des Ausbaus von Wohn-, Gewerbe- und Industriegebäude sowie von Verkehrsinfrastrukturen; andererseits die Nutzungsextensivierung, d.h. der Übergang von landwirtschaftlichem Kulturland in Wald und unproduktive Flächen, insbesondere die Verwilderung von Alpweiden. Die Nutzungsintensivierung ist für zwei Drittel und die Nutzungsextensivierung für einen Drittel des Kulturlandverlustes verantwortlich.⁷

Die Evaluation der PVK identifiziert in ihrer Untersuchung aufgrund der Daten aus der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) den Ausbau von Wohn- und Industriegebäuden als bedeutendsten Treiber des Kulturlandverlustes: er entspricht rund zwei Dritteln des im Beobachtungszeitraum festgestellten siedlungsbedingten Verbrauchs von Kulturland. Die Wohnnutzung beansprucht dabei den grössten Anteil, wobei Ein- und Zweifamilienhäuser am meisten zur negativen Bilanz beitragen.⁸

Hingegen stellt die PVK fest, dass der Kulturlandverbrauch durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nicht von primärer Bedeutung ist; er betrug rund einen Sechstel der durch die Nutzungsintensivierung beanspruchten Kulturlandfläche. Der Kulturlandverbrauch der Landwirtschaft selber (Bau neuer landwirtschaftlicher Gebäude wie z.B. Scheunen) entspricht ungefähr demjenigen der Industrie- und Gewerbebauten, wobei die Landwirtschaft dabei deutlich weniger an gutem Ackerland verdrängte. Wenig ins Gewicht fällt der Kulturlandverbrauch durch öffentliche Bauten.

Beim Kulturlandverlust durch Nutzungsextensivierung stellt die PVK fest, dass nur ein geringer Anteil davon das landwirtschaftlich bedeutende Ackerland betrifft. Von den rund 30'000 ha Kulturlandverlust durch Extensivierung gingen lediglich 500 ha Ackerland in Wald und unproduktive Flächen über. Auch für die in jüngster Zeit öffentlich diskutierte Beanspruchung von Kulturlandflächen durch Massnahmen des Gewässerschutzes (z.B. durch die Renaturierung von Flüssen) kann aufgrund der Daten der Arealstatistik festgestellt werden, dass sie bisher nur für einen geringen Teil des Kulturlandverlustes verantwortlich zeichnen.⁹

Insgesamt stellt die GPK-N aufgrund der Ergebnisse der PVK-Evaluation fest, dass der grösste Verlust an landwirtschaftlich bedeutsamem Kulturland auf den Bau von Wohngebäuden zurückzuführen ist. Es ist zudem festzustellen, dass beträchtliche kantonale Unterschiede beim Kulturlandverlust bestehen. Mit Blick auf den Kulturlandverbrauch pro zusätzlichem Einwohner und Arbeitsplatz zeigt sich, dass urbane Kantone relativ wenig Kulturland verbrauchen, während ländliche Kantone tendenziell ein "kulturlandintensives Wachstum" aufweisen.¹⁰

⁷ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 3.1

⁸ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 3.2

⁹ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 3.3. In Zukunft wird der Kulturlandverlust aufgrund von Massnahmen des Gewässerschutzes vermutlich zunehmen.

¹⁰ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 3.4

2.2 Ungenügende bundesrechtliche Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes

2.2.1 Gesetzliche Vorgaben

Der Schutz des Kulturlandes in der Schweiz ergibt sich aus der Schnittmenge verschiedener Politikbereiche, ohne sich jedoch auf eine umfassende und spezifische rechtliche Grundlage stützen zu können. So schützt das Landwirtschaftsrecht das Kulturland bloss implizit als Voraussetzung für die landwirtschaftliche Produktion sowie als Zielsetzung von Massnahmen, welche sich gegen den Übergang von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen (z. B. Vergandung) richten. In anderen Politikbereichen des Bundes entstehen dagegen eher Zielkonflikte mit dem Kulturlandschutz, da diese Objekte betreffen, deren eigener Flächenbedarf in Konkurrenz zum Flächenbedarf des Kulturlandes steht. Zu nennen sind insbesondere die Infrastrukturpolitik, der Natur- und Heimatschutz, der Umwelt-, Gewässer- und Moorschutz sowie die Waldpolitik.

Das zentrale Instrument für die Einschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes ergibt sich aus dem Raumplanungsrecht. Der Bund ist hierbei gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (BV¹¹) auf eine Grundsatzgesetzgebung beschränkt; das heisst, die Kantone haben neben der Vollzugsaufgabe eine substantielle Rechtssetzungskompetenz im Bereich der Raumplanung. Der Bund nimmt jedoch auch eine koordinierende und fördernde Funktion beim Vollzug der Raumplanungsgesetzgebung ein und kann, sofern für die Wahrnehmung seiner verfassungsmässigen Aufgaben notwendig, auch weitergehende planerische Vorgaben machen. Relevant sind im Zusammenhang mit dem Kulturlandschutz insbesondere die Sicherung der Landesversorgung gemäss Artikel 102 der Bundesverfassung und die Landwirtschaft gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung.

