

Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes

**Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 11. Juni 2015

Übersicht

Der Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland in der Schweiz wird seit Jahrzehnten beklagt. Neben Verkehrs-, Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauten setzen in jüngerer Zeit auch andere Nutzungen wie Golfplätze oder die Revitalisierung von Gewässern die landwirtschaftliche Nutzfläche unter Druck. Demgegenüber streben Verfassung und Gesetz einen schonenden Umgang mit Kulturland an.

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte am 27. Januar 2013 beschlossen, dass die Parlamentarische Verwaltungskontrolle die Massnahmen zur Sicherung des Kulturlandes und insbesondere der Fruchtfolgeflächen (FFF) als agronomisch besonders wertvollen Teil des Kulturlandes evaluieren soll. Mit der Evaluation wurden die Bedeutung des Verlustes landwirtschaftlichen Kulturlandes, die Zweckmässigkeit des Bundesrechts, die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung und die Schonung des Kulturlandes bei Vorhaben des Bundes beurteilt.

In den Materialien finden sich die Grundlagen der Evaluation der Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes. Die Materialien stellen sowohl den Untersuchungsgegenstand als auch das Analysemodell und Vorgehen der Evaluation, vor allem aber die Ergebnisse ausführlicher dar als der Bericht, der sich im Wesentlichen auf die Beurteilungen beschränkt. Damit tragen die Materialien zur Nachvollziehbarkeit der Evaluation bei und liefern der interessierten Leserin und dem interessierten Leser zusätzliche Informationen.

Umgekehrt enthalten die Materialien keine übergreifenden Schlussfolgerungen; diese Informationen finden sich nur im Bericht.

Im ersten Teil der Materialien wird das allgemeine Vorgehen der Evaluation beschrieben.

***Kapitel A** befasst sich mit der quantitativen Analyse der Kulturlandverluste des letzten Vierteljahrhunderts. Es beinhaltet einerseits eine Übersicht des Kulturlandverbrauchs in der Schweiz nach unterschiedlichen Entwicklungen und andererseits des Verbrauchs nach Kanton.*

*Kulturland wird in **Kapitel B** aus bundessrechtlicher Sicht beleuchtet, insbesondere werden dabei die konkurrierenden Zielsetzungen des Bundesrechts thematisiert. Daneben erfolgt ein Vergleich des Schutzes von Kulturland mit der Protektion des Waldes.*

*Die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz steht im Zentrum von **Kapitel C**. Dabei werden der Vollzug des Sachplans FFF und dessen Vollzugshilfen, die Genehmigung der kantonalen Richtpläne, das Monitoring und die Berichterstattung sowie abschliessend die Behördenbeschwerden beurteilt.*

***Kapitel D** enthält die Analyse des Schutzes des Kulturlandes bei Bundesvorhaben. Speziell die Sachpläne und die Plangenehmigungsverfahren stehen dabei im Fokus.*

Inhaltsverzeichnis

1 Allgemeines Vorgehen	3
1.1 Evaluationsfragen	3
1.2 Ablauf der Evaluation	4
1.3 Grenzen des gewählten Vorgehens	5
1.4 Konsultation der betroffenen Verwaltungsstellen	6
A. Bestandesaufnahme	9
B. Beschränkung des Kulturlandverbrauchs im Bundesrecht	29
Expertenbericht	93
C. Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung	112
D. Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben	151

Materialien

1 Allgemeines Vorgehen

1.1 Evaluationsfragen

Die Untersuchungsfragen der vorliegenden Evaluation sind in Tabelle 1 aufgeführt. Der Tabelle ist zudem zu entnehmen, in welchen Kapiteln der Materialien und des Berichtes die Fragen behandelt werden.

Tabelle 1

Evaluationsfragen und Berichtsstruktur

Evaluationsfragen	Kapitel Bericht	Teil Materialien
<i>1. Welche Bedeutung hat der Verlust landwirtschaftlichen Kulturlandes seit den frühen 1980er Jahren?</i>	3	A
1.1 In welchem Mass sind die unterschiedlichen Typen von Kulturland (Ackerland, Wiesen etc.) von Flächenverlusten oder -zugewinnen betroffen?	3.1	A 1.2
1.2 Welche Nutzungen haben sich auf Kosten des Kulturlandes, insbesondere der Fruchtfolgeflächen (FFF), ausgedehnt?	3.2/3.3	A 1.3/1.4
1.3 Welche Kantone sind in welchem Ausmass vom Kulturlandverlust betroffen?	3.4	A 1.5
<i>2. Wie ist die Zweckmässigkeit des Bundesrechts zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverbrauchs zu beurteilen?</i>	4	B
2.1 Welche Ziele und welche Kompetenzen sieht das Bundesrecht zur Sicherung von Kulturland, insbesondere FFF, vor?	2.2	B 1.1
2.2 Welche Instrumente gibt das geltende Recht (Verfassung, Gesetz, Verordnung) dem Bund in die Hand, um Kulturland, insbesondere FFF, zu sichern?	2.3/2.4	B 1.2
2.3 Wie stellen sich die Kompetenzen und Instrumente des Bundes zur Flächensicherung im Kulturlandbereich im Vergleich zu jenen für die Sicherung der Waldfläche dar?	4.2	B 1.3
<i>3. Ist die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes, insbesondere der Fruchtfolgeflächen, zweckmässig?</i>	5	C
3.1 In welchem Verhältnis stehen die Aufsichtsaufgaben des Bundes und die dafür eingesetzten Ressourcen?	5.1	C 2.2
3.2 Wie ist die Zweckmässigkeit der Vollzugsunterstützung zu beurteilen, die der Bund den Kantonen bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben im Bereich Kulturland anbietet?	5.1	C 2.3
3.3 Wie prüft der Bund, ob die Kantone in ihren Richtplänen den Schutz landwirtschaftlichen Kulturlandes, insbesondere von FFF, angemessen berücksichtigen?	5.2	C 2.4

Evaluationsfragen	Kapitel Bericht	Teil Materialien
3.4 Wie beaufsichtigt der Bund die Auswirkungen kantonaler Entschiede, insbesondere die Genehmigung kommunaler Nutzungsplanungen, auf den Kulturlandbestand?	5.3/5.4	C 2.5
3.5 Wie ist die Zweckmässigkeit des Bundesrechts (vor und nach den Revisionen des Raumplanungsgesetzes) vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Vollzug zu beurteilen?	7	C 2.6/4
4. <i>Wie ist die Schonung des Kulturlandes und insbesondere von FFF bei Vorhaben des Bundes zu beurteilen?</i>	6	D
4.1 Inwieweit berücksichtigen die Sachpläne des Bundes die Zielsetzung des Kulturlandschutzes? Inwieweit sind der Sachplan FFF und die Sachpläne des Bundes (insbesondere mit dem Sachplan Verkehr) untereinander kohärent?	6	D 3
4.2 Welche Bedeutung hat die Schonung von Kulturland, insbesondere von FFF, bei Entscheiden über Vorhaben des Bundes?	6	D 3
4.3 Wie ist die Zweckmässigkeit des Bundesrechts vor dem Hintergrund der Erfahrungen bei der Realisierung von Bundesvorhaben (vor und nach den Revisionen des Raumplanungsgesetzes) zu beurteilen?	7	D 3.7/4

1.2 Ablauf der Evaluation

Tabelle 2 präsentiert die zentralen Etappen der Evaluation beginnend bei der Mandatierung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) durch die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) bis zur Präsentation der Resultate in der zuständigen Subkommission.

Ablauf der Evaluation

Zeit	Resultat
Januar 2013	Evaluationsmandat der GPK
September 2013	Projektskizze der zuständigen Subkommission der GPK-N vorgelegt
März 2014	Zwischenbericht und definitiver Beschluss über die Ausrichtung der Evaluation durch die Subkommission der GPK-N
März bis August 2014	Quantitative Bestandesaufnahme (Teil A) und Analyse der Rechtsgrundlagen (Teil B)
Juli 2014 bis März 2015	Analyse der Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz (Teil C) und Kulturlandschutz bei Vorhaben des Bundes (Teil D) durch externe Experten
Januar bis März 2015	Redaktion des Berichtes und der Materialien
April bis Mai 2015	Durchführung der Verwaltungskonsultation bei den betroffenen Ämtern, Korrekturen und Übersetzung
Juni 2015	Präsentation des Berichtes in der zuständigen Subkommission

1.3 Grenzen des gewählten Vorgehens

Entsprechend den Zuständigkeiten der GPK konzentriert sich die Evaluation auf die Bundesaufsicht gegenüber den Kantonen und den Kulturlandverbrauch bei Bundesvorhaben. Der Kulturlandschutz der Kantone ist nur soweit von Interesse, wie dies für das Verständnis der Vollzugstätigkeiten des Bundes notwendig ist.

Ausser Betracht bleiben in der vorliegenden Evaluation die zahlreichen Politikbereiche, deren Nebenwirkungen die Bodennutzung betreffen: Zwar liegt auf der Hand, dass sehr viele Massnahmen des Bundes die wirtschaftliche, demographische und gesellschaftliche Entwicklung beeinflussen und damit als zentrale Treiber des Kulturlandverbrauchs angesehen werden müssen, aber eine Analyse aller Bundesaufgaben mit Nebenwirkungen auf den Kulturlandverbrauch sprengt den Rahmen dieser Evaluation.

Es ist zu beachten, dass die Evaluation inmitten der Umsetzung einer bedeutenden Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)¹ und während der Vernehmlassung zu einer zweiten weitreichenden RPG-Revision durchgeführt wurde. Entsprechend ist zwar eine retrospektive Sicht einzunehmen, jedoch steht die Vollzugstätigkeit der jüngeren Vergangenheit im Vordergrund, um daraus auch Rückschlüsse auf den möglichen Problemlösungsbeitrag der RPG-Revisionen ziehen zu können.

In der Untersuchung wurden jene Massnahmen ins Zentrum gestellt, welche auf die Eindämmung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes abzielen. Folglich wurde darauf verzichtet, die Konzeption und den Vollzug von Massnahmen zu untersuchen.

¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz), SR 700

chen, welche den Verlust von Kulturland an den Wald und an unproduktive Flächen eindämmen sollen. Dies vor allem aus folgenden Gründen:

- Im Jahr 2013 schloss der Bund ein umfangreiches Forschungsprogramm ab (Lauber et al. 2013), welches unter anderem Grundlagen zur Bewertung verschiedener Instrumente zur Sicherung der Bewirtschaftung von Sömmerungsflächen bereitstellt.²
- Die Beanspruchung von Kulturland als Siedlungsfläche ist aufgrund ihres meist irreversiblen Charakters sowie aus Sicht des agronomischen Produktionspotentials kritischer zu bewerten als die Verluste aufgrund des Übergangs von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen. Zwar ist die Extensivierung vor allem aus Sicht des Kulturlandschaftsschutzes und der damit verbundenen touristischen Nutzung problematisch. Dies gilt aber grundsätzlich auch für den siedlungsbedingten Kulturlandverlust.
- Im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 wird mit den Kulturlandschaftsbeiträgen eine wichtige Massnahme zur Eindämmung des Verlustes von Kulturland an Wald und unproduktive Flächen eingeführt, für deren Evaluation es noch zu früh ist.³

1.4 Konsultation der betroffenen Verwaltungsstellen

Den betroffenen Verwaltungsstellen hat die PVK beim Abschluss der Evaluation Gelegenheit gegeben, zum Entwurf des Berichtes und den hier vorliegenden Materialien Stellung zu nehmen. Die Entwürfe wurden dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sowie dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zugestellt. Die Stellungnahmen des UVEK, des ARE und des BLW trafen fristgemäss bei der PVK ein. Sie wurden bei der Überarbeitung berücksichtigt.

² Lauber, Stefan et al. (Hrsg.), 2013, Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft. Fakten, Analysen und Denkanstösse aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR, Birmensdorf (Eidg. Forschungsanstalt WSL), Zürich-Reckenholz (Forschungsanstalt Agroscope).

³ Art. 71 Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (SR **910.1**). Vgl. auch die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017) vom 1. Februar 2012, BBl **2012** 2204–2207.

Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes

**Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 11. Juni 2015

Teil A: Bestandesaufnahme

Teil B: Beschränkung des Kulturlandverbrauchs im Bundesrecht

Inhaltsverzeichnis

A. Bestandaufnahme	9
1 Entwicklung des Kulturlandbestandes	9
1.1 Datengrundlage	10
1.2 Kulturlandverlust im Überblick	10
1.3 Siedlungsbedingte Kulturlandverluste	13
1.4 Kulturlandverlust durch Übergang in Wald, Gehölze und unproduktive Flächen	18
1.5 Flächenentwicklung in den Kantonen	21
1.6 Fazit	28
B. Beschränkung des Kulturlandverbrauchs im Bundesrecht	29
1 Kulturlandsicherung im Bundesrecht	29
1.1 Zielsetzungen im Bundesrecht	29
1.2 Instrumente zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlusts	36
1.3 Entwicklung des Rechts zum Schutz der Wald- und Kulturlandareale in historischer Perspektive	46
1.4 Fazit	48
Abkürzungsverzeichnis	51
Literatur und Dokumentenverzeichnis	53
Anhang zum Teil A: Quantitative Bestandaufnahme	56
Anhang zum Teil B: Beschränkung des Kulturlandverbrauchs im Bundesrecht	73
A1 Flächenansprüche aus dem geltenden Natur-, Heimat und Umweltschutzrecht	73
A2 Historischer Abriss zum Arealschutz im Bundesrecht	76
A2.1 Schutz des Waldes	76
A2.2 Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes	79
A2.3 Kulturlandschutz im Verhältnis zu anderen Bundespolitiken	86

A. Bestandesaufnahme

1 Entwicklung des Kulturlandbestandes

In den letzten 24 Jahren sind in der Schweiz über 85 000 ha landwirtschaftliches Kulturland verloren gegangen.⁴ Dies entspricht 5,4 % des in den Jahren 1979/1985 noch vorhandenen Kulturlandes.

Im vorliegenden Kapitel geht es um die quantitative Analyse der Kulturlandverluste des letzten Vierteljahrhunderts. Dabei legen wir ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Ackerlandes, welche einen guten Indikator für die Erhaltung bzw. Verdrängung von Fruchtfolgeflächen (FFF) darstellt.⁵

Im ersten Kapitel geben wir einen Überblick darüber, welche Arten von Kulturland verschwunden sind und welches Ausmass siedlungsbedingte Verluste im Vergleich zum Übergang von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen hatten (Kapitel 1.2, Frage 1.1).

Im Anschluss gehen wir detaillierter darauf ein, welche Nutzungen auf Kosten des landwirtschaftlichen Kulturlandes erfolgten.

Das Schwergewicht liegt dabei bei der Betrachtung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes (Kapitel 1.3, Frage 1.2). Nach einem Überblick gehen wir genauer auf das Gebäudeareal, den grössten Kulturlandverbraucher, ein und werden dabei auch die Bedeutung neu erstellter landwirtschaftlicher Bauten für den Kulturlandverlust beleuchten. Anschliessend betrachten wir die Verkehrsflächen, den zweitwichtigsten Treiber des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes, und betrachten dabei auch die Bedeutung von Infrastrukturprojekten des Bundes für den Kulturlandverlust.

Im dritten Kapitel (1.4) gehen wir näher auf das Vordringen von Wald, Gewässern und weiteren unproduktiven Flächen ein und versuchen dabei namentlich den Flächenverbrauch für ökologische Aufwertungsmassnahmen (Gewässerschutz) einzuschätzen.

Im vierten Kapitel (1.5, Frage 1.3) werden wir die Kulturlandverluste in den einzelnen Kantonen darstellen und uns dabei vor allem mit den siedlungsbedingten Verlusten beschäftigen. Die kantonale Betrachtung soll auch unterschiedliche

⁴ In der Arealstatistik (Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik BFS) wird von Landwirtschaftsfläche gesprochen. Darin sind folgende Flächen erfasst, die landwirtschaftlich genutzt werden: Obstanlagen, Feldobst, Rebbaufflächen, Gartenbauflächen, Ackerland, Naturwiesen, Heimweiden, verbuschte Wiesen und Heimweiden, Alpwiesen, günstige Alp- und Juraweiden, verbuschte Alp- und Juraweiden, versteinte Alp- und Juraweiden, Schafalpen. Die erfassten Landwirtschaftsflächen entsprechen damit dem hier verwendeten Begriff des (landwirtschaftlichen) Kulturlandes.

⁵ FFF eignen sich besonders gut für die ackerbauliche Nutzung (ohne dass ihre aktuelle Nutzung zwingend ackerbaulich sein muss). Für deren Erhaltung sieht das Bundesrecht spezifische Massnahmen vor (vgl. dazu Teil B Kap. 1.2). Die Arealstatistik erfasst Ackerflächen und Kunstwiesen, deren Felder mindestens 625m² gross und 10 m breit sind und in der Regel weniger als 20% Hangneigung aufweisen als Ackerland. Diese Definition entspricht zwar weitgehend, aber nicht vollständig der Definition der FFF, deren Erhaltung im Raumplanungsrecht des Bundes explizit gefordert wird. Gemäss Art. 28 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2001 (SR 700.1) umfassen Fruchtfolgeflächen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen. Die Differenz der beiden Definitionen im Hinblick auf die Berücksichtigung von Naturwiesen und Weiden ist angesichts der gemäss Arealstatistik beträchtlichen Umnutzung von Ackerland in Weiden von Bedeutung.

Entwicklungsmuster sichtbar machen, welche bei der Analyse der Massnahmen zur Beschränkung der siedlungsbedingten Kulturlandverluste in den folgenden Kapiteln zu beachten sind. Das sechste Kapitel (1.6) enthält das Fazit.