Das Raumplanungsgesetz hält in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a im Sinne eines Planungsgrundsatzes fest, dass der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben sollen; seit der 1. Etappe der RPG-Revision wird dabei zusätzlich explizit die Sicherung der Fruchtfolgeflächen genannt. In der Raumplanungsverordnung (RPV¹²) wird der Schutz der Fruchtfolgeflächen weiter konkretisiert (Art. 26 bis 30 RPV). So legt der Bund gemäss Artikel 29 im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen fest und teilt diesen auf die Kantone auf. Aufgabe der Kantone ist es, die Fruchtfolgeflächen im Rahmen der Richtplanung festzulegen und für jede Gemeinde kartografisch anzugeben (Art. 28 RPV); sodann sorgen sie dafür, dass die Fruchtfolgeflächen in Landwirtschaftszonen eingeteilt werden und stellen sicher, dass der ihnen zugewiesene Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen erhalten bleibt (Art. 30 RPV).

Trotz dieser expliziten Verankerung des FFF-Schutzes im Rahmen der 1. Etappe der RPG-Revision und der Konkretisierung auf Verordnungsstufe stellt die GPK-N aufgrund der Ergebnisse der PVK-Evaluation fest, dass der bundesrechtliche Schutz des Kulturlandes eher schwach ausgestaltet ist.¹³ Zum einen gründet dies in der Ausgestaltung des Raumplanungsrechts als eine Gesetzgebung, die eine Vielzahl teilweise gegensätzlicher Interessen hin zu einer haushälterischen Nutzung des Bodens zu koordinieren versucht. So schützt das Raumplanungsgesetz gemäss seiner Zielsetzung

¹¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR **101**

¹² Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR **700.1**

¹³ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 4.1

ebenso die mit dem Kulturlandschutz konkurrierenden Interessen der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung. Das geltende Raumplanungsgesetz belässt den Kantonen bei ihren raumplanerischen Tätigkeiten denn auch einen grossen Ermessensspielraum in der Gewichtung dieser vielseitigen Interessen. Zum anderen zeigt die Evaluation der PVK auf, dass die oben erwähnten Politikbereiche, welche teilweise im Zielkonflikt mit dem Kulturlandschutz stehen, auf gesetzlicher Stufe oft deutlich konkreter formuliert sind, wodurch sich für den landwirtschaftlichen Kulturlandschutz eine schwächere Position ergibt.

Die Schwäche der im Bundesrecht vorgesehenen Kompetenzen und Instrumente zum Schutz von Kulturland zeigt sich nach Auffassung der GPK-N insbesondere im Vergleich mit dem spezialgesetzlich geregelten Waldrecht, welches bereits seit dem 19. Jahrhundert einen quantitativen Schutz kennt. Durch das weitgehende Rodungsverbot und die Kompensationspflicht für ausnahmsweise genehmigte Rodungen geniesst der Wald heute einen nahezu absoluten Bestandesschutz. Die bundesrechtlichen Vorgaben des Kulturlandschutzes stellen keine solche allgemeine Kompensationspflicht auf.¹⁴ Eine solche Pflicht wäre in der Vernehmlassungsvorlage zur 2. Etappe der RPG-Revision vorgesehen gewesen.¹⁵ Die schwächere gesetzliche Verankerung des Kulturlandschutzes gegenüber dem Waldschutz ist insofern von besonderer Bedeutung, als dass die Kompensation einer ausnahmsweise bewilligten Waldrodung in der Regel nur auf Kosten des landwirtschaftlichen Kulturlandes möglich ist.¹⁶

Die GPK-N begrüsst die mit der 1. Etappe der RPG-Revision eingeführten Konkretisierungen auf Verordnungsstufe, namentlich die explizite Pflicht zur Einhaltung des Mindestumfangs in den Kantonen und die höheren Anforderungen an die Interessensabwägung bei einer Einzonung von Fruchtfolgeflächen (Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV).

Für die GPK-N stellt sich aber die Frage, ob die aktuelle Verankerung des Kulturlandschutzes im Bundesrecht der Bedeutung des landwirtschaftlichen Kulturlandes gerecht wird. So stellt sich insbesondere die Frage, ob es nicht zweckmässiger wäre, die wichtigsten Vorgaben des Kulturlandschutzes, welche momentan in der Raumplanungsverordnung festgehalten sind, auf Gesetzesstufe zu heben – so wie es in der Vernehmlassungsvorlage zur 2. Etappe der RPG-Revision vorgesehen gewesen wäre. Die Normierung einer Kompensationspflicht für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen, wie sie auch in der Vernehmlassungsvorlage enthalten war, erachtet die Kommission ebenfalls als prüfenswert. Allerdings stellt sich für die Kommission die Frage, ob eine allgemeine Kompensationspflicht nicht bloss dazu führen würde, dass minder geeignete Kulturlandflächen zu ackerfähigen Fruchtfolgeflächen erklärt würden – ohne dass diese effektiv eine Wertsteigerung erfahren würden.¹⁷ Daher müsste eine solche allgemeine Kompensationspflicht von klaren Kriterien betreffend die Qualität der FFF begleitet sein.

¹⁴ Hingegen ist die Kompensationspflicht oft auf kantonaler Ebene verankert; siehe nachfolgend Ziff. 2.3.2

¹⁵ Vgl. PVK-Evaluation im Anhang, insbesondere deren Anhang 2

¹⁶ Allerdings wurde der Zielkonflikt zwischen dem Wald- und dem Kulturlandschutz mit einer Revision der Waldgesetzgebung im Jahr 2013 etwas entschärft: Auf Realersatz für Waldrodungen kann insbesondere bei Fruchtfolgeflächen verzichtet werden. Zudem können Waldgrenzen festgestellt werden, damit bei einwachsendem Wald jenseits dieser Grenzen kein Rodungsverbot gilt. Vgl. Materialienband der PVK, S. 33 f.

¹⁷ Arcoplan / ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen. Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund, S. 17

Angesichts der festgestellten Diskrepanz der gesetzlichen Normierung zwischen dem Kulturlandschutz und dem Schutz der oben erwähnten teilweise konkurrierenden Schutzansprüche, namentlich dem Waldschutz, kommt die Kommission zur Auffassung, dass die Prioritätenordnung zwischen den verschiedenen Schutzansprüchen allgemein überprüft werden sollte, was je nach Ergebnis auch zu Änderungen in anderen Politikbereichen führen könnte.

Empfehlung 1: Gesetzliche Verankerung des Kulturlandschutzes

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

Postulat: Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen

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

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

2.2.2

Sachplan Fruchtfolgeflächen

Der Bundesrat hat, wie bereits eingangs erwähnt, das ihm gemäss Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes zur Verfügung stehende Planungsinstrument des Sachplans genutzt, um einen schweizweit geltenden Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen festzulegen. Der Sachplan FFF stützt sich – vereinfacht ausgedrückt – auf eine Berechnung jener Fläche an ackerfähigen Böden, mit der die Schweiz mit eigener landwirtschaftlicher Produktion einen bestimmten Grad an Eigenversorgung sicherstellen kann. Der Mindestumfang wurde auf 438'560 ha festgelegt.¹⁸ Alle Kantone

¹⁸ Gemäss Schätzungen des ARE bestehen in der Schweiz noch 444'000 ha Fruchtfolgeflächen; d.h. dass der Bestand an Fruchtfolgeflächen rund 1 % über dem zu sichernden Mindestumfang liegt. Zurzeit unterschreitet nur der Kanton Waadt den ihm zugewiesenen kantonalen Mindestumfang. Vgl. Faktenblatt zum Kulturlandschutz des ARE vom 5. Dez. 2014, abrufbar unter www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision RPG > RPG 2: Ende der Vernehmlassung > Kulturlandschutz (Stand: 17. Sept. 2015)

sind verpflichtet, einen zugeteilten Anteil des gesamtschweizerischen Mindestumfangs zu sichern.

Die Erhebung der Fruchtfolgeflächen erfolgte (und erfolgt weiterhin) durch die Kantone selbst. Wie die PVK-Evaluation aufzeigt, führte der erhebliche Ermessensspielraum, welcher den Kantonen bei der Erhebung zusteht, zu grossen Unterschieden in der Erhebungsmethodik und der Erfassungsgenauigkeit der Fruchtfolgeflächen. Daraus ergibt sich, dass die kantonalen FFF-Inventare nicht direkt vergleichbar sind.¹⁹

Diese Problematik wurde bereits anlässlich einer Evaluation des Sachplans FFF aus dem Jahr 2003 bemängelt.²⁰ Die Evaluation kritisierte, dass der Sachplan FFF zu stark auf die quantitative Erhaltung der FFF fokussierte und dem Erhalt der Bodenqualität der FFF zu wenig Bedeutung zumass. Der Bund erliess daraufhin im Jahr 2006 eine Vollzugshilfe zum Sachplan FFF, mit welcher die Qualitätskriterien, denen die FFF zu genügen haben, aktualisiert und zur Förderung eines einheitlichen Vollzuges in den Kantonen vereinfacht wurden. Wie die PVK jedoch in ihrer Evaluation aufzeigt, gelten diese aktualisierten FFF-Qualitätskriterien nur für die Behandlung von Sonderfällen und allfällige Neuausscheidungen von FFF; d.h. die kantonalen Inventare der FFF wurden nicht gemäss den überarbeiteten Qualitätskriterien aktualisiert. Hinzu kommt, dass viele Kantone noch keine umfassende Bodenkartierung (Karte der Bodenqualität) erstellt haben.