1.1 Datengrundlage

Die folgenden Analysen stützen sich in erster Linie auf die Daten der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik. Darin wird die Bodennutzung und -bedeckung in der ganzen Schweiz aufgrund von Luftbildern erfasst.⁶ Es liegen vergleichbare Daten von drei Erhebungszeitpunkten vor: die erste Erhebung stützt sich auf Luftbilder der Jahre 1979/1985, die zweite auf Bilder der Jahre 1992/1997 und die dritte auf Bilder der Jahre 2004/2009. Zwischen den Erhebungen liegt jeweils ein Zeitintervall von 12 Jahren.

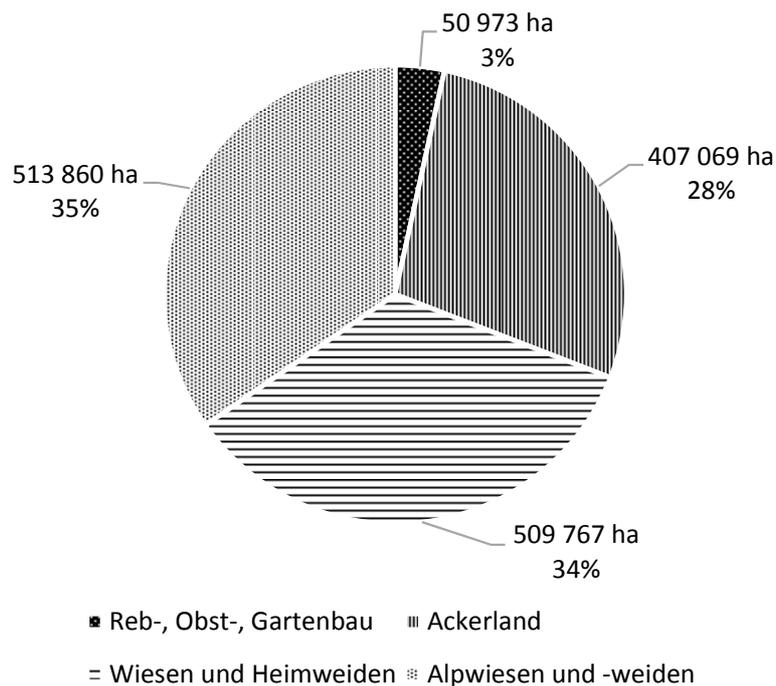
1.2 Kulturlandverlust im Überblick

Gemäss Arealstatistik wurden in der Schweiz in den Jahren 2004/2009 rund 1.5 Millionen Hektaren landwirtschaftlich genutzt (Landwirtschaftsfläche), was rund 36 % der schweizerischen Landesfläche entspricht. Gegen 70 % der landwirtschaftlichen Fläche entfiel dabei auf Wiesen und Weiden, rund 407 000 ha (28 %) der Fläche waren Ackerland (vgl. Abb. 1).

Die in der Arealstatistik nachgewiesenen Ackerflächen sind damit um gut 30 000 ha geringer als die dauerhaft zu sichernden FFF (438 560 ha, vgl. Teil B). Dies liegt daran, dass FFF zwar für den Ackerbau geeignet sein sollen, aber aktuell nicht als Ackerland genutzt werden müssen. In der Arealstatistik werden hingegen nur Flächen als Ackerland ausgewiesen, welche erkennbar als Ackerflächen oder Kunstwiesen genutzt werden, nicht aber Naturwiesen oder Weiden, welche unter Umständen auch als FFF angerechnet werden können.⁷

⁶ Die Erhebung erfolgt in einem Hektarraster: pro Hektare wird die Bodennutzung und -bedeckung an einem systematisch ausgewählten Punkt bestimmt (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/arealstatistik/01.html, Stand: 8. Juni 2015). Aufgrund dieser Erhebungsmethode können Aussagen zum Bestand und zur Entwicklung kleinerer Flächen mit erheblichen Stichprobenfehlern behaftet sein. Gegebenenfalls wird in Text und Grafiken auf solche Beschränkungen hingewiesen.

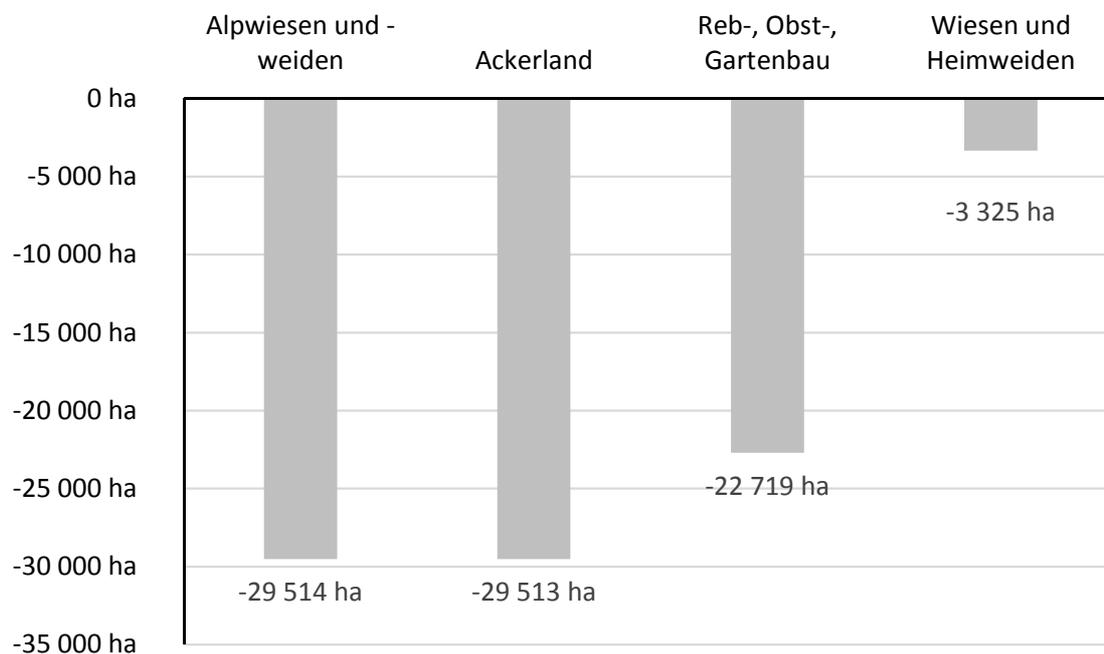
⁷ Vgl. Fussnote 5. Gemäss Statistik der landwirtschaftlichen Nutzflächen des BFS betrug die tatsächlich für den Ackerbau benutzte Fläche im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2009 nur 281 000 ha.

Kulturlandbestand 2004/09 (Total 1 481 669 ha)

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Gegenüber dem Bestand von 1979/85 haben insbesondere die Alpwiesen und –weiden sowie das Ackerland mit jeweils gegen 30 000 ha erhebliche Verluste erlitten (vgl. Abb. 2). Beim Ackerland gingen somit fast 7 % der 1979/85 noch vorhandenen Ackerfläche verloren. Dies ist allerdings dahingehend zu relativieren, dass rund ein Drittel (2,4 %) der Verluste auf die Umwandlung in andere landwirtschaftliche Nutzungen, vor allem Weiden, zurückzuführen ist. An nichtlandwirtschaftliche Nutzungen gingen im Beobachtungszeitraum 4,6 % der 1979/85 noch vorhandenen Ackerflächen verloren.

Kulturlandverluste 1979/85 bis 2004/09 (Total 85 071 ha)

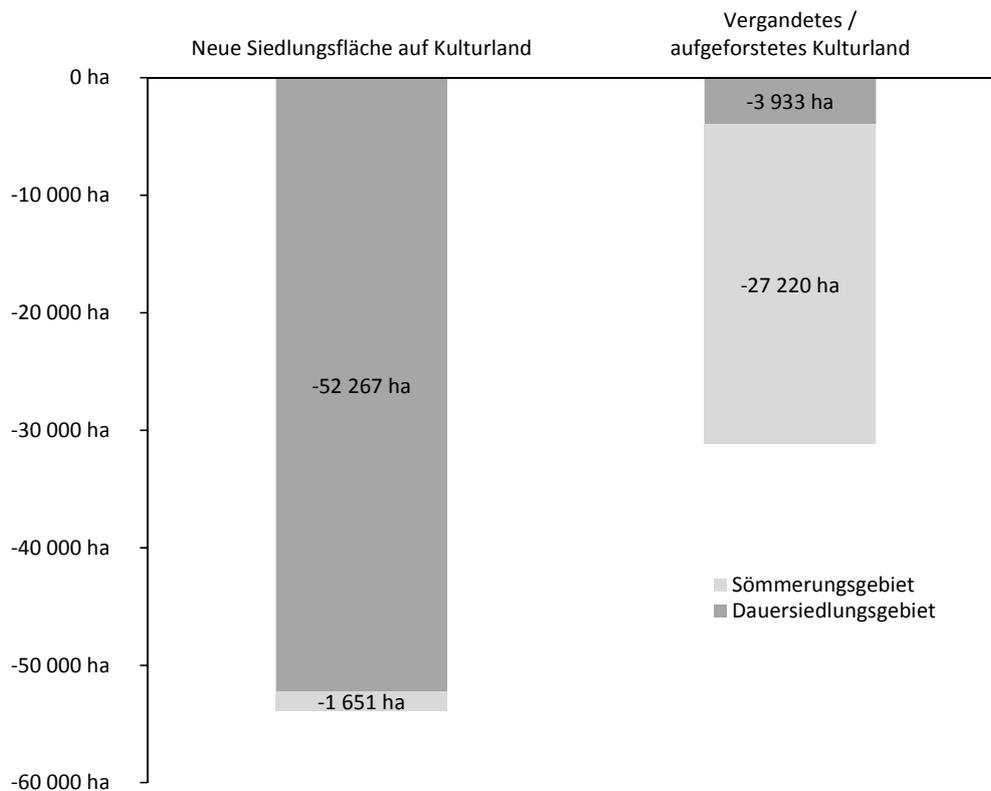


Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Der Rückgang des Kulturlandes ist das Ergebnis von zwei unterschiedlichen Entwicklungen (vgl. Abb. 3):

- *Siedlungsbedingter Kulturlandverlust:* Knapp zwei Drittel der Verluste (63 %) gehen auf das Konto neuer Siedlungsflächen, also einer *Nutzungsintensivierung*. Angesprochen sind hier vor allem der Flächenverbrauch durch Wohn-, Gewerbe- und Industriegebäude sowie Verkehrsinfrastrukturen. Der siedlungsbedingte Kulturlandverlust betrifft in erster Linie das Dauersiedlungsgebiet,⁸ wo ein grosser Teil der verlorenen Ackerflächen liegt.
- *Übergang in Wald und unproduktive Flächen:* bei einem guten Drittel (37 %) der Kulturlandverluste handelt es sich um Kulturland, welches in Wald oder unproduktive Flächen übergegangen ist (*Nutzungsextensivierung*). Betroffen ist in erster Linie das Sömmerungsgebiet, wo namentlich die Verwilderung von Alpweiden eine grosse Rolle spielt. Zum Sömmerungsgebiet gehören alle saisonal genutzten Landwirtschaftsflächen (Alpwirtschaftsflächen). Im Dauersiedlungsgebiet ist die Nutzungsextensivierung unbedeutend.

⁸ Die Unterscheidung zwischen Dauersiedlungsgebiet und Sömmerungsgebiet basiert auf der Definition der Arealstatistik.

Kulturlandverluste 1979/85 bis 2004/09 (Total 85 071 ha)

Zur Unterscheidung von Sömmerungs- und Dauersiedlungsgebiet vgl. Fussnote 8

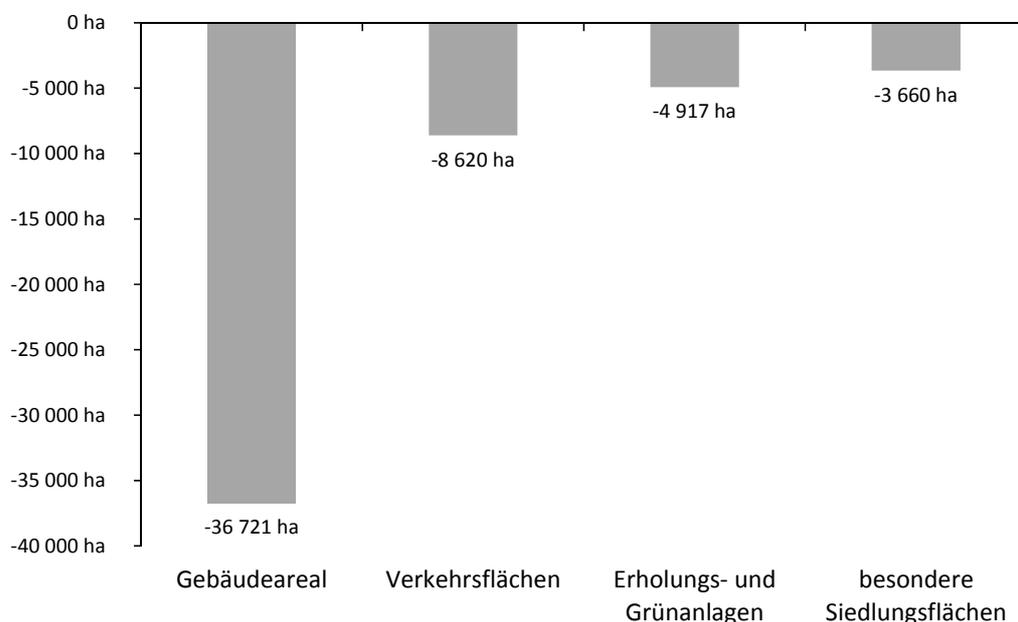
Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

1.3 Siedlungsbedingte Kulturlandverluste

Im Beobachtungszeitraum gingen knapp 54 000 ha Kulturland in Siedlungsflächen über. Davon betraf ein gutes Drittel (36 %) Ackerland. Betrachten wir nun die Nutzungen bzw. Bodenbedeckungen, welche in den letzten 24 Jahren die landwirtschaftliche Nutzung verdrängt haben (vgl. Abbildung 4):

Gebäude waren in den vergangenen 25–30 Jahren der mit Abstand bedeutendste Treiber des siedlungsbedingten Verbrauchs von Kulturland. Sie beanspruchten sieben von zehn Hektaren (68 %), die im Beobachtungszeitraum von Landwirtschafts- in Siedlungsflächen übergingen. Verkehrsflächen verbrauchten im gleichen Zeitraum weniger als ein Sechstel dieser Kulturlandfläche.

Bilanz des Übergangs von Landwirtschaftsflächen in Siedlungsflächen von 1979/85 bis 2004/09 (Total 53 918 ha)



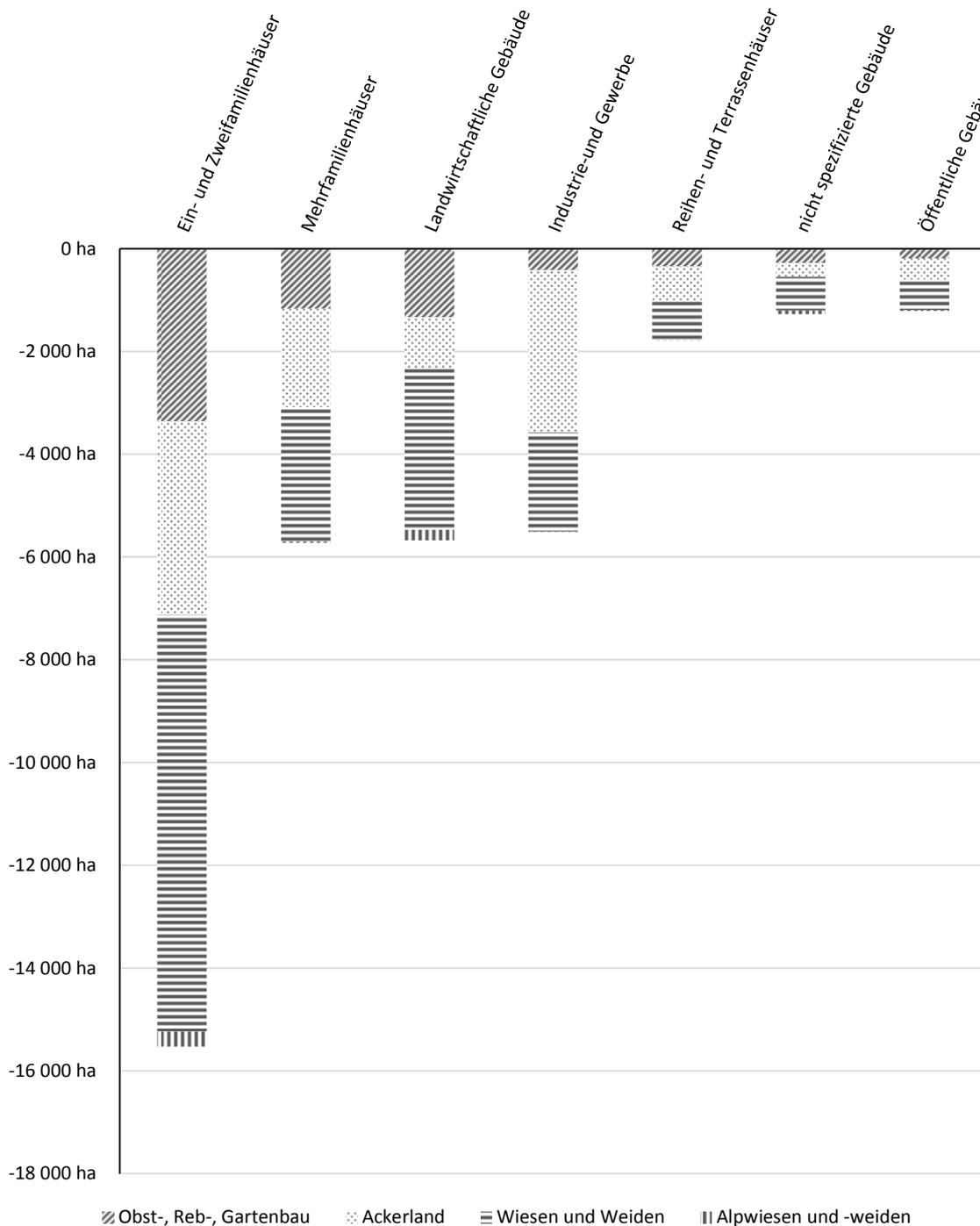
- Gebäudeareal: Industrie und Gewerbegebäude und deren Umschwung, Ein- und Zweifamilienhäuser und deren Umschwung, Reihen- und Terrassenhäuser und deren Umschwung, Mehrfamilienhäuser und deren Umschwung, öffentliche Gebäude und deren Umschwung, landwirtschaftliche Gebäude und deren Umschwung, nicht spezifizierte Gebäude, Umschwung von nicht spezifizierten Gebäuden;
- Verkehrsflächen: Autobahnen, Autobahngrün, Strassen, Wege, Strassengrün, Parkplatzareal, befestigtes Bahnareal, Bahngrün, Flugplätze, Graspisten, Flugplatzgrün;
- Erholungs- und Grünanlagen: öffentliche Parkanlagen, Sportanlagen, Golfplätze, Campingplätze, Schrebergärten, Friedhöfe;
- Besondere Siedlungsflächen: Energieversorgungsanlagen, Abwasserreinigungsanlagen, übrige Ver- und Entsorgungsanlagen, Deponien, Abbau, Baustellen, Bau- und Siedlungsbrachen.