Selbst mit einer umfassenden Bodenkartierung wäre jedoch ein kantonaler Vergleich schwierig, da die Böden in der Schweiz von sehr unterschiedlicher Qualität sind. Während einige Mittellandkantone viele qualitativ wertvolle Ackerflächen haben, ist gerade bei Bergkantonen teilweise fraglich, ob sie gemäss den FFF-Qualitätskriterien überhaupt Fruchtfolgeflächen aufweisen: Manche Bergkantone mussten Böden 2. Qualität bzw. solche in nicht geeigneter Klimakategorie als FFF bezeichnen, um überhaupt FFF ausweisen zu können.²¹

Die GPK-N stellt sich angesichts der Ergebnisse der PVK-Evaluation die Frage, ob der Sachplan FFF, welcher auf den Bodenerhebungen aus den 1980er Jahren beruht, in seiner heutigen Form noch ein zweckmässiges Instrument darstellt, um die qualitativ besten Böden für die Landwirtschaft zu sichern. Die Kommission ist der Ansicht, dass aufgrund der problematischen Grundlagen des Sachplans – uneinheitliche Erhebungsmethodik, keine flächendeckende Kartierung, keine Aktualisierung der Inventare nach den aktualisierten und vereinfachten Qualitätskriterien von 2006 – eine grundlegende Überarbeitung des Sachplans angezeigt ist. Diese Überprüfung soll insbesondere auch die Zweckmässigkeit und Machbarkeit einer Neuerhebung der FFF-Inventare sowie die Anpassung der Aufteilung des Mindestumfangs auf die Kantone anhand des tatsächlichen Vorhandenseins qualitativ hochwertiger Böden in Betracht ziehen. Denn, wie die PVK-Evaluation aufzeigt, besitzt der Bund keine genügende und verlässliche Datengrundlage, um den Zustand der Fruchtfolgeflächen abzuschätzen und damit zu erkennen, ob diese noch einen effektiven Beitrag zur Ernährungssicherheit leisten und auch zur Beantwortung von Fragen der Raumplanung nützlich sind. Insofern begrüsst die GPK-N die Absichtsbekundung des ARE, eine

¹⁹ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 5.1 und 7.2

²⁰ Arcoplan / ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen. Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund

²¹ Vgl. PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 5.1, Arcoplan / ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen. Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund, S. 17

Expertengruppe einzusetzen, um die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF zu erarbeiten.²²

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

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

2.3 Zurückhaltende Aufsicht des Bundes über den Vollzug in den Kantonen

Die PVK hat neben der Grundsatzgesetzgebung des Bundes auch die Ausübung seiner Aufsichtsfunktion im Bereich des Kulturlandschutzes durchleuchtet. Der Bund nimmt diese mit den Mitteln der Vollzugsunterstützung, der Genehmigung kantонаler Richtpläne, des Vollzugsmonitorings und dazugehöriger Berichterstattung durch die Kantone und der Prüfung von bedeutenden Vorhaben wahr.²³ Zudem steht dem Bund die Möglichkeit einer Beschwerde gegen raumwirksame Vorhaben der Kantone sowie die Verfügung von vorübergehenden Nutzungszonen offen. Im Folgenden sollen die Erkenntnisse der PVK zur Anwendung der einzelnen Vollzugsinstrumente kurz dargestellt werden:

2.3.1 Vollzugsunterstützung

Das ARE unterstützt und berät die Kantone bei ihren Vollzugaufgaben im Bereich des Kulturlandschutzes, namentlich mit der Vollzugshilfe zum Sachplan FFF von 2006, in welcher die Qualitätskriterien für die Ausscheidung von FFF-Gebieten und der Umgang mit Sonderfällen festgelegt sind. Zudem berät das ARE die Kantone bei spezifischen Fragestellungen. Die von der PVK durchgeführte Befragung der kantonalen Landwirtschafts- und Raumplanungsämter lässt erkennen, dass die Vollzugsunterstützung des Bundes von den Kantonen breit akzeptiert und in der Regel als hilfreich eingeschätzt wird.²⁴

Wie bereits im vorgegangenen Kapitel aufgezeigt, wurde die Vollzugshilfe von 2006 nicht rückwirkend angewendet und führte daher zu keiner Neubeurteilung der beste-

²² Brief des ARE an die kantonalen Fachstellen für Raumplanung und die die kantonalen Landwirtschaftsämter vom 29. Juni 2015

²³ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 2.3

²⁴ Materialienband der PVK, S. 146 ff.

henden FFF-Inventare. Aus den Befragungen der Kantone lässt sich daher ein Aktualisierungsbedarf der derzeit geltenden Vollzugsinstrumente erkennen. Die PVK stellte zudem fest, dass wiederkehrende Vollzugsfragen der Kantone oft nicht allgemeingültig und nachhaltig geklärt werden. Dies zeigt sich darin, dass viele an das ARE gerichtete Fragen nicht nach aussen kommuniziert werden.²⁵

Die GPK-N unterstützt daher, wie bereits oben ausgeführt, die Bestrebungen des ARE für die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF und die damit angekündigte Überprüfung der Vollzugshilfe aus dem Jahr 2006. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Vollzugshilfen des ARE regelmässig angepasst und um die Klärung aktueller Vollzugsfragen ergänzt werden sollten.

2.3.2 Genehmigung kantonaler Richtpläne

Ein weiteres Instrument der Bundesaufsicht im Bereich des Kulturlandschutzes ist die Prüfung von kantonalen Richtplänen²⁶ im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach Artikel 11 des Raumplanungsgesetzes. Die Anforderungen des Kulturlandschutzes sind aber nur ein Aspekt unter vielen bei der Prüfung kantonaler Richtpläne. Die Kantone sind hierfür angehalten, in ihren Richtplänen die Massnahmen zur Sicherung der Fruchtfolgeflächen festzuhalten (Art. 30 Abs. 1 RPV).

Die in der PVK-Evaluation durchgeführten Fallstudien zeigen auf, dass der Bund bei der Prüfung der Richtpläne einen Schwerpunkt darauf legte, dass die FFF in der Interessensabwägung der Richtpläne explizit verankert waren und dass Kompensationsmechanismen im Falle des Verbrauchs von FFF bei der Unterschreitung des Mindestumfangs festgelegt wurden. Dabei gab der Bund aber keine Kriterien für die Interessensabwägung vor. In den untersuchten Fällen berücksichtigten die Kantone die Einwände des Bundes betreffend Kulturlandschutz in der Regel. In einem der untersuchten Fälle wurde jedoch die Forderung des Bundes nach einer expliziten Verankerung der FFF in der Interessensabwägung vom betroffenen Kanton nicht übernommen. Trotzdem hat der Bundesrat den Richtplan in der Folge ohne Vorbehalt genehmigt und den Kanton lediglich aufgefordert, dies im Rahmen der nächsten Richtplananpassung nachzuholen.

Allgemein stellt die GPK-N aufgrund der PVK-Evaluation fest, dass den Kantonen bei der Berücksichtigung des Kulturlandschutzes im Rahmen von Richtplanänderungen ein erheblicher Spielraum eingestanden wird. Dieser besteht zumindest solange, wie die Kantone den Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen nicht unterschreiten. Die bereits oben festgestellten Mängel und Unterschiede bei der Datengrundlage erschweren die Aufsicht des ARE im Rahmen der Richtplangenehmigung. Kommt hinzu, dass die Richtpläne in einem unterschiedlichen Rhythmus revidiert werden und bezüglich Entwicklungsstand und Ausrichtung sehr vielseitig sind, so dass sich eine einheitliche Aufsicht auf dieser Grundlage als schwierig erweist.²⁷

Die GPK-N stellt aber positiv fest, dass die mit der 1. Etappe der RPG-Revision explizit verankerten Bestimmungen zu einer stärkeren Berücksichtigung des Kultur-

²⁵ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 5.1 und Materialien 152 ff.

²⁶ In ihren Richtplänen legen die Kantone in den Grundzügen ihre raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung fest. Dabei zeigen sie insbesondere auf, wie diese gegenseitig abgestimmt werden sollen. Vgl. Materialienband der PVK, S. 41 f.

²⁷ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 5.2

landschutzes in den kantonalen Richtplänen führen dürfte. Einerseits wurden in der Raumplanungsverordnung die Anforderungen an die Interessensabwägung und die Pflicht zur Einhaltung des Mindestumfangs deutlich erhöht, was auch die Legitimation des Bundes stärkt, den Schutz der FFF bei der Prüfung kantonaler Richtpläne einzufordern oder eine Konkretisierung zu verlangen. Andererseits werden alle Kantone verpflichtet, ihre Richtpläne bis 2019 zu überarbeiten und die Bauzonen an die neuen Bestimmungen anzupassen. Die GPK-N fordert den Bundesrat und die zuständigen Fachstellen auf, das hierfür erforderliche Genehmigungsverfahren zu nutzen, dem Anliegen des Kulturlandschutzes in der kantonalen Richtplanung besonderes Gewicht beizumessen.

2.3.3 Monitoring und Berichterstattung

Die Raumplanungsverordnung verpflichtet die Kantone, dem ARE mindestens alle vier Jahre Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen mitzuteilen (Art. 30 Abs. 4 RPV). Zudem müssen die Kantone dem ARE und dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) Änderungen von Nutzungsplänen²⁸ melden, wenn dabei Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden (Art. 46 RPV). Diese Bestimmungen sollen es dem Bund unter anderem erlauben, ein Monitoring über die Entwicklung der FFF in der Schweiz zu führen. Zudem ist die Berichterstattung der Kantone eine wichtige Voraussetzung für die Ausübung des Beschwerderechts der Bundesverwaltung (siehe weiter unten).

Die PVK kommt aufgrund übereinstimmender Interviewaussagen und den Ergebnissen der Befragung der kantonalen Landwirtschafts- und Raumplanungsämter zum Schluss, dass die Mitteilungspflicht der Kantone nur lückenhaft eingehalten wird und die Meldungen nicht in einer standardisierten Form erfolgen. 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. Die Berichterstattung alle vier Jahre wird gemäss dieser Umfrage von den Kantonen konsequenter, aber auch nicht vollständig durchgeführt. In der Regel erfolgt diese Berichterstattung im Rahmen der Berichterstattung zur Richtplanung und bei Richtplanüberarbeitungen. Die PVK weist in ihrer Evaluation darauf hin, dass aufgrund der lückenhaften Meldung von Veränderungen von FFF um mehr als drei Hektaren die Gefahr besteht, dass die Bundesstellen nur bei denjenigen Kantonen ihre Aufsicht effektiv ausüben können, welche ihrer Meldepflicht gewissenhaft nachkommen.²⁹

Die GPK-N erachtet die unterschiedliche Einhaltung der Berichterstattungs- und Meldepflichten durch die Kantone als sehr problematisch. Sie ist der Ansicht, dass die Genehmigungsbehörden bei Nutzungsplänen, bei welchen Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden sollen, zu einer konsequenten Meldung gegenüber dem ARE aufgefordert werden müssen. Insofern begrüsst die Kommission die jüngste Ankündigung des ARE an die Kantone, dass bei Nutzungsplänen, welche zu einer FFF-Reduktion um mehr als drei Hektaren führen sollen,

²⁸ In Nutzungsplänen wird die zulässige Nutzung des Bodens festgelegt; sie unterscheiden zwischen Bau, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Vgl. Materialienband der PVK, S. 42 f.
²⁹ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 7.3

ausführlich dargelegt werden muss, wie der Interessensabwägung gemäss Artikel 30 Absatz 1^{bis} der Raumplanungsverordnung Rechnung getragen wird.³⁰

2.3.4 Behördenbeschwerde und vorübergehende Nutzungszone

Gelangt das ARE zur Auffassung, dass der Kulturlandschutz und insbesondere die FFF bei raumwirksamen Vorhaben nicht genügend berücksichtigt wurden, steht ihm seit 2007 die Möglichkeit einer Behördenbeschwerde gegen die Entscheide der verfügenden Behörden offen (Art. 48 Abs. 4 RPV). Seit dem 1. Januar 2014 besitzt auch das BLW diese Möglichkeit (Art. 34 Abs. 3 RPG). Für die Zeit zwischen 2007 und 2014 besteht keine Statistik darüber, wie oft das ARE von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat; die PVK rechnet mit fünf bis maximal zehn Beschwerden. Seit Mai 2014 wurden ungefähr 12 Beschwerden ergriffen, jedoch nicht in jedem Fall in Bezug auf den Kulturlandschutz. Als Ultimo Ratio hat der Bundesrat zudem die Möglichkeit, eine vorübergehende Nutzungszone zu verfügen, um die besonders geeignete Landwirtschaftsgebiete zu sichern (Art. 37 RPG). Dieses Instrument wurde noch nie eingesetzt.

Damit das ARE oder das BLW von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen können, sind sie auf eine umfassende Information über die Beanspruchung von FFF angewiesen. Wie oben bereits aufgezeigt wurde, wird aber die Meldepflicht, insbesondere betreffend Vorhaben, welche mehr als drei Hektaren FFF beanspruchen, nur lückenhaft eingehalten.

Aufgrund der letzten RPG-Revision dürfte sich dieses Problem aber entschärfen. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes 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 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 drei Hektaren zum Gegenstand haben. Dadurch dürften das ARE und das BLW eine bessere Grundlage erhalten, um von ihrem Beschwerderecht Gebrauch zu machen.

Die GPK-N stellt positiv fest, dass die letzten Änderungen des Raumplanungsgesetzes die Voraussetzungen für den Gebrauch des Behördenbeschwerderechts begünstigen. Die Kommission begrüsst zudem die Ankündigung des ARE, seine Beschwerdemöglichkeit häufiger nutzen zu wollen, um für die Klärung von Vollzugsfragen zu sorgen.³¹

2.3.5 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N kommt insgesamt zur Ansicht, dass der Bundesrat und die zuständigen Bundesstellen ihre Aufsichtsrolle im Bereich des Kulturlandschutzes eher zurückhaltend interpretieren. Wie die PVK in ihrem Bericht aufzeigt, stehen dem ARE,

³⁰ Brief des ARE an die kantonalen Fachstellen für Raumplanung und die die kantonalen Landwirtschaftsämter vom 29. Juni 2015, S. 6

³¹ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 5.4

welches für den Kulturlandschutz hauptsächlich zuständig ist, mit 1,2 bis 1,8 Vollzeitstellen nur wenige personelle Ressourcen zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion beim Kulturlandschutz zur Verfügung.³² So ist das ARE gemäss eigenen Angaben nicht in der Lage, systematisch alle FFF-relevanten Projekte in den Kantonen auf die Notwendigkeit einer Behördenbeschwerde hin zu prüfen.³³ Die Kommission stellt sich daher die Frage, ob die Ressourcenausstattung der zuständigen Bundesstellen der Bedeutung der Aufsichtsrolle des Bundes gerecht wird, insbesondere vor dem Hintergrund der gestärkten Aufsichtsfunktion aufgrund der 1. Etappe der RPG-Revision.

Die PVK-Evaluation zeigt nach Auffassung der Kommission, dass für eine wirksame Ausübung der Bundesaufsicht insbesondere die Informationslage bei den zuständigen Bundesstellen von entscheidender Bedeutung ist. Die Kommission erachtet es folglich als essentiell, dass die Kantone konsequent aufgefordert werden, regelmässig und in einer geeigneten und vergleichbaren Form Meldung über ihre FFF-Inventare und FFF-relevante Vorhaben zu erstatten. Es darf nicht sein, dass gewissenhafte Kantone, welche dieser Pflicht systematisch nachkommen, schlechter gestellt werden, als solche, die aufgrund einer lückenhaften Berichterstattung der Aufsicht durch den Bund entgehen.³⁴

Empfehlung 3: Bundesaufsicht über den Vollzug in den Kantonen

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

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

³² PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 5.1

³³ Vgl. Materialienband der PVK, S. 168.

³⁴ Vgl. Materialienband der PVK, S. 168 f.

2.4

Geringer Stellenwert des Kulturlandschutzes bei Bundesprojekten

Der Bund nimmt nicht nur als Gesetzgeber und Aufsichtsinstanz Einfluss auf den Kulturlandschutz in der Schweiz, er muss auch bei seinen eigenen raumwirksamen Tätigkeiten darauf achten, das Kulturland und insbesondere die Fruchtfolgeflächen zu schützen; namentlich beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und dem Energie-transport.³⁵ Eine Interessenabwägung mit den Zielen des Kulturlandschutzes muss einerseits auf übergeordneter Ebene, im Rahmen des Sachplanverfahrens gemäss Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes und andererseits im Rahmen des konkreten Projektplans bei der Plangenehmigung erfolgen.

2.4.1

Sachplanverfahren

In seinen Sachplänen legt der Bund seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sachbereich (z.B. Luft-, Strassen- oder Schienenverkehr) räumlich und zeitlich fest und erteilt Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden. In Bezug auf den Kulturlandschutz kann festgestellt werden, dass die Sachpläne oft nur generelle Aussagen enthalten wie "Eingriffe in FFF sind zu vermeiden" oder "der schonende Umgang mit den FFF ist eine Pflicht". Wie die PVK in ihrer Evaluation aufzeigt, bringen solche Aussagen wenig.³⁶ Sinnvoller wäre es, bei einzelnen, sachplanrelevanten Vorhaben eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen und auszuweisen.

In Bezug auf den Kulturlandschutz ist insbesondere der Sachplan Verkehr von Bedeutung, da der Ausbau von Strassen und Schienen für den grössten Verbrauch an Kulturland durch den Bund verantwortlich ist. Hierzu zeigt die PVK auf, dass im Sachplan Verkehr bisher eine explizite Erwähnung der FFF oder des Kulturlandes fehlt; der Sachplan liegt jedoch noch nicht vollständig vor.³⁷

Die PVK-Evaluation zeigt weiter auf, dass das ARE im Sachplanverfahren zwar stark eingebunden ist, wichtige Entscheide aber oft bereits vorgängig in Planungen der Ämter, der Departemente oder durch Entscheide des Parlaments getroffen werden, so dass der Spielraum bei der Berücksichtigung von Anliegen des Kulturlandschutzes im Sachplanverfahren gering ist.

2.4.2

Plangenehmigungsverfahren

Die Sachpläne des Bundes werden in Plangenehmigungsverfahren parzellenscharf und eigentümerverbindlich festgelegt. Dabei wird geprüft, ob ein konkretes Bauprojekt (z.B. Eisenbahnprojekte, Stromübertragungsleitungen oder militärische Bauten) den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Das Verfahren ist nicht im Raumplanungsgesetz geregelt, sondern richtet sich nach den jeweiligen Spezialgesetzen und ist dementsprechend unterschiedlich ausgestaltet. Auch in diesem Verfahren ist die Berücksichtigung der Anliegen des Kulturlandschutzes durch eine sorgfältige Interessenabwägung erforderlich.

³⁵ Vgl. Art. 3 Sachplan FFF

³⁶ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 6.1

³⁷ Vgl. Stand der Erstellung der Sachpläne in PVK-Evaluation im Anhang, Anhang 1

Aus den Interviews, welche die PVK für ihre Evaluation durchgeführt hat, geht hervor, dass das ARE oft erst im Rahmen der Ämterkonsultation zum laufenden Plangenehmigungsverfahren einbezogen wird. In diesem Stadium sind aber die grundlegenden Variantenentscheide bereits gefallen und damit auch die Auswirkungen des Projekts auf das Kulturland weitgehend vorgegeben.³⁸

2.4.3 Beurteilung durch die GPK-N

Sowohl beim Sachplanverfahren wie auch bei den Plangenehmigungsverfahren zeigt sich jedoch gemäss den Interviewaussagen, dass in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung des Einbezugs der für den Kulturlandschutz hauptsächlich zuständigen Ämter, des ARE aber auch des BLW, stattgefunden hat. So würden das ARE und das BLW immer häufiger in die Erarbeitung von Varianten bei Plangenehmigungen einbezogen. Allgemein werde die Notwendigkeit der Koordination zwischen den verschiedenen Fachämtern in Bezug auf die Erkennung und Lösung von Nutzungskonflikten besser erkannt.

Die GPK-N begrüsst diese Entwicklung hin zu einem frühzeitigeren und stärkeren Einbezug der für den Kulturlandschutz zuständigen Fachämter bei der Planung von FFF-relevanten Bundesprojekten. Die Kommission stellt sich jedoch die Frage, ob dieser verstärkte Einbezug der Fachämter die bereits oben festgestellte Problematik der Ressourcenausstattung in der zuständigen Sektion des ARE weiter verschärft.³⁹ Die Kommission ist zudem der Auffassung, dass der Schutz von FFF bei der Ausarbeitung von Sachplänen des Bundes, namentlich im Sachplan Verkehr, angemessen berücksichtigt werden muss.

Zwar kann festgestellt werden, dass der Kulturlandverbrauch von Bundesprojekten gemessen am gesamten Kulturlandverbrauch in der Schweiz eher gering ausfällt.⁴⁰ Die GPK-N ist jedoch der Ansicht, dass dem Bund bei seinen eigenen Tätigkeiten mit Auswirkungen auf den Kulturlandschutz eine Vorbildfunktion zukommt.

Empfehlung 4: Berücksichtigung des Kulturlandschutzes bei Bundesprojekten

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

³⁸ PVK-Evaluation im Anhang, Ziff. 6.2

³⁹ Vgl. Ziff. 3.2.5

⁴⁰ Der Flächenkonsum von Verkehrsinfrastrukturprojekten des Bundes betrug im von der PVK untersuchten Zeitraum rund 1253 ha bzw. 2,3 % des siedlungsbedingten Verlusts an Kulturland.

Das landwirtschaftlich nutzbare Kulturland der Schweiz stellt eine knappe und nicht erneuerbare Ressource dar, welche zahlreiche und wichtige, ökonomische wie auch ökologische Funktionen wahrnimmt. Angesichts dieser Bedeutung des Kulturlandes ergibt sich aus dem stetigen Kulturlandverbrauch zugunsten des Siedlungsausbaus, allen voran dem Ausbau der Wohnflächen, ein dringender Handlungsbedarf.

Insgesamt zeigt die PVK-Evaluation nach Ansicht der GPK-N, dass die aktuelle Bundesgesetzgebung das Kulturland nur ungenügend schützt und der Bundesrat und die Bundesverwaltung ihre Aufsichtsfunktion lange zu zurückhaltend genutzt haben. Zudem ist die Kommission der Auffassung, dass das Verhältnis zwischen der gesetzlichen Verankerung des Kulturlandschutzes und derjenigen anderer Schutzansprüche mit Bodennutzung im Sinne des Postulats der GPK-N grundsätzlich überprüft werden soll. Die Kommission nimmt jedoch positiv zur Kenntnis, dass im Rahmen der 1. Etappe der RPG-Revision der Schutz der Fruchtfolgeflächen stärker gesetzlich verankert wurde sowie Massnahmen ergriffen oder angekündigt worden sind, um den Kulturlandschutz weiter zu stärken. Sie fordert den Bundesrat auf, die in diesem Bericht geäusserten Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen der angekündigten Überarbeitung des Sachplans FFF durch eine Expertengruppe⁴¹ zu berücksichtigen.

Die Kommission ersucht den Bundesrat, bis spätestens am 15. April 2016 zu ihren Feststellungen und Empfehlungen sowie zur PVK-Evaluation Stellung zu nehmen und dabei darzulegen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen der Kommission umzusetzen gedenkt.

20. November 2015

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Präsident: Rudolf Joder

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EDI/UVEK:
Max Binder

Der Sekretär der Subkommission EDI/UVEK:
David Furger

⁴¹ Brief des ARE an die kantonalen Fachstellen für Raumplanung und die die kantonalen Landwirtschaftsämter vom 29. Juni 2015

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
FFF	Fruchtfolgeflächen
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
ha	Hektaren
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
S.	Seite
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgefläche
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche