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

1.3.1 Gebäudeareal

Abbildung 5 schlüsselt den Kulturlandverbrauch für neue Gebäude von rund 37 000 ha weiter auf. Es zeigt sich, dass die Wohnnutzung am meisten zusätzliche Flächen beanspruchte, wobei Ein- und Zweifamilienhäuser mit Abstand am meisten zur negativen Bilanz beitrugen: sie alleine beanspruchten 15 529 ha und verursachten damit rund 42 % des «gebäudebedingten» bzw. 28 % des gesamten siedlungsbedingten Kulturlandverlustes.

Bilanz des Übergangs von Landwirtschaftsflächen in Gebäudeareal von 1979/85 bis 2004/09 (Total 36 721 ha)



Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik); vgl. auch Tabelle A1.1 im Anhang.

Deutlich geringer, aber nicht vernachlässigbar ist der Kulturlandverbrauch der Landwirtschaft selber. Zwischen 1979/85 und 2004/2009 wurden innerhalb der Landwirtschaftsfläche 5677 ha Kulturland in landwirtschaftliches Gebäudeareal umgenutzt,

was gut 10 % des gesamten siedlungsbedingten Kulturlandverlustes entspricht.⁹ Landwirtschaftliche Gebäude beanspruchten damit im Beobachtungszeitraum ziemlich genau gleich viel Kulturland wie Mehrfamilienhäuser (inkl. Umschwung) oder Industrie- und Gewerbegebäude (inkl. Umschwung). Allerdings nahm das landwirtschaftliche Gebäudeareal gesamtschweizerisch netto lediglich um rund 2200 ha zu, weil im gleichen Zeitraum rund 3000 ha landwirtschaftliches Gebäudeareal in andere Nutzungen übergangen, fast ausschliesslich in andere Siedlungsflächen.¹⁰

Ackerland war mit rund 1000 ha von der Umnutzung von Kulturland in landwirtschaftliches Gebäudeareal im Vergleich zu anderen Umnutzungen anteilmässig deutlich weniger betroffen (vgl. Abbildung 5). Fast 7000 ha Ackerland wurden für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Gewerbe- und Industrieareale umgenutzt – dies entspricht über einem Drittel (35,6 %) der siedlungsbedingten Verluste an Ackerland.¹¹

1.3.2 Verkehrsflächen

Von den rund 8620 ha Kulturland, welche in Verkehrsflächen übergangen, entfiel der mit Abstand grösste Teil auf Strassen und Wege (vgl. Abb. 6). Im Beobachtungszeitraum wurden für Strassen und Wege (ohne Autobahnen) knapp 6000 ha Kulturland verbraucht, davon rund ein Drittel Ackerland.

Der Flächenkonsum durch Verkehrsinfrastrukturen (Autobahnen, Eisenbahnen, Flugverkehr), für die der Bund zuständig ist, betrug insgesamt rund 1253 ha oder 2,3 % des gesamten siedlungsbedingten Kulturlandverlustes. Am grössten war der verkehrsbedingte Kulturlandverbrauch des Bundes für Autobahnen, die im Beobachtungszeitraum gut 800 ha Kulturland verbrauchten.

Rund zwei Drittel des Kulturlandes, welches nationale Verkehrsinfrastrukturen im Beobachtungszeitraum zusätzlich beanspruchten, waren Ackerland (817 ha). Der Ackerlandanteil¹² liegt damit deutlich höher als bei den übrigen Verkehrsflächen, was damit zusammenhängen dürfte, dass die nationalen Infrastrukturen vorwiegend im Mittelland liegen.

Die Zahlen der Arealstatistik zur Beanspruchung von Ackerland für Verkehrsinfrastrukturen des Bundes zwischen 1992/97 und 2004/2009 stimmen in der Grössenordnung recht gut überein mit Schätzungen, welche eine Studie im Auftrag des ARE zur Abschätzung des Verbrauchs von FFF in den Jahren 1992–2012 ergeben hat. Die Studie schätzt den gesamten Verbrauch von FFF bzw. Ackerland für Bundesinfra-

⁹ Es wurden 6 114 ha Landwirtschaftsfläche in landwirtschaftliches Gebäudeareal und umgekehrt 437 ha Gebäudeareal in Landwirtschaftsfläche umgenutzt. Das landwirtschaftliche Gebäudeareal umfasst sowohl landwirtschaftliche Gebäude (Grundfläche von landwirtschaftlichen Gebäuden wie Bauernhäuser, Wohnhäuser, Ökonomiebauten, Feldställe, Alpställe, Scheunen, Schuppen oder Speicher) wie auch den Umschwung von landwirtschaftlichen Gebäuden (dazu gehören Ein- und Zufahrten, befestigte Hausplätze, Bauerngärten, Hühnerhöfe, Futter- und Jauchesilos).

¹⁰ Da die bewirtschaftete Fläche gleichzeitig um rund 85 000 ha zurückging, hat die «Gebäudeflächenintensität» der Landwirtschaft um über 10 % zugenommen von gut 155 m² auf rund 175 m² pro bewirtschaftete Hektare.

¹¹ In der Abbildung nicht erkennbar ist der relativ hohe siedlungsbedingte Verlust von Feldobstflächen, bei denen über 14 % des Bestandes von 1979/85 an Siedlungsflächen verloren gingen.

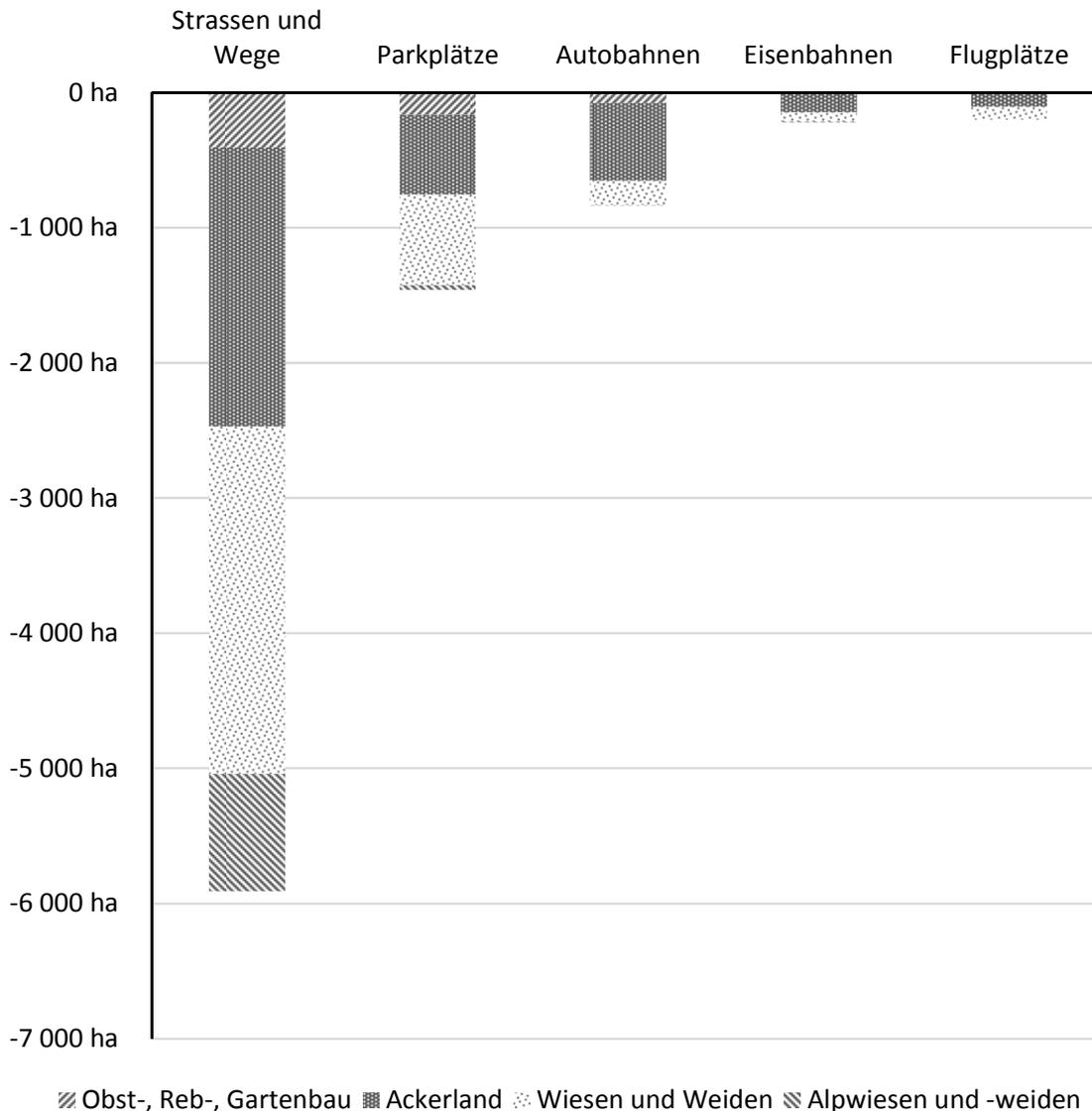
¹² Anteil Ackerland: Autobahnen = 69 %, Eisenbahnen = 64 %, Flugplätze = 49 %

strukturprojekte (Strasse und Schiene) zwischen 1992 und 2012 auf 692 ha. Im Vergleich zur Arealstatistik schätzt die Studie die Beanspruchung von FFF bzw. Ackerland für Nationalstrassen in der Tendenz etwas höher (560 ha vs. 406 ha), jene für Schienen etwas geringer ein (50 ha vs. 77 ha).¹³

Insgesamt kann deshalb davon ausgegangen werden, dass Infrastrukturprojekte des Bundes für den Kulturlandverbrauch von beschränkter Bedeutung sind. Ihr Anteil am siedlungsbedingten Kulturlandverlust dürfte zwischen zwei und drei Prozent liegen. Hingegen liegt der Beitrag zum siedlungsbedingten Verlust von Ackerland deutlich höher und dürfte sich auf gegen 5 % belaufen.

¹³ Vgl. Bodenmann et al. 2014. Diese Studie beschränkt sich auf die Abschätzung der Flächenbeanspruchung durch Strassen- und Schieneninfrastrukturen des Bundes. Es ist aufgrund einer älteren Untersuchung des ARE davon auszugehen, dass die Beanspruchung für weitere Bundesinfrastrukturen noch deutlich geringer ist, wenn man von den militärischen Infrastrukturen absieht. Für deren Flächenansprüche liegen keine aussagekräftigen Daten vor (vgl. ARE: Arbeitsmodul 4 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen [Bericht Liner], internes Arbeitspapier, Bern 2002).

Bilanz des Übergangs von Landwirtschafts- in Verkehrsflächen von 1979/85 bis 2004/09 (Total: 8620 ha)



Bemerkung: Obstbau inkl. Feldobst; Autobahnen inkl. Autobahngrün, Eisenbahn inkl. Eisenbahngrün, Flugplätze inkl. Graspisten und Flugplatzgrün.

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik); vgl. auch Tabelle A1.2 im Anhang.

1.4 Kulturlandverlust durch den Übergang in Wald, Gehölze und unproduktive Flächen

Rund 86 % des nicht siedlungsbedingten Kulturlandverlustes zwischen 1979/85 und 2004/09 gingen in Gebüsch- und Strauchvegetation oder Gehölze und Wald über (26 791 ha von insgesamt 31 153 ha, vgl. Abb. 7). Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um das Einwachsen von Wald auf Flächen, insbesondere Alpweiden und -weiden, deren Bewirtschaftung aufgegeben wurde. Neue Gewässerflächen und

Feuchtgebiete sind nur für einen sehr geringen Teil der Kulturlandverluste verantwortlich.

Der Anteil des Ackerlandes an den Verlusten zugunsten von Gewässerflächen und Feuchtgebieten ist vergleichsweise hoch, die absoluten Werte bleiben aber auch hier gering (Gewässer 222 ha, Feuchtgebiete 127 ha) und sind im Vergleich mit den durch Siedlung und innerlandwirtschaftlichen Umnutzungen bedingten Verlusten unbedeutend. Insgesamt ging Ackerland im Umfang von lediglich rund 500 ha in Wald und unproduktive Flächen über, was etwa einem Vierzigstel der siedlungsbedingten Ackerlandverluste entspricht.

Bemerkenswert ist dabei, dass sich Wiesen und Weiden auf Kosten der Gehölze leicht (um knapp 600 ha) ausgedehnt haben und in der Bilanz kaum Ackerfläche an Gehölze verloren ging.

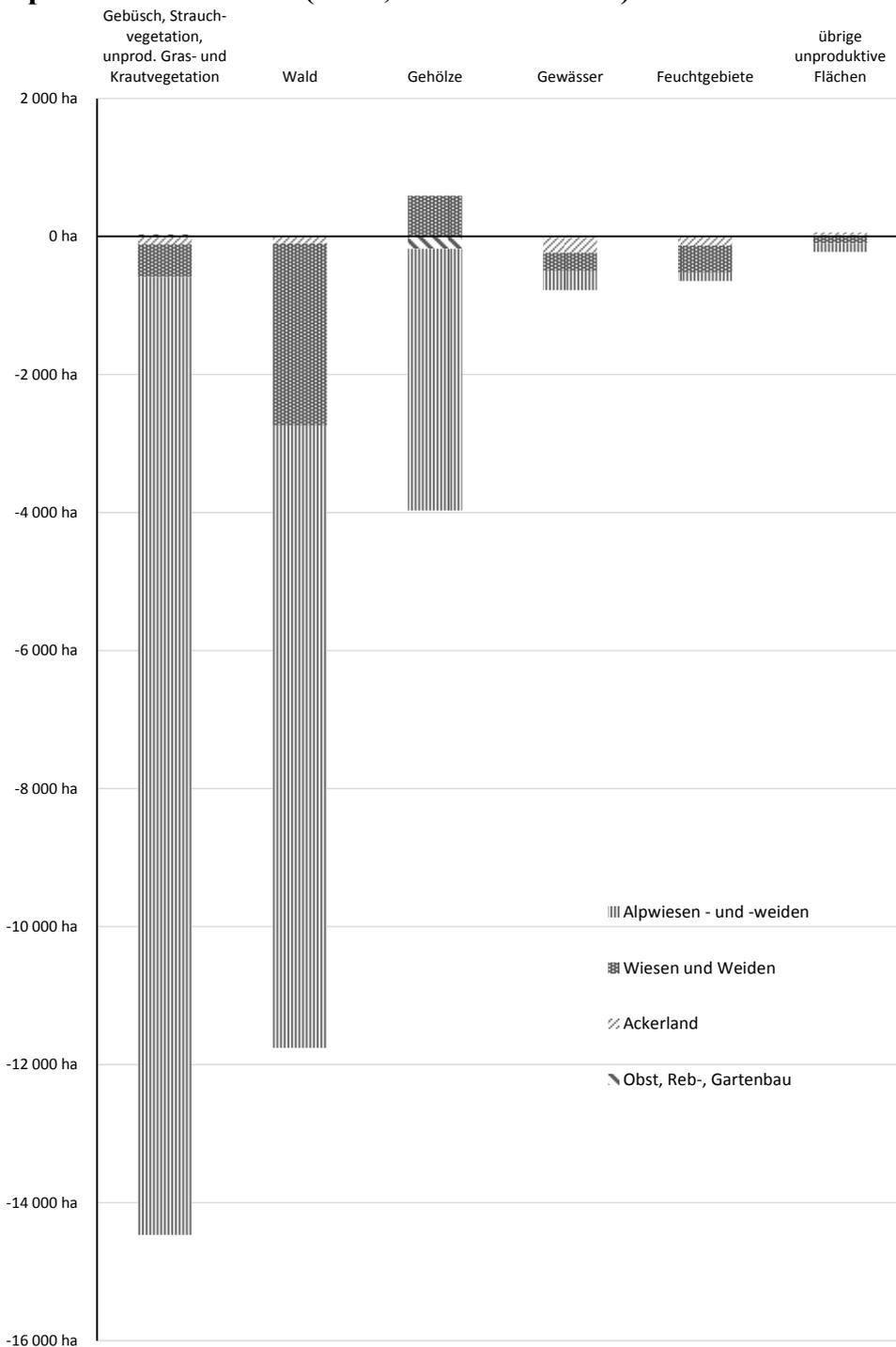
Aus diesen Ergebnissen lässt sich der Schluss ziehen, dass die Massnahmen des Bundes im Bereich des Gewässer- und Naturschutzes (vgl. dazu Teil B Kap. 1.1.6) – wenn überhaupt – nur zu sehr beschränkten Kulturlandverlusten geführt haben dürften. Dabei gilt es aber Folgendes zu beachten:

- Die Massnahmen im Gewässerschutz sind noch nicht sehr lange in Kraft und bilden sich deshalb in den vorliegenden Resultaten nur teilweise ab. Der Bundesrat rechnet damit, dass bei einer vollständigen Umsetzung des Gewässerschutzgesetzes rund 2000 ha Kulturland verloren gehen.¹⁴
- Aus diesen Analysen gehen die Nutzungsbeschränkungen nicht hervor, welche sich aus Gewässer- und Naturschutzmassnahmen ergeben, aber nicht zu einem eigentlichen Kulturlandverlust führen. Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Umsetzung des Gewässerschutzgesetzes höchstens 18 000 ha Kulturland mit Nutzungsbeschränkungen belegt werden.¹⁵

¹⁴ Vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 12. August 2008 zur parlamentarischen Initiative 07.492, «Schutz und Nutzung der Gewässer»

¹⁵ Vgl. Fussnote 14

Bilanz des Übergangs von Landwirtschaftsflächen in Wald, Gehölze und unproduktive Flächen (in ha, Total: 31 153 ha)



Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik), vgl. auch Tabelle A1.5 im Anhang.

- Wald: Normalwald, schmaler Wald, Aufforstungen, Holzschläge, Waldschäden, aufgelöster Wald (auf Landwirtschaftsflächen), aufgelöster Wald (auf unproduktiven Flächen), Gebüschwald;
- Gehölze: Feldgehölze, Hecken, Baumgruppen (auf Landwirtschaftsflächen), Baumgruppen (auf unproduktiven Flächen);
- Gewässer: stehende Gewässer, Wasserläufe, Hochwasserverbauungen;
- übrige unproduktive Flächen: Lawinen- und Steinschlagverbauungen, alpine Sportinfrastruktur, Fels, Geröll, Sand, Landschaftseingriffe, Gletscher, Firn.

1.5 Flächenentwicklung in den Kantonen

Der Kulturlandverlust weist sowohl im Hinblick auf die Flächenentwicklung selber wie auch bezüglich der zugrunde liegenden Entwicklung beträchtliche kantonale Unterschiede auf.

In der folgenden Analyse konzentrieren wir uns auf die Bedeutung der siedlungsbedingten Kulturlandverluste, welche im Zentrum der Vollzugsanalyse (Teile C und D) stehen. Dabei gehen wir nach einem Überblick (Kap. 1.5.1) vertieft auf das Verhältnis von siedlungsbedingten Kulturlandverlusten einerseits zur wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung andererseits ein (Kap. 1.5.2).

Im dritten Kapitel stellen wir die Übergänge von Kulturland in Wald und unproduktive Flächen in den Kantonen im Überblick dar (Kap. 1.5.3).

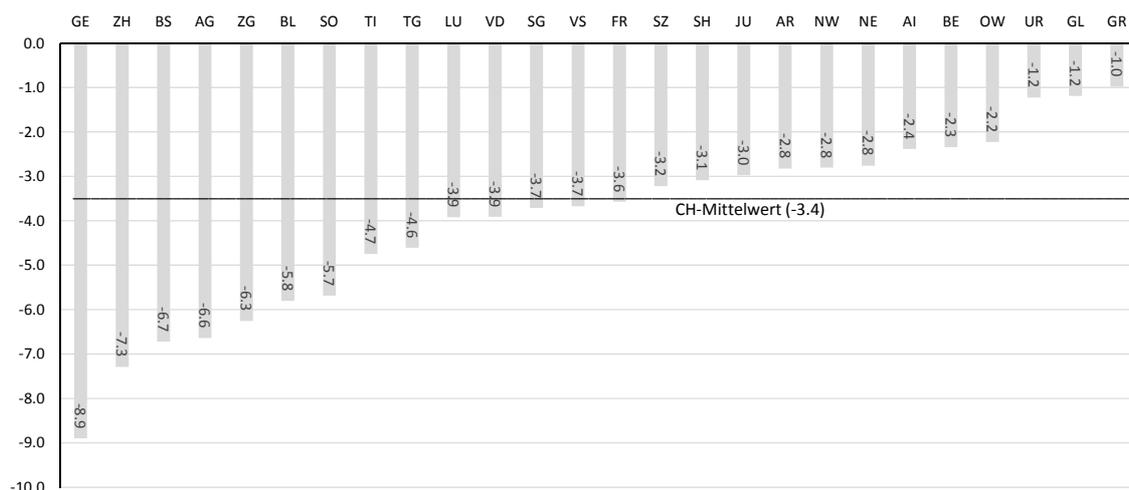
Im vierten Kapitel werfen wir einen Blick auf die Entwicklung der Ackerflächen im Vergleich zum Mindestumfang, welchen die Kantone zu sichern haben.

1.5.1 Siedlungsbedingte Kulturlandverluste

Abbildung 8 zeigt die siedlungsbedingten kantonalen Kulturlandverluste bis 2004/2009 in Relation zum 1979/85 vorhandenen Bestand. Dabei sind erhebliche Unterschiede sichtbar. Der siedlungsbedingte Verlust an Landwirtschaftsflächen ist in den städtisch geprägten Kantonen am grössten, insbesondere in den drei Wirtschaftszentren Genf, Basel-Stadt und Zürich. In Genf wurden bis 2004/2009 rund 9 % der 1979/85 noch vorhandenen Landwirtschaftsflächen besiedelt. Am geringsten ist der siedlungsbedingte Verbrauch in Graubünden.

Abbildung 8

Bilanz des Übergangs von Kulturland in Siedlungsflächen von 1979/85 bis 2004/09 nach Kantonen (in Prozent der Landwirtschaftsflächen von 1979/85)



Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik), vgl. auch Tabelle A1.8 im Anhang.

Der siedlungsbedingte Kulturlandverlust ist in zweierlei Hinsicht zu relativieren.

- Viele Kantone mit einem anteilmässig hohen Kulturlandverbrauch wiesen schon 1979/85 nur noch relative geringe Landwirtschaftsflächen auf, weshalb hier jeder weitere Verbrauch stark ins Gewicht fällt.

- Vor allem aber ist der Verbrauch auch in Relation zur wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung zu setzen. Dies entspricht einem Kernanliegen des Raumplanungsgesetzes, welches den Verbrauch von Kulturland nicht absolut verhindern will, sondern einen haushälterischen Umgang anstrebt, der namentlich auch eine wirtschaftliche Entwicklung ermöglichen soll (vgl. dazu Teil B Kap. 1.1).

Die siedlungsbedingten Verluste in absoluten Werten sind in den Kantonen Bern, Zürich und Waadt am höchsten, welche zusammen fast ein Drittel (32 %) des gesamtschweizerischen Kulturlandverlustes tragen. Betrachten wir nur das Ackerland, sind die siedlungsbedingten Verluste vor allem in den Kantonen Waadt, Zürich, Bern und Aargau am grössten, in welchen gut die Hälfte (52 %) der gesamtschweizerischen Verluste an Ackerland anfallen. Zusammen mit den Kantonen Freiburg, Luzern, Solothurn, Thurgau und Wallis decken diese neun Kantone fast drei Viertel (73 %) des gesamtschweizerischen Ackerlandverbrauchs ab (vgl. Tab. A1.10 im Anhang).

1.5.2 Siedlungsbedingte Kulturlandverluste im Verhältnis zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung

In diesem Kapitel setzen wir den siedlungsbedingten Kulturlandverbrauch insgesamt sowie den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung besonderes interessierenden Ackerlandverbrauch in Relation zu einem einfachen Indikator der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung, nämlich der Summe von Bevölkerungszunahme oder der Arbeitsplatzzunahme.

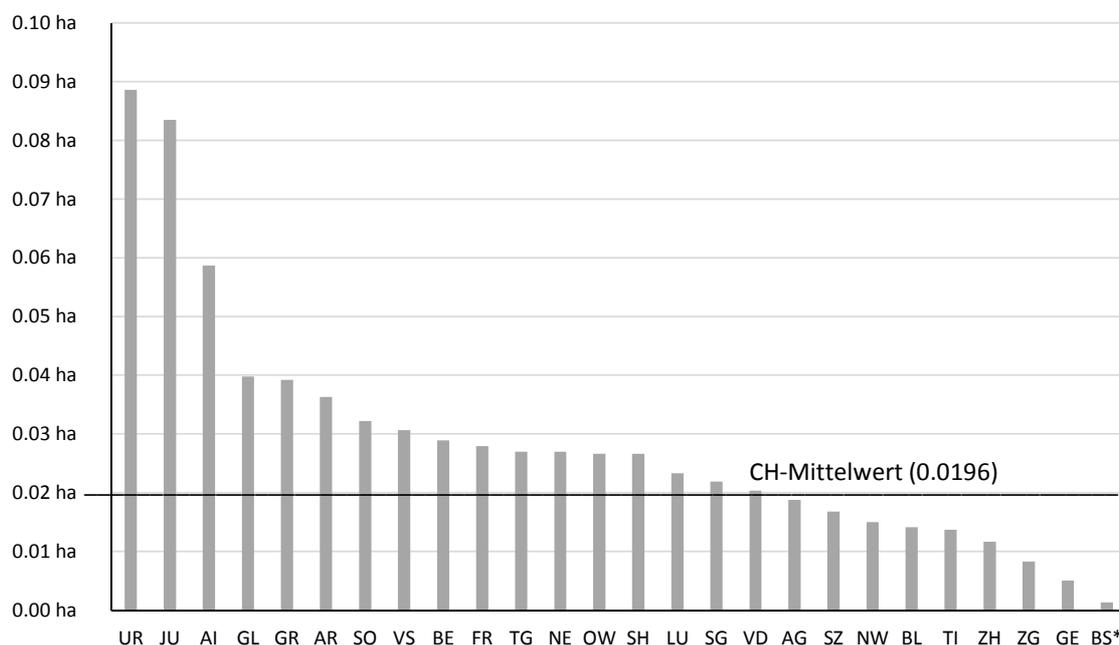
Abbildung 9 zeigt beispielsweise, dass die Kantone Zürich und Genf pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz relativ wenig Kulturland brauchen, während dem die Kantone Bern oder Wallis ein kulturlandintensives Wachstum aufweisen. Der Kanton Zürich ermöglicht mit dem halben (siedlungsbedingten) Kulturlandverbrauch ein mehr als doppelt so grosses Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum wie der Kanton Bern. Der Kanton Tessin realisiert mit dem halben Kulturlandverbrauch ein gleich grosses Wachstum wie der Kanton Wallis.¹⁶

Mit Abstand am (Kulturland-) flächenintensivsten ist das Wachstum in den Kantonen Uri und Jura (8 900 m² bzw. 8 300 m² pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz), wobei der Kanton Uri stark von (nationalen) Verkehrsinfrastrukturen belastet ist. Am wenigsten Fläche pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz beanspruchten die Kanton Basel-Stadt¹⁷ und Genf (100 bzw. 500 m², Schweiz: 2 000 m²).

¹⁶ Siehe auch Tabelle A1.9 im Anhang

¹⁷ Die Kulturlandfläche ist im Kanton BS zu klein, damit Veränderungen mit der Methode der Arealstatistik zuverlässig erfasst werden können.

Verhältnis von siedlungsbedingtem Kulturlandverbrauch zur Zunahme von Arbeitsplätzen und Bevölkerung



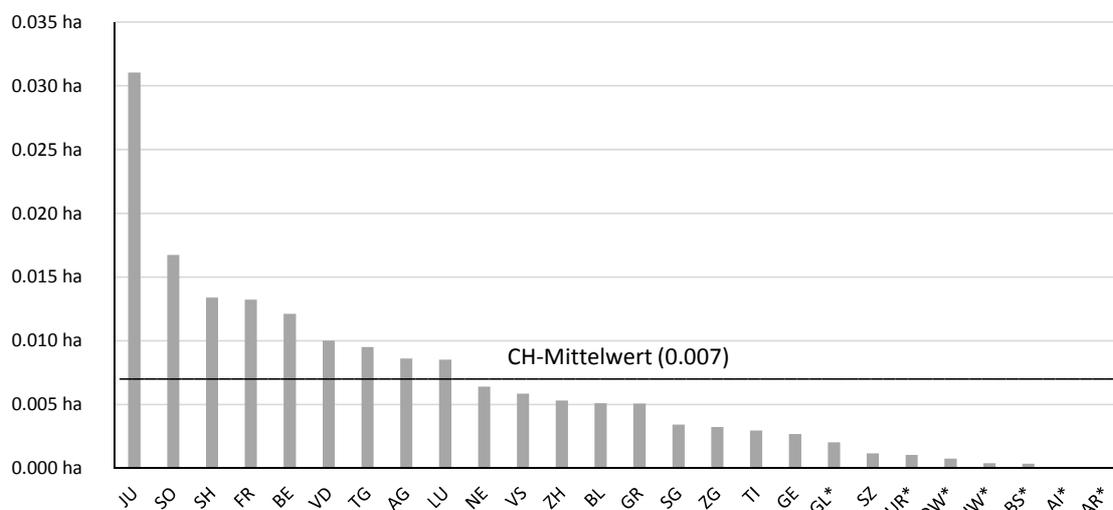
Für die Zunahme der Arbeitsplätze oder Einwohner wurden die Bezugsjahre 1980 und 2008 gewählt.

* Vgl. Fussnote 17

Quellen: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik, ständige Wohnbevölkerung), Avenir Suisse 2010, vgl. auch Tabelle A1.9 im Anhang

Abbildung 10 stellt den siedlungsbedingten Ackerlandverbrauch im Verhältnis zur Zunahme von Arbeitsplätzen und Bevölkerung dar. Auffällig ist der, relativ gesehen, sehr hohe Verlust an Ackerflächen im Kanton Jura, der fast doppelt so hoch ist wie im nächstfolgenden Kanton Solothurn (310 m² bzw. 170 m² pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz). Überdurchschnittlich ackerlandintensiv war das Wachstum auch in den meisten ländlichen Kantonen des Mittellandes, wo sich der Grossteil des schweizerischen Ackerlandes befindet (vgl. Tab. A1.10 im Anhang).

Siedlungsbedingter Ackerlandverbrauch pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz



Für die Zunahme der Arbeitsplätze und Einwohner wurden die Bezugsjahre 1980 und 2008 gewählt.

* Die Ackerlandflächen sind in den Kantonen AI, AR, BS, NW, GL, OW, UR zu klein, um mit der Methode der Arealstatistik zuverlässig erfasst zu werden.

Quellen: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik, ständige Wohnbevölkerung), Avenir Suisse 2010, vgl. auch Tabelle A1.10 im Anhang

Tabelle 1 fasst die bisherigen Ergebnisse der kantonalen Kulturlandentwicklung zusammen. Die Darstellung gibt Hinweise auf unterschiedlich kultur- und ackerlandintensive Entwicklungsmuster, ist aber zu grob, um als alleiniger Indikator für die raumplanerische Zielsetzung einer kultur- und ackerlandschonenden Entwicklung zu dienen. Die Unterscheidung der kantonalen Entwicklungsmuster ist aber im Hinblick auf die Vollzugsanalyse (vgl. Teile C und D) von Interesse.

Gemäss Tabelle 1 weisen die Kantone Solothurn, Thurgau, Freiburg und Waadt ein überdurchschnittlich kultur- und ackerlandintensives Wachstum auf. Im Hinblick auf die Erhaltung der FFF ist auch das überdurchschnittlich ackerlandintensive Wachstum in den Kantonen Aargau, Jura, Schaffhausen und Bern zu beachten (obere Hälfte der Tabelle 1). Unterdurchschnittlich kultur- und ackerlandintensiv ist das Wachstum in den Kantonen Genf, Zürich, Basel-Stadt, Zug, Baselland, Tessin, Schwyz und Nidwalden, wobei die Ackerlandintensität aufgrund des geringen Umfangs der Ackerflächen für die Kantone Basel-Stadt und Nidwalden statistisch nicht erhärtet ist (wie im übrigen auch für die Kantone AI, AR, OW, UR und GL).

Synthese des siedlungsbedingten Kulturlandverbrauchs in den Kantonen

		Relativer Kulturlandverlust ¹	
		überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
Wachstum über- durchschnittlich ackerlandintensiv	Wachstum über- durchschnittlich kulturlandintensiv	SO, TG, FR, VD, LU	JU, SH, BE
	Wachstum unter- durchschnittlich kulturlandintensiv	AG	
Wachstum unter- durchschnittlich ackerlandintensiv	Wachstum über- durchschnittlich kulturlandintensiv	SG, VS	NE, GR, AI*, AR*, OW*, UR*, GL*
	Wachstum unter- durchschnittlich kulturlandintensiv	GE, ZH, ZG, BL, TI, BS*	SZ, NW*

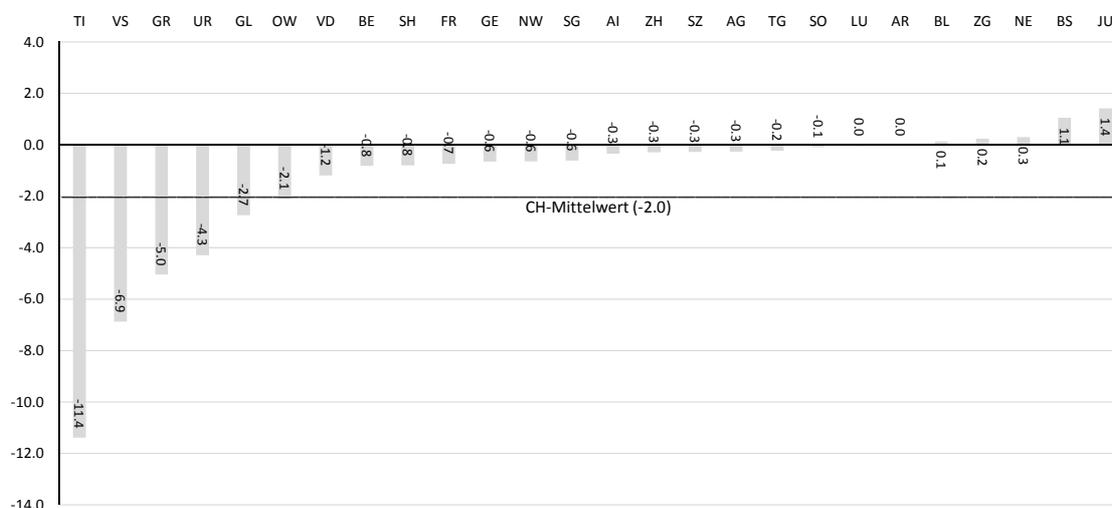
1 Koeffizient: Kulturland 2004/09 / Kulturland 1979/85

* Die Ackerlandflächen sind in den Kantonen AI, AR, BS, NW, GL, OW, UR zu klein, um mit der Methode der Arealstatistik zuverlässig erfasst zu werden.

1.5.3 Übergang von Kulturland in Wald, Gehölze, Gewässer und unproduktive Flächen

Der Übergang von Kulturland in Wald, Gehölze, Gewässer und unproduktive Flächen ist relativ gesehen im Tessin und im Wallis mit deutlichem Abstand am grössten, gefolgt von weiteren Bergkantonen (UR, GR, GL, OW, Abb. 11). Rund drei Viertel (23 500 ha) des so gearteten Kulturlandverlustes betrafen die Bergkantone Wallis, Tessin und Graubünden. Die Mehrheit der Kantone weisen hingegen nur relativ geringe Kulturlandverluste an Wald, Gehölze, Gewässer und unproduktive Flächen auf, zwei Kantone konnten sogar über 100 ha Kulturland auf Kosten von Wald und unproduktiven Flächen gewinnen (JU 586 ha und NE 103 ha, vgl. Tab. A1.11 im Anhang).

Bilanz des Übergangs von Kulturland in Wald, Gehölze, Gewässer und unproduktive Flächen von 1979/85 bis 2004/09 nach Kantonen (in % der Landwirtschaftsflächen von 1979/85)

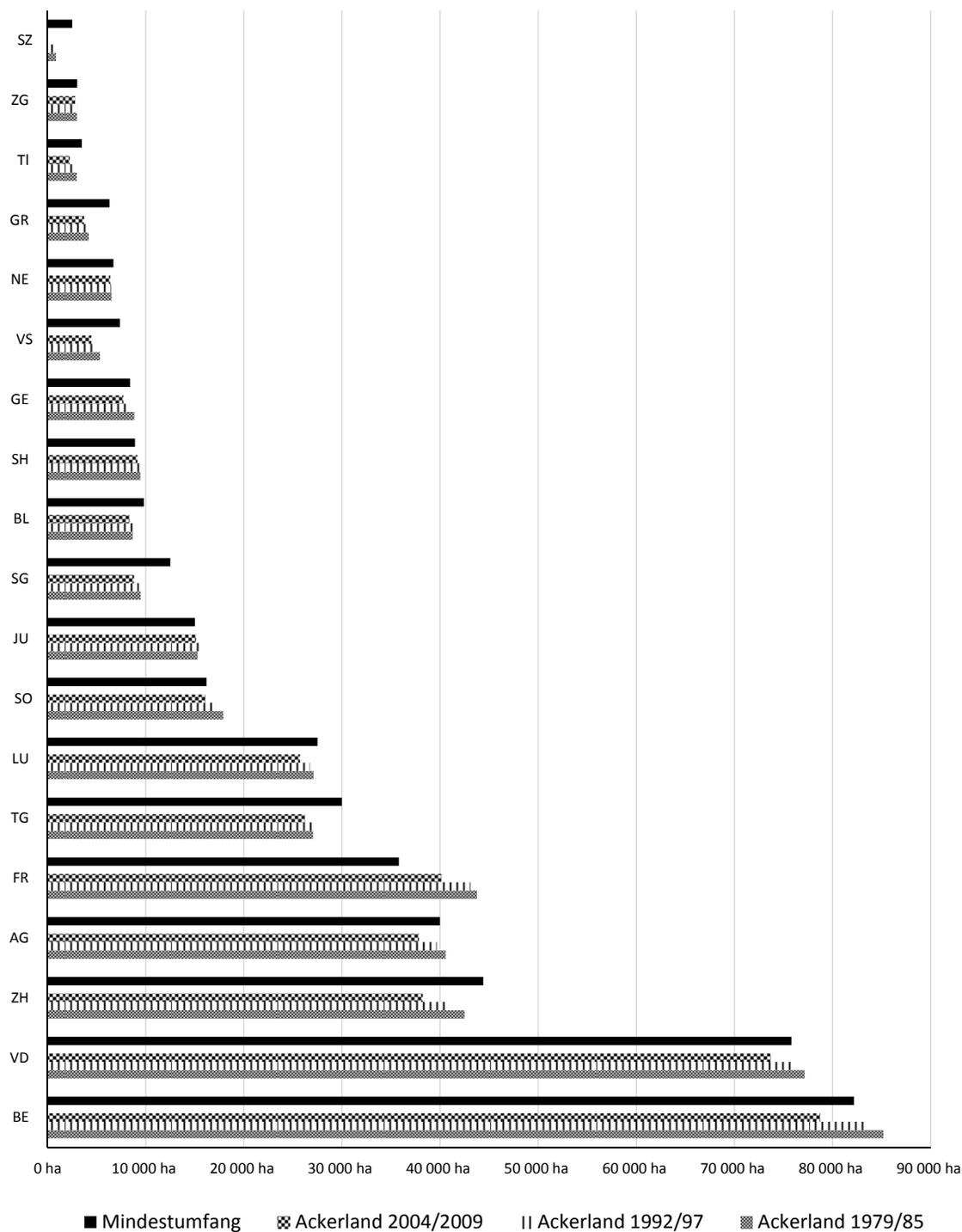


Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik), vgl. auch Tabelle A1.11 im Anhang

1.5.4 Kantonaler Ackerlandbestand und Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen

Obwohl die Definition der in der Arealstatistik erhobenen Ackerflächen nicht genau mit der rechtlichen Definition der FFF übereinstimmt, ergibt eine Gegenüberstellung der Ackerflächen und dem Mindestumfang interessante Hinweise (Abb. 12). Bemerkenswert ist vor allem die Entwicklung in den Kantonen Bern, Waadt, Aargau, Solothurn und Genf, deren Ackerlandbestand gemäss Arealstatistik in den Jahren 1979/85 und 1992/97 noch (knapp) im Bereich des verlangten Mindestumfangs für FFF lag, diesen aber in den Jahren 2004/2009 deutlich unterschritt. Zwar ist bei diesen wie bei anderen Kantonen, deren Ackerflächen unter dem Mindestumfang der zu sichernden FFF liegt, möglich, dass Flächen ausserhalb der von der Arealstatistik erfassten Ackerflächen als FFF anrechenbar sind (z.B. ackerfähige Naturwiesen und Weiden). Zu bedenken ist aber, dass die ackerlandreichen Kantone BE, VD und AG (neben ZH) den grössten Beitrag zum schweizweit zu sichernden Mindestumfang an FFF liefern und deren in der Arealstatistik nachgewiesenen Verluste vermutlich Ackerland von besserer Qualität betreffen als die in der Arealstatistik nicht als Ackerland erfassten FFF (z.B. ackerfähige Naturwiesen und Weiden).

Kantonaler Ackerlandbestand und Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen



Bemerkung: Ohne Kantone AR, OW, NW, AI, UR, BS und GL, deren Mindestumfang Ackerland 790 ha oder weniger beträgt.

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik), vgl. auch Tabelle A1.12 im Anhang

1.6

Fazit

Aus der quantitativen Analyse der vorliegenden Daten zur Arealstatistik ergeben sich folgende Schlüsse:

- In der Schweiz gingen in den letzten 24 Jahren rund 85 000 ha Kulturland verloren. Zwei Drittel der Verluste sind siedlungsbedingt, der Rest ergibt sich im Wesentlichen aus der Aufgabe der landwirtschaftlichen, insbesondere der alpwirtschaftlichen Nutzung.
- Für den siedlungsbedingten Kulturlandverlust ist mit einem Anteil von rund 70 % (rund 37 000 ha) vor allem die Ausdehnung des Gebäudeareals verantwortlich. Ein grosser Teil davon (rund 15 500 ha) geht auf das Konto von Ein- und Zweifamilienhäusern.
- Deutlich geringer als der Kulturlandverbrauch von Ein- und Zweifamilienhäusern, aber dennoch bedeutend, sind die Kulturlandverluste, welche die Landwirtschaft selber verursacht. Landwirtschaftliche Gebäude beanspruchten knapp 5700 ha Kulturland, was gut 10 % Prozent der siedlungsbedingten Kulturlandverluste entspricht und vergleichbar mit dem Kulturlandverbrauch von Mehrfamilienhäusern oder Industrie- und Gewerbegebäuden ist.
- Die Beanspruchung von Kulturland für Aufgaben des Bundes ist quantitativ von beschränkter Bedeutung. Dies gilt sowohl für die nationalen Verkehrsinfrastrukturen (Nationalstrasse, Schiene, Flugplätze) wie auch für Flächenverluste, die sich im Bereich des Gewässer- und Naturschutzes ergeben.
- Es zeigen sich erhebliche kantonale Unterschiede im Verbrauch von Kulturland und Ackerflächen. Grundsätzlich ist der Verbrauch von Kulturland im Verhältnis zu den noch vorhandenen Landwirtschaftsflächen in den Kantonen mit (gross-)städtischen Zentren am grössten (GE, ZH). Der Kultur- und Ackerlandverlust pro neu gewonnenen Arbeitsplatz oder Einwohner variiert beträchtlich. Überdurchschnittlich kultur- und ackerlandintensiv ist das Wachstum in den Kantonen Solothurn, Thurgau, Freiburg, Waadt, Jura, Schaffhausen und Bern, unterdurchschnittlich kultur- und ackerlandintensiv wachsen die Kantone Genf, Zürich, Bas-Stadt, Zug, Baselland, Tessin, Schwyz und Nidwalden.

B. Beschränkung des Kulturlandverbrauchs im Bundesrecht

1 Kulturlandsicherung im Bundesrecht

Das Bundesrecht beeinflusst die Entwicklung des Kulturlandbestandes in vielfältiger Weise. Einerseits ist die Sicherung von Kulturland ein explizites Ziel des Raumplanungsrechts und die Landwirtschafts- und Landesversorgungspolitik setzen voraus, dass genügend Kulturland vorhanden ist. Andererseits sind viele Aufgaben des Bundesrechts mit dem Verbrauch von Kulturland verbunden, insbesondere im Infrastrukturbereich. Daneben können namentlich Aufgaben im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes in Konkurrenz zur Nutzung des landwirtschaftlichen Kulturlandes stehen.

Im Folgenden beleuchten wir die Bestimmungen des Bundesrechts, aus denen sich zum Teil konkurrierende Flächenansprüche (Raumplanung, Landwirtschaft, Infrastruktur etc.) ergeben (Kapitel 1.1). Anschliessend gehen wir darauf ein, welche Instrumente das Bundesrecht vorsieht, um den siedlungsbedingten Kulturlandverlust angesichts dieser konkurrierenden, bundesrechtlich geschützten Flächenansprüche sicherzustellen (Kapitel 1.2). Besonders hervorgehoben werden dabei die Änderungen der per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)¹⁸, soweit diese für den Kulturlandschutz von Bedeutung sind. Im darauf folgenden Kapitel (1.3) wird die Entwicklung des Rechts zum Schutz der Wald- und Kulturlandareale aus historischer Perspektive beleuchtet. Schliesslich ziehen wir ein kurzes Fazit (Kapitel 1.4).

1.1 Zielsetzungen im Bundesrecht

Das Ziel des Kulturlandschutzes ist zwar im Bundesrecht verankert, allerdings kaum explizit und wenig konkret. Als explizites Ziel verankert ist die Kulturlandsicherung einzig im Raumplanungsrecht, steht dort aber in Konkurrenz zu anderen Zielsetzungen (Kapitel 1.1.1). Im Landwirtschaftsrecht ist der (quantitative) Kulturlandschutz eher implizit enthalten – als Voraussetzung landwirtschaftlicher Produktion überhaupt und als Zielsetzung von Massnahmen, welche sich gegen die Verwilderung von Kulturland richten (Kapitel 1.1.2). In weiteren Aufgabenbereichen des Bundes können sich aufgrund des Flächenbedarfs Zielkonflikte ergeben, namentlich in der Infrastrukturpolitik, im Natur- und Umweltschutz sowie in der Waldpolitik. Im Folgenden gehen wir auf die Zielsetzungen in diesen Bereichen ein, wobei wir uns auf die Zielsetzungen konzentrieren, welche die Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes unterstützen oder dazu in Konflikt stehen.

Ausser Betracht bleiben dabei die zahlreichen Politikbereiche, deren Nebenwirkungen die Bodennutzung betreffen. Es liegt auf der Hand, dass sehr viele Massnahmen des Bundes etwa die wirtschaftliche, demographische und gesellschaftliche Entwicklung und damit zentrale Treiber des Kulturlandverbrauchs beeinflussen. Eine Analyse aller Aufgaben mit Nebenwirkungen auf den Kulturlandverbrauch sprengt aber den Rahmen dieser Evaluation.

¹⁸ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz), SR 700

1.1.1 Raumplanung

Artikel 75 BV verlangt, dass der Bund Grundsätze der Raumplanung festlegt. Die Raumplanung obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens.

Das Raumplanungsgesetz übernimmt diese Zielformulierung und betont in seiner neuesten Fassung, dass das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG).¹⁹ Damit sollen die restlichen Flächen, namentlich das Kulturland, vor Überbauung geschützt werden. Möglich sind ausserhalb der Bauzonen nur noch standortgebundene Bauten (z. B. Verkehrswege, landwirtschaftliche Bauten).

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a RPG verlangt sodann explizit, dass die zuständigen Behörden die Landschaft schonen und dafür sorgen, dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere FFF, erhalten bleiben.²⁰ Die «genügenden Flächen» für die Landwirtschaft sind im Licht des Verfassungsauftrags der Landwirtschaft zu bestimmen. Gemeint sind nicht nur Flächen, die der Versorgungssicherung dienen, sondern auch Flächen, die der Pflege der Kulturlandschaft, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der dezentralen Besiedlung dienen.²¹

In der Raumplanungsverordnung (RPV)²² wird sodann der Schutz des Kulturlandes weiter konkretisiert, namentlich der Schutz des ackerfähigen Kulturlandes (FFF) in den Artikeln 26 bis 30 RPV. Artikel 26 RPV fordert, dass FFF durch Massnahmen der Raumplanung zu sichern sind. Gemäss Artikel 29 RPV legt der Bund Richtwerte für den Mindestumfang der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone fest. Die Kantone stellen sicher²³, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV).

Der Mindestumfang an FFF wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 3 RPV).²⁴ Zwar bildet die Sicherung der Ernährungsbasis den Hauptzweck der Erhaltung von FFF und legitimiert aufgrund der Bundeskompetenz im Bereich der Landesversorgung den raumplanerischen Eingriff des Bundes. Daneben können sich aus dem Erhalt der FFF aber auch Beiträge zu anderen rechtlichen Zielsetzungen ergeben, etwa dem Nachhaltigkeitsziel (Art. 73 BV).

¹⁹ Die explizite Forderung, das Bau- und Nichtbaugebiet zu trennen, wurde im Rahmen der ersten Etappe der Revision des RPG eingefügt, welche am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist.

²⁰ Die explizite Forderung, «insbesondere Fruchtfolgefleichen» zu erhalten, wurde in der ersten Etappe der Revision des RPG eingefügt, welche am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist.

²¹ Vgl. Vallender, Art. 104, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.): St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz 13.

²² Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1

²³ Fassung nach 1. Etappe der Revision des RPG, in Kraft seit 1. Mai 2014, vorher hiess es: «Die Kantone *sorgen dafür* dass ihr Anteil am Mindestumfang dauernd erhalten bleibt».

²⁴ Die Legitimation des Bundes, den Kantonen verbindliche Vorgaben zur Sicherung von Fruchtfolgefleichen zu machen und damit in deren raumplanerische Zuständigkeit einzugreifen, ergibt aus dem damit verbundenen Versorgungsziel. Hierfür kann sich der Bund auf seine Zuständigkeiten gemäss den Artikeln 102 BV (Landesversorgung) und 104 BV (Landwirtschaft) stützen.

1. Etappe Revision RPG

In der Umsetzung der ersten Etappe der RPG-Revision wurde präzisiert, dass FFF auch dann nicht ohne weiteres eingezont werden dürfen, wenn dies ohne Gefährdung des Mindestumfangs möglich wäre. Eine Einzonung ist nur zulässig, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann und wenn sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.²⁵ Ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel kann beispielsweise ein im Richtplan ausgewiesener Entwicklungsschwerpunkt oder eine strategische Arbeitszone sein. Eine nicht optimale Nutzung von FFF wäre die Ausscheidung einer Einfamilienhauszone oder die Errichtung grosser oberirdischer Parkflächen.²⁶

2. Etappe Revision RPG

Im Rahmen der zweiten Etappe der RPG-Revision wird der Schutz der Fruchtfolgeflächen als Zielsetzung weiter konkretisiert. So werden die bisher in der Verordnung geregelte Definition von FFF und die Verpflichtung des Bundesrates zur Festlegung des schweizerischen Mindestumfangs und entsprechender kantonalen Flächen auf Gesetzesstufe verankert. Im Gesetz verlangt der neue Artikel 13c ERPG²⁷ ausdrücklich die absolute Kompensationspflicht von FFF. Ausnahmen bei übergeordnetem öffentlichem Interesse regelt der Bundesrat.

Konkurrierend Ziele im Raumplanungsrecht

Das Raumplanungsrecht ist aber nicht einzig darauf angelegt, das Kulturland vor Überbauung zu schützen. Vielmehr solle es die raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden aufeinander abstimmen. Es will eine Besiedlung verwirklichen, welche auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtet ist und dabei neben den natürlichen Gegebenheiten auch die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft beachtet (Art. 1 Abs. 1 RPG). Entsprechend formuliert bereits das RPG Ziele, welche in Konkurrenz zur Kulturlandsicherung stehen können, etwa das Ziel, die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 RPG). Das Raumplanungsrecht ist darauf ausgerichtet, die oft konkurrierenden Ansprüche, welche an den Boden gestellt werden, aufeinander abzustimmen und in diesem Rahmen landwirtschaftliches Kulturland nur dann zu verbrauchen (bzw. für andere als landwirtschaftliche Zwecke zu nutzen), wenn das Interesse an dieser Nutzung das Interesse an der Erhaltung des Kulturlandes überwiegt. Dazu definiert das Raumplanungsrecht neben Zielen und Grundsätzen, die Instrumente, welche die Interessenabwägung auf Stufe von Bund, Kantonen und Gemeinden sicherstellen sollen.

Bevor wir in Kapitel 1.2 näher auf dieses Instrumentarium eingehen, stellen wir im Folgenden die Ziele und Massnahmen des übrigen Bundesrechts dar, welche die Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes unterstützen oder diese Ziele gefährden.

²⁵ Art. 30 Abs. 1bis RPV, in Kraft seit 1. Mai 2014

²⁶ Bundesamt für Raumentwicklung, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, 11.

²⁷ Entwurf 2. Etappe Revision RPG (hier Stand Vernehmlassungsvorlage vom 5.12.2014)

1.1.2 Landwirtschaft

Zwar finden sich im Recht zur Landwirtschaft keine Bestimmungen, welche explizit die Sicherung von Kulturland postulieren. Hingegen implizieren die Zielsetzungen in diesem Rechtsbereich den Erhalt oder zumindest die Schonung von Kulturland. Gemäss Artikel 104 BV sorgt der Bund nämlich dafür, dass die Landwirtschaft einen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Diese Zielsetzung wird im Zweckartikel des Landwirtschaftsgesetzes²⁸ übernommen und ist ohne genügende Flächen an Kulturland nicht zu erfüllen. Im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 hat das Parlament mehrere Massnahmen zur Stärkung des Kulturlandschutzes beschlossen.²⁹ Deren Auswirkungen sind jedoch noch nicht abschätzbar.

Indirekt und im Zusammenspiel mit dem Raumplanungsrecht ist auch das bäuerliche Bodenrecht für die Kulturlandsicherung von Bedeutung. Das bäuerliche Bodenrecht schränkt die Käuferschicht für landwirtschaftlichen Boden stark ein und bezweckt unter anderem, übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden zu bekämpfen.³⁰ Damit wird die nichtlandwirtschaftliche Nutzung von Kulturland erschwert bzw. die gemäss RPG in der Landwirtschaftszone im Grundsatz einzig zulässige landwirtschaftliche Nutzung zusätzlich unterstützt.³¹

Zu beachten ist, dass das Landwirtschaftsrecht die finanzielle Förderung der landwirtschaftlichen Nutzung von Kulturland in den Vordergrund stellt. Diese Förderung ist für die Bekämpfung des Kulturlandverlustes durch Verwilderung (Vergandung) von Bedeutung.³² Dagegen ist die Wirkung im Hinblick auf die Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes sehr beschränkt, weil die landwirtschaftliche Nutzung trotz erheblicher staatlicher Unterstützung wesentlich weniger lukrativ ist als die Nutzung als Bauland.

Zu erwähnen ist ebenfalls die Melioration. Meliorationen sind Instrumente, um eigentümerverbindliche Lösungen bei raumübergreifenden Anliegen zu finden. So

²⁸ Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998, SR 910.1

²⁹ Vgl. Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2012, Schutz des Kulturlandes, Fakten und Herausforderungen, www.blw.admin.ch

³⁰ Art. 1. Abs. 1 Bst. c Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) SR 211.412.11

³¹ Das bäuerliche Bodenrecht kann somit als privatrechtliche Ergänzung des RPG aufgefasst werden. Vgl. dazu: Maurer, Hans, 2012, Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht und Raumplanungsgesetz - ein ungleiches Paar. Vortrag an der Generalversammlung der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz vom 19. September 2002 in Zug, (<http://www.maurer-anwalt-zuerich.ch/bauerliches/Bodenrecht/Raumplanung.htm> (Stand 8.6.2015))

³² Zur Erfüllung des multifunktionalen Auftrags steuert die Landwirtschaftspolitik die Bewirtschaftung von Kulturland mit verschiedenen Direktzahlungen und Massnahmen der Strukturverbesserung (Art. 87ff LwG). Relevant für die von der Vergandung bedrohten Flächen in den Berggebieten sind etwa die Kulturlandschaftsbeiträge (Art. 71 LwG) oder die Ausgestaltung der Versorgungssicherheitsbeiträge (Art. 72 Abs. 1 Bst. c LwG). Direktzahlungen werden zudem als Biodiversitätsbeiträge (Art. 73 LwG) ausgerichtet. Diese führen kaum zu einem eigentlichen Verlust an Kulturland, wohl aber zu einer Beschränkung der Bewirtschaftungsintensität in den bezuschussten ökologischen Ausgleichsflächen. Gemäss Agrarbericht 2013 bestanden 134 000 ha ökologische Ausgleichsflächen, davon rund 49 000 ha im Talgebiet (Bundesamt für Landwirtschaft: Agrarbericht 2013, 180).

können neben Verbesserungen der landwirtschaftlichen Eigentums- und Bewirtschaftungsverhältnisse auch der Landerwerb für Infrastrukturprojekte sowie für den ökologischen Ausgleich realisiert werden. Mit dem Instrument der Melioration können Landumlegungen zielgerichtet realisiert werden und tragen so zur Schonung und dem Schutz des Kulturlandes bei. Mit Artikel 100 LwG können Landumlegungen angeordnet werden, wo Interessen der Landwirtschaft durch öffentliche Werke oder Nutzungsplanungen tangiert werden: Damit sollen eine gemeindeübergreifende Nutzungsplanung ermöglicht und Massnahmen bodensparend umgesetzt werden können.

1.1.3 Infrastrukturen

In der Infrastrukturpolitik sind insbesondere die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der Eisenbahnen (Art. 87 BV), im Bereich der Nationalstrassen (Art. 83 BV) und im Bereich der Zivilluftfahrt (Art. 87 BV) von Bedeutung. In der entsprechenden Gesetzgebung sind keine expliziten Zielsetzungen zum Kulturlandschutz verankert – immerhin bestehen aber allgemeine Bestimmungen, wonach die Anliegen des Umweltschutzes und/oder der Raumplanung zu berücksichtigen sind.³³ Damit verweisen das Eisenbahn- und das Nationalstrassengesetz³⁴ auf Vorgaben in anderen Bundesgesetzen, welche in den jeweiligen Bewilligungsverfahren einbezogen werden müssen. Da die Zielsetzungen zum (quantitativen) Kulturlandschutz nur im RPG und dazu noch wenig griffig formuliert sind, ergibt sich eine vergleichsweise schwache Position des Kulturlandschutzes im Vergleich zu den auf gesetzlicher Stufe konkreter formulierten Zielsetzungen im Bereich des Umweltschutzes oder des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Kapitel 1.1.5, 1.1.6.).

1.1.4 Wald

Gestützt auf seine Kompetenzen aus Artikel 72 BV hat der Bund im Waldgesetz³⁵ ein Rodungsverbot verankert (Art. 5 Abs. 1 WaG). Ausnahmen vom Rodungsverbot sind nur in Einzelfällen und unter strengen Voraussetzungen bewilligungsfähig (Art. 5 Abs. 2 WaG).

Die Waldpolitik steht indirekt in einem Zielkonflikt mit der Kulturlandsicherung, weil grundsätzlich für jede ausnahmsweise bewilligte Rodung in derselben Gegend Realersatz zu leisten ist (Art. 7 Abs. 1 WaG). Dieser Realersatz ist in der Regel nur auf Kosten landwirtschaftlichen Kulturlandes möglich. Allerdings ist mit der Mitte 2013 in Kraft getretenen Revision dieser Zielkonflikt insofern etwas entschärft worden, als auf Realersatz ausnahmsweise verzichtet werden kann, wenn dadurch landwirtschaftliches Kulturland geschont wird. Gemäss Waldverordnung³⁶ kann dieser Verzicht insbesondere bei FFF (ackerfähiges Kulturland) zum Tragen kom-

³³ Vgl. zum Beispiel für die Eisenbahnen Art. 6 Abs. 2 Bst. a oder Art. 17 Abs. 1 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG), SR 742.101, Art. 3 der Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung, EBV) SR 742. 101.1 oder für die Nationalstrassen Art. 5 Abs. 2 Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG), SR 725.11

³⁴ Vgl. Fussnote 33

³⁵ Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991, SR 921.0

³⁶ Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, WaV), SR 921.01

men, was den Druck auf das übrige Kulturland (zum Beispiel nicht ackerfähiges Weideland) noch erhöhen dürfte.³⁷

Entschärft wurde mit der letzten, 2013 in Kraft getretenen Revision des Waldgesetzes auch der Konflikt, der sich bisher ergab, wenn Wald auf Kulturland einwuchs. Neu können Waldgrenzen festgestellt werden (Art. 10 WaG), jenseits dieser Grenzen einwachsender Wald fällt nicht mehr unter das Rodungsverbot des Waldgesetzes.

1.1.5 Natur- und Heimatschutz³⁸

Gemäss Art. 78 BV ist der Naturschutz zwar Sache der Kantone, der Bund nimmt *bei der Erfüllung seiner Aufgaben* aber Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und schont namentlich Natur- und Kulturdenkmäler (Art. 78 Abs. 2 BV). Zudem erlässt der Bund Vorschriften zur Erhaltung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen (Biotopschutz, Art. 78 Abs. 4 BV). Moore und Moorlandschaften von gesamtschweizerischer Bedeutung sind von der Verfassung geschützt (Art. 78 Abs. 5 BV). Objekte von nationaler Bedeutung sind gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)³⁹ zu inventarisieren. Für Eingriffe in national geschützte Objekte muss ein überwiegendes (bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe gar ein überwiegendes *nationales*) Interesse geltend gemacht werden.⁴⁰ Gemäss Bundesgesetz (Art. 18 Abs. 2 NHG) haben die Kantone zudem in intensiv genutzten Gebieten für ökologischen Ausgleich zu sorgen.

Für die Entwicklung des Kulturlandbestandes sind die Zielsetzungen des NHG ambivalent. Neben Zielen und Massnahmen, welche den Kulturlandschutz unterstützen, stehen andere Elemente in Konkurrenz zur Kulturlandsicherung:

- Wichtig erscheinen die indirekten Wirkungen des Biotopschutzes. Weil die entsprechenden Flächen geschützt sind, erhöht sich der Siedlungsdruck auf die verbleibenden Flächen, namentlich das Kulturland.
- Der ökologische Ausgleich dient nicht nur dem flächengleichen Ersatz für bestimmte, in der Regel siedlungsbedingte Eingriffe in Schutzobjekte, son-

³⁷ Vgl. dazu Saputelli, Maja, 2014, Neues Waldgesetz – Flexibilisierung der Waldflächen, in PBG 2014/1, 5: «Das Parlament wollte sicherstellen, dass der Verzicht auf Realersatz nicht zum Regelfall wird. Gleichwertige Massnahmen sind deshalb nicht zur Schonung von jeglichem landwirtschaftlichem Kulturland, sondern nur zur Schonung von FFF möglich. Gerade im Siedlungsgebiet ist jedoch Realersatz aufgrund der Landpreise und des neuen statischen Waldbegriffs faktisch nur noch auf Landwirtschaftsfläche möglich. Wenn nun nur bei Fruchtfolgeflächen auf Realersatz verzichtet werden darf, gerät das übrige bereits unter Druck stehende Kulturland noch mehr in Bedrängnis. Diese Einschränkung wurde von den verschiedenen Interessenten bei der Vernehmlassung denn auch kontrovers aufgenommen. Gesetzgeberisch ist diese Einschränkung aber korrekt. Der im Zweckartikel von Art. 1 Abs. 1 Bst. a WaG festgelegte Grundsatz, dass der Wald sowohl in seiner Fläche, als auch in seiner räumlichen Verteilung zu erhalten ist, kann nur aufrecht erhalten bleiben, wenn der Verzicht auf Realersatz eine Ausnahme bleibt.»

³⁸ Vgl. hierzu ausführlicher Anhang A1.1

³⁹ Art. 5 (u. a. Naturdenkmäler) und Art. 18a (Biotope) sowie Art. 23b (Moore und Moorlandschaften) Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR 451. Für näher Ausführungen vgl. Anhang A 1.1

⁴⁰ Der Schutz von Objekten, die gemäss Art. 5 NHG inventarisiert sind (z. B. im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung), ist nur im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben bindend.

dem auch der Behebung von ökologischen Verlusten. Damit kann z.B. eine im Vergleich zur benötigten Strassenbaufläche erheblich grössere Kompensationsfläche erforderlich sein.⁴¹ Über diesen Mechanismus überträgt das NHG siedlungsbedingte ökologische Verluste auf andere Flächen, wofür in aller Regel nur Kulturland in Frage kommt.

- Die Zuordnung von bestehendem Kulturland zu einem Schutzobjekt von nationaler Bedeutung kann wenig intensive landwirtschaftliche Nutzungen (z. B. Trockenwiesen) unterstützen und unter Umständen auch die Nutzung solcher Flächen als Siedlungsfläche verhindern. Umgekehrt kann dieser Schutz aber auch zu Nutzungsbeschränkungen führen, unter Umständen sogar die landwirtschaftliche Nutzung verunmöglichen.
- Der Schutz von Kulturlandschaften im Rahmen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) unterstützt die Kulturlandsicherung, weil die Überbauung von Kulturland den Zielen des BLN grundsätzlich widerspricht. Allerdings dürfte diese Schutzwirkung beschränkt bleiben.⁴²

1.1.6 Gewässer- und Umweltschutz

In der öffentlichen Diskussion am meisten Beachtung fanden in jüngster Zeit die Flächenansprüche des Gewässerschutzes. Das Gewässerschutzgesetz verlangt die Ausscheidung von Gewässerräumen und die Revitalisierung von Gewässern, was zu einer Extensivierung⁴³ von rund 18 000 ha Kulturland und einem Verlust von rund 2000 ha Kulturland führen dürfte.⁴⁴ Zwar erhöhen auch diese Vorgaben⁴⁵ den (siedlungsbedingten) Druck auf das restliche Kulturland, führen aber nicht direkt zu einem siedlungsbedingten Kulturlandverlust.

Von Bedeutung sind raumbezogene Vorgaben des Umweltschutzgesetzes.⁴⁶ Dazu zählen etwa Vorgaben zum Lärmschutz, zur Sanierung von Altlasten oder zur Luftreinhaltung.⁴⁷ Viele dieser sehr präzisen Vorschriften verlangen die Einhaltung

⁴¹ Hänni, Peter, 2002, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage. Bern: Stämpfli, 397f.

⁴² Vgl. Fussnote 40 sowie Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 14. Mai 2003. Die zitierte Untersuchung der PVK zeigte u. a., dass das Siedlungswachstum in BLN-Gebieten in den 80-er und 90-er Jahren des letzten Jahrhunderts ähnlich gross war wie ausserhalb dieser Gebiete.

⁴³ Damit die Fliessgewässer ihre vielfältigen Funktionen erfüllen können, muss der dazu notwendige Gewässerraum gesichert und naturnah (d.h. extensiv) bewirtschaftet werden.

⁴⁴ Vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 12. August 2008 zur parlamentarischen Initiative 07.492, «Schutz und Nutzung der Gewässer» und Gewässerraum und Landwirtschaft, Merkblatt vom 20. Mai 2014, erarbeitet von den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), Landwirtschaft (BLW) und Raumentwicklung (ARE) in Zusammenarbeit mit den Kantonen, 2.

⁴⁵ Vgl. dazu Anhang 1.2

⁴⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR **814.01**

⁴⁷ Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986, SR **814.41**; Luftreinhalteverordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985, SR **814.318.142.1**; Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV), SR **814.680**

bestimmter Grenzwerte, damit eine bestimmte Nutzung möglich ist (z. B. Lärmschutzvorschriften für Nutzungszonen unterschiedlicher Empfindlichkeit). Die Umsetzung der Umweltschutzziele für bedeutendere Vorhaben ist durch die gesetzlich verlangte Umweltverträglichkeitsprüfung zusätzlich gestärkt. Auf diese Weise wird die Umnutzung oder die verdichtete Nutzung von bereits überbauten Flächen zum Teil erschwert und so der Druck erhöht, eingezontes Kulturland zu überbauen bzw. Kulturland neu einzuzonen.⁴⁸

1.2 Instrumente zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes

Zentrales Instrument für die Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes ist das Raumplanungsrecht.⁴⁹ Dieses definiert die Instrumente, mit denen die Kulturlandsicherung in Koordination mit den konkurrierenden Zielen des Raumplanungsrechts selber sowie anderer Rechtsbereiche umgesetzt werden soll. Dieses Instrumentarium kann sogar als Kern der Vorgaben angesehen werden, welche der Bund vor dem Hintergrund der grundsätzlich kantonalen Zuständigkeiten im Raumplanungsbereich definiert.

Aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung (Art. 75 BV) sind für raumplanerische Aufgaben, welche nicht mit der Erfüllung von Bundesaufgaben verbunden sind, die Kantone zuständig. Der Bund kann aber Grundsätze vorgeben. Das Raumplanungsrecht gibt auch vor, welche Instrumente zu verwenden sind, damit die Grundsätze des Bundesgesetzes umgesetzt werden und eine mit den raumwirksamen Aufgaben des Bundes koordinierte Umsetzung möglich ist.

Sofern für die Wahrnehmung seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten notwendig, kann der Bund gegenüber den Kantonen auch weiter gehende planerische Vorgaben geltend machen. Relevant sind dabei naturgemäss die Aufgaben des Bundes, welche Kulturland verbrauchen bzw. nutzen (Nationalstrassen, Eisenbahnen, Landwirtschaft, Landesversorgung).

Das RPG sieht mit den Sachplänen des Bundes, den Richtplänen der Kantone und den in der Regel in der Zuständigkeit der Gemeinden liegenden Nutzungsplänen ein Planungsinstrumentarium vor, das es erlaubt, die Interessen am Kulturlandschutz mit anderen Interessen stufengerecht abzuwägen und vertikal über die verschiedenen staatlichen Ebenen zu koordinieren. Diese raumplanerischen Vorgaben dienen dann als eine Grundlage für die Bewilligung konkreter Nutzungen bzw. Bauten.

In jedem Konkretisierungsschritt ist dabei die raumplanerische Interessenabwägung gemäss Artikel 3 RPV vorzunehmen: «Zuerst sind die rechtlich und sachlich relevanten Interessen zu ermitteln, die aus zeitlicher Sicht beachtlich sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. a RPV). In einem zweiten Schritt sind die Interessen nach Massgabe des kon-

⁴⁸ Allerdings steht etwa der Lärmschutz längst nicht jeder Umnutzung oder Verdichtung im Wege. Art. 31 Abs. 2 LSV lässt beim Bauen in lärmbelasteten Gebieten Ausnahmen zu. Zudem lassen sich die Grenzwerte häufig mit planerischen, gestalterischen und baulichen Massnahmen einhalten (Art. 29 und 31 Abs. 1 LSV).

⁴⁹ Das Raumplanungsgesetz ist zentral, soweit es um den Schutz vor Überbauung, also die in der vorliegenden Untersuchung behandelte Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes geht. Für die Sicherung des Kulturlandes gegenüber einer Extensivierung (Übergang in Wald, Gehölze und unproduktive Flächen) sind vor allem Instrumente der Landwirtschaftspolitik von Bedeutung (vgl. Kapitel 1.1.2).

kreten Falles zu bewerten und zu gewichten (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV). Letztlich sind die ermittelten und beurteilten Interessen gegeneinander abzuwägen und möglichst umfassend in den Entscheid zu integrieren (Art. 3 Abs. 1 Bst. c RPV).»⁵⁰

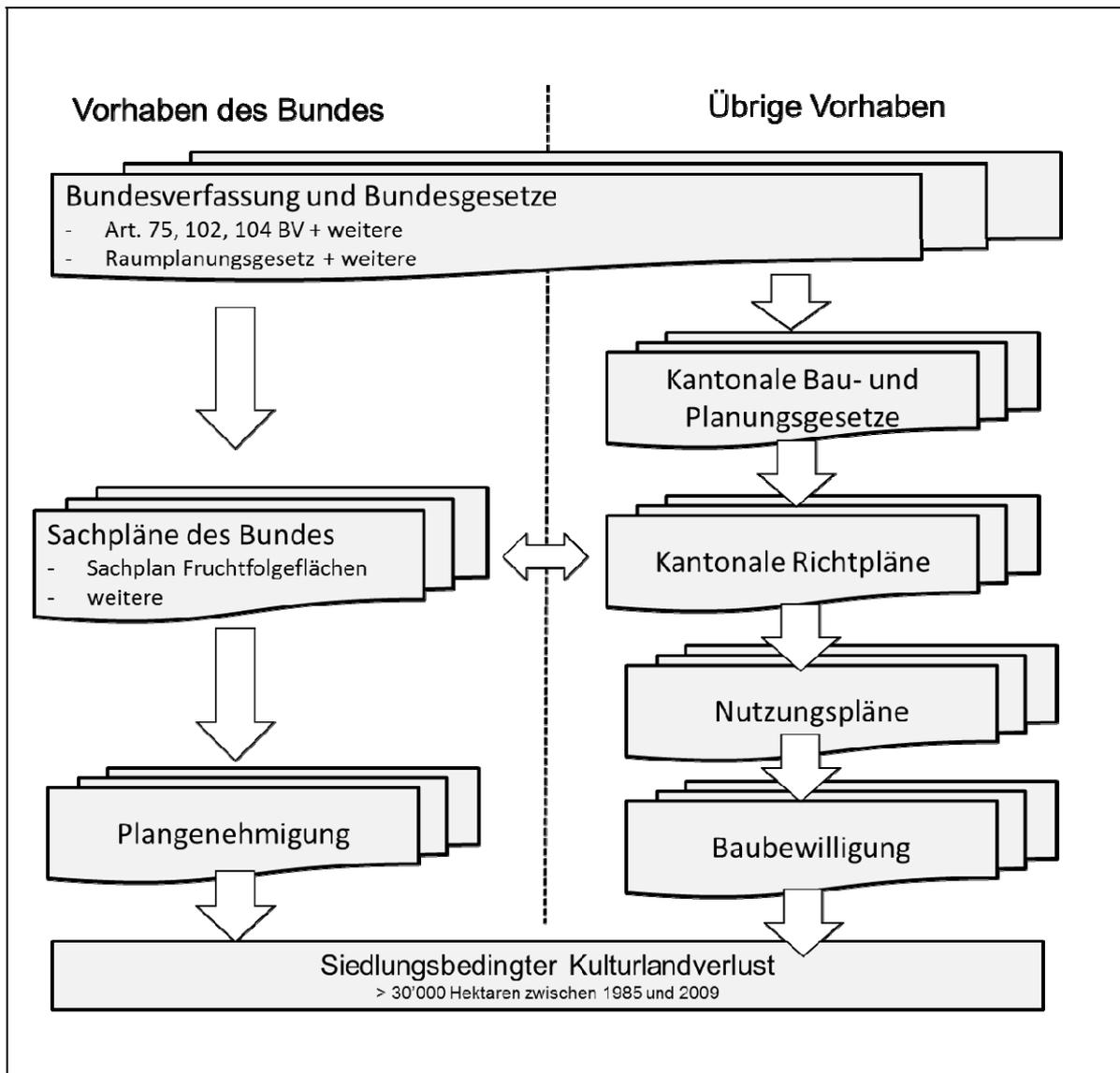
Auf diese Weise sollen die raumplanerischen Zielsetzungen, namentlich eine haushalterische Bodennutzung und die Schonung des Kulturlandes, im Rahmen der konkreten Bautätigkeit berücksichtigt werden.

Abbildung 1 illustriert diesen hier nur grob skizzierten Mechanismus in vereinfachter Form,⁵¹ sowohl für die Domäne des Bundes wie auch jene der Kantone. Im Folgenden gehen wir näher auf den Ablauf und die Rolle des Bundes in diesen beiden Konstellationen ein.

⁵⁰ Bühlmann. Lukas / Jud Barbara, 2011, Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen, namentlich durch Festlegungen in den Sachplänen des Bundes. Rechtsgutachten. Bern, 21f.

⁵¹ Abbildung 1 vernachlässigt wichtige Faktoren, die den Kulturlandverbrauch ankurbeln und damit dem Ziel des Kulturlandschutzes entgegenwirken. Zu denken ist etwa an die steigenden Flächenansprüche aufgrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen (Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, Zunahme der Einpersonenhaushalte etc.), aber auch an die Nebenwirkungen politischer Massnahmen (z. B. Verkehrspolitik). Diese Treiber des Kulturlandverlustes sind nicht Gegenstand der Evaluation.

Massnahmen zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes



1.2.1 Vorhaben des Bundes

Die Umsetzung verfassungsmässiger Aufgaben des Bundes, welche raumwirksam sind, ist über die Sachplanung und Plangenehmigungsverfahren zu koordinieren. Es geht dabei sowohl um die Koordination von raumwirksamen Bundesaufgaben untereinander wie auch mit den raumwirksamen Aufgaben und Interessen anderer Träger, insbesondere der Kantone.

*Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG)*⁵²

Sachpläne und Konzepte zeigen, wie der Bund seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sachbereich (z. B. Luft-, Strassen-, Schienenverkehr, Rohrleitungen) wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt, mit welchen Mitteln er diese Ziele erreichen will und nach welchen Prioritäten er zu handeln gedenkt. Im Unterschied zu Konzepten geben Sachpläne *räumlich und zeitlich konkrete Anweisungen* (Art. 14 Abs. 3 RPV), welche nicht nur textlich sondern auch kartografisch darzustellen sind (Art. 15 Abs. 1 RPV). Sachpläne äussern sich namentlich zum Standort vorgesehener Anlagen (z. B. Strassen, Eisenbahnen).

Die verschiedenen Sachpläne (und Konzepte) sind aufeinander abzustimmen (beispielsweise der Sachplan Verkehr auf den Sachplan FFF),⁵³ ebenso sind die Sachpläne des Bundes und die Richtpläne der Kantone zu koordinieren. Da es keine eigentliche Planhierarchie zwischen den Sachplänen unter sich sowie zwischen Sachplänen des Bundes und den Richtplänen der Kantone (vgl. weiter unten) gibt, ist die notwendige Kohärenz der verschiedenen Pläne durch gegenseitige Abstimmung auf dem Weg partnerschaftlicher Zusammenarbeit bei der Erstellung der Pläne sicherzustellen.⁵⁴ Diese Zusammenarbeit ist in Artikel 13 Absatz 2 RPG verankert und in den Artikel 17 und 18 der RPV näher geregelt, wobei dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eine Vermittlungsfunktion zwischen den zuständigen Fachämtern (Abstimmungen zwischen Sachplänen) sowie zwischen dem zuständigen Fachamt und den Kantonen zukommt (Abstimmung zwischen Sach- und Richtplänen). Können sich die Kantone mit dem Bund dabei nicht einigen, sieht das RPG ein Bereinigungsverfahren vor, welches vom Bundesrat eingeleitet und von den Kantonen verlangt werden kann (Art. 7, 12 RPG, Art. 13, 20 RPV). Kommt im Bereinigungsverfahren keine Einigung zustande, entscheidet der Bundesrat. Sachpläne sind für sämtliche Behörden verbindlich und bei ihren raumwirksamen Aufgaben, namentlich bei der Erstellung bzw. Aktualisierung von Richt- und Nutzungsplänen zu berücksichtigen (Art. 22 Abs. 1 RPV).

Im Rahmen der Sachplanung ist immer auch eine Interessenabwägung mit allenfalls entgegenstehenden Interessen durchzuführen. Dabei sind insbesondere die im vorhergehenden Abschnitt aufgeführten, sich teilweise widersprechenden Zielsetzungen des RPG und anderer Gesetze einer ausgewogenen Lösung zuzuführen.⁵⁵ Die Zielsetzung eines schonenden Umgangs mit Kulturland ist also in den Sachplänen ebenso zu berücksichtigen wie etwa die Zielsetzungen gemäss NHG (zum Beispiel Schutz inventarisierter Objekte von nationaler Bedeutung).

Für Nebenanlagen von Infrastrukturvorhaben (z. B. Anlagen zur Behandlung von Strassenabwasser), die auf Ebene des Sachplans räumlich nicht konkretisiert werden

⁵² Vgl. hierzu: Bühlmann, 2010

⁵³ Ebenso sind die Sachpläne auf Bundeskonzepte, namentlich das aktuelle Raumkonzept Schweiz abzustimmen (Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV: Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern, 2012).

⁵⁴ Bühlmann / Jud, 2011; Zum äusserst komplexen Verhältnis von Sach- und Richtplänen vgl. auch Hänni 2002, 101.

Im Entwurf zur 2. Etappe der Revision RPG wird expliziert, dass die in Konzepten und Sachplänen getroffenen Anordnungen für den Kanton soweit verbindlich sind, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassung und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt (Art. 13 Abs. 3 ERPG2).

⁵⁵ Bühlmann / Jud, 2011, 21

können, sind zumindest entsprechende Kriterien der Standortwahl im Sachplan zu definieren.⁵⁶

Gewichtige Vorhaben können nur ausnahmsweise und bei speziellen Verhältnissen ohne Grundlage in einem Sachplan bewilligt werden.⁵⁷ Verschiedene Spezialgesetze im Infrastrukturbereich setzen denn auch einen Sachplan explizit voraus,⁵⁸ etwa das Eisenbahngesetz (Art. 18 Abs. 5 EBG), hingegen fehlt ein spezifischer Hinweis im NSG.

Das RPG sieht für die Erarbeitung der Sachpläne (im Gegensatz zur Erarbeitung kantonaler Richtpläne) keine Fristen vor.⁵⁹ Als ersten Sachplan überhaupt hat der Bund 1992 den Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) erlassen.⁶⁰ Der Sachplan FFF stützt sich in erster Linie auf den Versorgungsauftrag von Artikel 102 und Artikel 104 BV und setzt die entsprechende Forderung von Artikel 29 der RPV um, wonach der Bund im SP FFF den Mindestumfang der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone festlegt.⁶¹

Der Entwurf für die 2. Etappe der Revision RPG nennt in Artikel 13 Absatz 1 die Sicherung von Räumen für die Erfüllung von Bundesaufgaben neu explizit als Zweck der Sachplanung.

Plangenehmigung

Parzellenscharf und grundeigentümergebunden umgesetzt werden die Sachpläne im Plangenehmigungsverfahren.⁶² Die Plangenehmigungsverfahren sind spezialgesetzlich geregelt.⁶³

Die Plangenehmigung ist das Ergebnis eines meist mehrstufigen Prozesses, in welchem der Bund die Konformität seiner Infrastrukturvorhaben mit den raumplanerischen und anderen rechtlichen Vorgaben überprüft. Im Falle der Nationalstrassen

⁵⁶ Bülmann / Jud, 2011, 7; Urteil BVGer A-8233/2010 vom 27. Dezember 2011, Urteil BVGer A-1851 vom 8. Juli 2013.

⁵⁷ VLP-ASPAN, 2014, Der Sachplan des Bundes – ein unterschätztes Instrument, in: Raum & Umwelt, Bern, März 2/2014, 5.

⁵⁸ Vgl. Bülmann / Jud, 2011, 18.

⁵⁹ Entsprechend unterschiedlich ist der Realisierungsstand der Sachpläne verschiedener Bereiche. Der Sachplan Strasse etwa ist noch immer unvollständig.

⁶⁰ Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone vom 8. April 1992, BBl 1992 II 1649 ff.

Gemäss Art. 27 RPV legt seit dem 1. Mai 2014 das UVEK mit Zustimmung des WBF diese Richtwerte fest. Vorher war das WBF allein zuständig. Angesichts der zentralen Bedeutung dieser Grössen für den SP FFF ist diese Kompetenzdelegation vom grundsätzlich für den Erlass von Sachplänen zuständigen Bundesrat an ein Departement bemerkenswert.

⁶¹ Der Mindestumfang wurde 1992 auf 438 560 ha festgelegt und für jeden Kanton ein entsprechender Mindestumfang definiert. Als Grundlage für den Sachplan stellten die Kantone die FFF in ihrem Gebiet fest und meldeten diese an den Bund. Der Bund überprüfte die kantonalen Eingaben, u. a. anhand eigener Daten, bevor er die Mindestflächen festlegte (vgl. dazu: Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und Eidg. Volkswirtschaftsdepartement: Bericht zum Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Bern, 1992).

⁶² VLP-ASPAN, 2014, 10.

⁶³ Allerdings wurden mit dem Bundeskoordinationsgesetz die entsprechenden Verfahren vereinfacht und bei einer Leitbehörde (dem jeweils zuständigen Fachamt) konzentriert. Das Bundeskoordinationsgesetz ist ein Mantelgesetz, mit dem 18 bestehende Bundesgesetze geändert worden sind. Zur Entstehungsgeschichte vgl. Botschaft Koordinationsgesetz, BBl 1998 2593 ff.

sind, basierend auf dem Netzbeschluss der Bundesversammlung (Art. 11 NSG), je eine Plangenehmigung des Bundesrates für das generelle Projekt und des zuständigen Departements für das Ausführungsprojekt vorgesehen (Art. 20 bzw. Art. 26 und Art. 28 NSG).⁶⁴

Der Verbrauch von Kulturland muss auch im Einzelfall immer verhältnismässig sein, weshalb im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens eine entsprechende Interessenabwägung erfolgen muss – dabei sind die auf Stufe der Sachpläne allenfalls definierten Kriterien zu berücksichtigen (vgl. oben). In der Regel ist das ARE als zuständiges Fachamt zu konsultieren, wenn relevante Kulturlandflächen beansprucht werden. In Artikel 3 des Beschlusses zum SP FFF heisst es sogar ausdrücklich, dass die Bundesbehörden bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten darauf achten, die FFF zu schonen. Bundesstellen, die solche Flächen beanspruchen, sind gehalten, rechtzeitig die Stellungnahme des ARE einzuholen (Art. 3 Abs. 2 SP FFF). Nehmen sie mehr als drei Hektaren FFF in Anspruch, müssen sie dies dem zuständigen Departement (aktuell dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) mitteilen und dabei darlegen, weshalb ihre Interessenabwägung zuungunsten der FFF ausgefallen ist.⁶⁵

1.2.2 **Übrige Vorhaben**

Aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung (Art. 75 BV) sind für raumplanerische Aufgaben, welche *nicht* mit der Erfüllung von Bundesaufgaben verbunden sind, die Kantone zuständig. Die Verfassung gibt dem Bund aber die Kompetenz, Grundsätze festzulegen, welchen die kantonalen Gesetzgebungen (namentlich die kantonalen Planungs- und Baugesetze) Rechnung zu tragen haben. Neben inhaltlichen Zielen (vgl. Kapitel 1.1.1) gibt der Bund auch vor, welche Instrumente in der kantonalen Planung (mindestens) zu verwenden sind (Abschnitt a). Zudem hat der Bund auch die Aufsicht über die Beachtung der bundesgesetzlichen Grundsätze im Rahmen der kantonalen Raumplanung (Abschnitt b).

a) Instrumente der kantonalen Raumplanung

Kantonale Richtpläne (Art. 6-12 RPG)

Die kantonalen Richtpläne umschreiben die Tätigkeiten, welche für die Verwirklichung der angestrebten räumlichen Ordnung erforderlich sind, und legen den Rahmen für deren gegenseitige Abstimmung fest (Art. 8 RPG). Für die Erstellung ihrer Richtpläne erarbeiten die Kantone Grundlagen, in denen sie unter anderem feststellen, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen. In den Grundlagen zur Richtplanung geben sie gemäss revidierter Fassung von Artikel 6 Absatz 3 RPG Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung ihres Siedlungsgebietes und des Kulturlandes.⁶⁶ Insbesondere stellen die Kantone im Zuge der Richtplanung die FFF zusammen mit den übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebieten fest und geben diese für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen an (Lage, Umfang

⁶⁴ Für die vorgesehene Verfahren vgl. Hänni, 2002, 465 ff.

⁶⁵ Vgl. Art. 3. Abs. 2,3 Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen, BBl 1992 II 1650

⁶⁶ In der Fassung vor der 1. Etappe der Revision wurde das Kulturland nicht explizit angesprochen. Zudem sollten die Richtpläne gemäss den Grundlagen über den Stand und die *anzustrebende Entwicklung* der Besiedlung (nicht der Siedlungsfläche) Aufschluss geben.

und Qualität der FFF). Ferner zeigen die Kantone, welche FFF in unerschlossenen Bauzonen oder in anderen nicht für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmten Zonen liegen (Art. 28 RPV).

Der Bundesrat genehmigt die von den Kantonen erstellten Richtpläne, wenn sie dem RPG entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 RPG). Richtpläne sind für die Behörden auf allen Ebenen verbindlich. Sie sind in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten (Art. 9 Abs. 3 RPG).

1. Etappe Revision RPG

Auf den 1. Mai 2014 wurden in der ersten Etappe der Revision des RPG zudem die Mindestanforderungen an den Richtplaninhalt im Bereich Siedlung explizit auf Gesetzesstufe verankert. Gemäss Artikel 8a RPG soll der Richtplan aufzeigen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll, wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird und wie eine flächensparende Erschliessung ebenso sichergestellt wird wie die RPG-Konformität der Bauzonen. Nach der ersten Etappe der Revision verlangt das RPG zudem explizit, dass Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen (Art. 8 Abs. 2 RPG). Dazu gehören auch Vorhaben, die in grösserem Masse Kulturland und insbesondere FFF beanspruchen.⁶⁷

2. Etappe Revision RPG

Noch einen Schritt weiter geht der Entwurf zur zweiten Etappe der Revision des RPG zu den Richtplanmindestinhalten. Der Richtplan muss namentliche Gebiete bezeichnen, die sich für die Landwirtschaft eignen, insbesondere FFF, und die Massnahmen, mit denen der Erhalt dieser Flächen sichergestellt wird (Art. 8c Abs. 1 Bst. a ERPG2).

Nutzungspläne (Art. 14-20 RPG)

Nutzungspläne legen die zulässige Nutzung des Bodens fest und unterscheiden zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 RPG). Nutzungspläne werden in der Regel durch die Gemeinden erstellt und sind gemäss Artikel 26 RPG von den kantonalen Behörden zu genehmigen. Damit soll u. a. sichergestellt werden, dass sie dem Raumplanungsrecht und insbesondere den Vorgaben des kantonalen Richtplans entsprechen.

Mittels Nutzungsplänen wird die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet eigentümerverschrieben und parzellengenau umgesetzt. Die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen soll dabei zum Erhalt genügender Flächen für die Landwirtschaft beitragen. Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 RPG).

Gemäss Artikel 47 RPV erstatten die für die Nutzungsplanung zuständigen Behörden (in der Regel die Gemeinden) der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne unter anderem die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) berücksichtigen. Daraus ergibt

⁶⁷ Vgl. dazu BGE 137 II 254 (Verkehrszentrum Vendlincourt JU)

sich, dass eine Einzonung von Kulturland eine sorgfältige Interessenabwägung vor dem Hintergrund der Ziele und Grundsätze des RPG, etwa der Erhalt genügender Landwirtschaftsflächen, verlangt.⁶⁸

1. Etappe Revision RPG

Die per 1. Mai 2014 in Kraft getretene erste Etappe der Revision des RPG ist darauf angelegt, den Schutz des Kulturlandes im Vollzug durch explizitere Vorgaben für die Ausscheidung von Bauzonen im Rahmen der Nutzungsplanung zu stärken. So fordert sie eine Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2) und verlangt eine Mehrwertabgabe bei Einzonungen (Art. 5 RPG). Zudem wird von den Kantonen und Gemeinden verlangt, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern, um die Notwendigkeit von Neueinzonungen zu vermindern (Art. 15a RPG).

Weiter verankert die Revision den Erhalt der FFF explizit auf Gesetzesstufe (Art. 3 Abs. 2 Bst. a sowie Art. 15 Abs. 3 RPG). Präzisiert wurden auch die Vorgaben für eine Neueinzonung (von Kulturland) in die Bauzone. Neu wird explizit verlangt, dass vor Einzonungen vorhandenes Bauland zu mobilisieren ist und den Vorgaben des kantonalen Richtplans entsprochen wird (Art. 15 Abs. 4 Bst. b, c).

2. Etappe Revision RPG

Wesentlich weiter geht der Entwurf für die 2. Etappe der Revision des RPG. Neben der explizit in Artikel 13a Absatz 2 ERPG1 verlangten und konkretisierten Interessenabwägung (vgl. oben) ist bei der Beanspruchung von FFF neu auch eine Kompensationspflicht vorgesehen.

Gemäss Artikel 13c ERPG2 hat eine Kompensation von FFF zu erfolgen, wenn einer Bauzone zugewiesen oder anderweitig für eine sie beeinträchtigende Nutzung beansprucht werden (Art. 13c Abs. 1 ERPG2). Allerdings kann bei Bauvorhaben in übergeordnetem öffentlichen Interesse von der Kompensation teilweise abgesehen werden (Art. 13c Abs. 2 ERPG2). Zudem kann bei der Errichtung von zonenkonformen Bauten und Anlagen für die Kernlandwirtschaft ausserhalb der Bauzonen von einer Kompensation abgesehen werden, sofern nach Wegfall des Verwendungszwecks Rückbau und Rekultivierung des Bodens als FFF sichergestellt sind (Art. 13c Abs. 3 ERPG2).

Baubewilligung

Gemäss Artikel 22 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Voraussetzung einer Bewilligung ist unter anderem, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Ausserhalb von Bauzonen, insbesondere in der Landwirtschaftszone, sind ebenfalls nur zonenkonforme sowie grundsätzlich standortgebundene Bauten (Art. 24 RPG) möglich. Auch bei diesen ist dafür zu sorgen, dass möglichst sparsam mit dem Boden umgegangen wird.⁶⁹

Mit dem Erfordernis einer zonenkonformen Bewilligung soll sichergestellt werden, dass nur Kulturland für Siedlungszwecke gebraucht wird, welches auf den vorangehenden Planungsstufen dafür vorgesehen wurde.

⁶⁸ Das Bundesgericht hat denn auch schon eine Nutzungsplananpassung zurückgewiesen, weil der Planungsbericht inhaltlich ungenügend war (BGE 1A.281/2005 vom 21.7.2006).

⁶⁹ Urteil BGer. 1C_565/2008 vom 19. Juni 2009, Buchs ZH

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist weitestgehend auf Bundesebene geregelt (Art. 24a-24e RPG), wobei in verschiedenen Gesetzesrevisionen die Möglichkeiten für nichtlandwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzonen laufend erweitert wurden.⁷⁰

b) Aufsicht des Bundes

Im Rahmen seiner Aufsicht hat der Bund unter anderem darauf hinzuwirken, dass die Kantone die Grundsätze, Ziele und Instrumente des RPG angemessen umsetzen und namentlich dem Kulturlandschutz Rechnung tragen. Für die Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion im Dienste eines korrekten, den Zielen und Grundsätzen des Bundesrechts entsprechenden Vollzugs stehen dem Bund verschiedene Mittel zur Verfügung:

- *Vollzugsunterstützung:* Das ARE unterstützt und berät die Kantone bei der Umsetzung des RPG, der RPV und des SP FFF respektive beim Schutz der FFF generell. Dazu dienen verschiedene Hilfsmittel, etwa der Leitfaden für die Richtplanung⁷¹, der beispielsweise verdeutlicht, welche Angaben zu Landwirtschaftsflächen im Richtplan gemacht werden müssen. Zu nennen ist auch die Vollzugshilfe zum SP FFF⁷², welche etwa die Anforderungen für neu aufgenommene FFF klärt und auf besondere Anwendungsfälle eingeht (z. B. FFF im Bereich von Golfplätzen).
- *Monitoring:* Der Bund verfolgt die Entwicklung von raumplanerischen Zielgrössen. Wichtige Mittel sind hier etwa die Arealstatistik oder die Baulandstatistik, welche Rückschlüsse auf die quantitative Entwicklung des Kulturlandes zulassen.⁷³

Zudem sind die Kantone verpflichtet, dem ARE Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der FFF mindestens alle vier Jahre mitzuteilen (Art. 30 Abs. 4 RPV)⁷⁴ und dem ARE Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen zu eröffnen, wenn FFF um mehr als drei Hektaren vermindert werden (Art. 46 Abs. 1 Bst. b RPV).⁷⁵

Gemäss seiner Vollzugshilfe aus dem Jahre 2006 fasst der Bund die verfügbaren Daten der Kantone zu den FFF periodisch zusammen und führt periodisch eine Evaluation des Vollzugs des SP FFF in den Kantonen durch.⁷⁶

- *Genehmigung der Richtpläne:* Die kantonalen Richtpläne müssen vom Bund genehmigt werden (Art. 11 RPG). Dabei prüft der Bund, ob sich die Richtpläne auf geeignete, d. h. vollständige und fachlich genügende Grundlagen

⁷⁰ Für eine aktuelle Übersicht zum Bauen ausserhalb der Bauzone vgl.: VLP-ASPAN, 2013, Stichworte zum Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: Raum & Umwelt, Bern, November 6/2013.

⁷¹ Bundesamt für Raumentwicklung: Leitfaden für die Richtplanung, Bern 1996.

⁷² Bundesamt für Raumentwicklung: Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006, Bern 2006.

⁷³ Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung), SR **431.012**

⁷⁴ Dies erfolgt im Rahmen der Berichterstattung über Richtpläne nach Art. 9 Abs. 1 RPV.

⁷⁵ Vor der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG war lediglich eine rechtzeitige Mitteilung von solchen Nutzungsplanänderungen vorgesehen.

⁷⁶ Vgl. Vollzugshilfe SP FFF, 9. Die bisher einzige Evaluation publizierte das ARE im Jahr 2003. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2003, 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF): Erfahrungen der Kantone, Bern.

stützen.⁷⁷ Er hat unter anderem zu prüfen, ob darin die für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete definiert sind (Art. 6 Abs. 2 Bst. a RPG) und die FFF den Landwirtschaftszonen zugeteilt bzw. die dafür erforderlichen Massnahmen im Richtplan aufgezeigt sind (Art. 30 Absatz 1 RPV). Weiter ist zu prüfen, ob die Richtpläne mit den Sachplänen des Bundes, etwa dem Sachplan FFF zu vereinbaren sind und ob die Interessenabwägung zwischen den verschiedenen raumplanerischen Zielen, namentlich zwischen dem Ziel des Kulturlanderhaltes und anderen Zielen, weder lückenhaft noch augenfällig fehlerhaft ist.⁷⁸

- *Prüfung von bedeutenden Vorhaben:* Der Bund kann prüfen, ob bei Vorhaben, die Kulturland und insbesondere FFF beanspruchen, das Bundesrecht eingehalten wird. Angesprochen sind hier insbesondere grössere Umzonungen von der Landwirtschafts- in die Bauzone. Besteht aus Sicht des Bundes Handlungsbedarf, dem die Kantone nicht entsprechen wollen, stehen ihm folgende Interventionsmöglichkeiten offen:
 - Sind Kulturland respektive FFF unmittelbar gefährdet, kann der Bundesrat *vorübergehende Nutzungszonen* erlassen, also direkt in die Nutzungsplanung eingreifen, um die Beeinträchtigung der FFF zu verhindern (Art. 37 RPG).
 - Das ARE und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), können mit einer Beschwerde an die zuständige Rekursinstanz gelangen, wenn ein behördlicher Akt, zum Beispiel eine Nutzungsplanung, die Vorgaben der Bundesgesetzgebung zum Kulturlandschutz im Allgemeinen (ARE) bzw. zum Schutz der FFF im Besonderen (ARE, BLW) verletzen könnte.⁷⁹

⁷⁷ Waldmann, Bernhard / Hänni, Peter, 2006, Handkommentar Raumplanungsgesetz. Bern, Stämpfli. 266.

Gemäss Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 wird mit der jüngsten RPG-Revision verdeutlicht, dass sich der Kanton im Rahmen der Richtplanung namentlich im Bereich Siedlung auch Gedanken darüber machen soll, wie mit den landwirtschaftlichen Nutzflächen schonend umgegangen werden soll. Mindestanforderungen für andere Bereiche, namentlich auch für die Landwirtschaft, sollen in der zweiten Etappe der Revision definiert werden.

⁷⁸ Vgl. Waldmann / Hänni, 2006, 267

⁷⁹ Art. 111 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, (BGG; SR **173.110**) in Verbindung mit Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG und Art. 48 Abs. 4 RPV (für das ARE). Diese Beschwerdemöglichkeit ist seit 2006 in Kraft. Mit einer im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2014–17 eingeführten Ergänzung des RPG (Art. 34 Abs. 3) hat neu auch das BLW die Möglichkeit einer Behördenbeschwerde, um die korrekte Interessenabwägung bei der Beanspruchung von FFF durch eine unabhängige Gerichtsinstanz überprüfen zu lassen.

Die Beschwerdeberichtigung des ARE gegen Nutzungspläne war lange umstritten. In den Urteilen Ernen und Cressier hat das Bundesgericht die Frage geklärt (Urteile BGer 1C_15/2013 du 09.08.2013, Gemeinde Cressier FR und 1C_35/2011 vom 29.08.2011, Gemeinde Ernen VS).

1.3 Entwicklung des Rechts zum Schutz der Wald- und Kulturlandareale in historischer Perspektive

In diesem Kapitel stellen wir die historische Entwicklung des Schweizer Rechts dar, welches die Erhaltung des Wald- bzw. Kulturlandbestandes anstrebte. Im Anhang B findet sich ein ausführlicherer Rückblick, der auch auf die Entwicklung in jenen Politikbereichen eingeht, welche sich indirekt auf den Kulturlandbestand auswirkten.

1.3.1 Schutz des Waldes

Im 19. Jahrhundert verringerte sich der Waldbestand wegen der grossen Nachfrage nach Brennholz zunehmend, wodurch die Funktion des Schutzwaldes vor Lawinen und Hochwassern nicht mehr gewährleistet war. Diese Entwicklung führte dazu, dass dem Bund 1874 mit einem Verfassungsartikel die Oberaufsicht über den Gebirgswald übertragen wurde. 1876 folgte das Forstpolizeigesetz (FpolG), das die Erhaltung der Wälder zum Schutz von Mensch und Natur zum Ziel hatte und eine Reihe von Instrumenten wie Rodungsverbot, Subventionierungen von Waldstrassen und Förderung der Aufforstung von Schutzwald enthielt. Der Bund wurde Bewilligungsinstanz für Rodungen von Schutzwald und konnte Aufforstungen anordnen. 1897 wurde die Oberaufsicht des Bundes auf den gesamten Schweizer Wald erweitert. Mit dem Forstpolizeigesetz von 1902 wurde das Rodungsverbot schliesslich auf den ganzen Wald ausgedehnt. Dieses allgemeine Walderhaltungsgebot ist als erste eigentliche raumplanerische Massnahme auf Bundesebene zu betrachten.

Ab 1965 kam es zu einer Verschärfung der Waldpolitik, weil der Druck auf den Waldbestand nach dem Zweiten Weltkrieg durch die zivile und öffentliche Bautätigkeit stark zugenommen hatte. Mit der Totalrevision der Vollziehungsverordnung zum Forstpolizeigesetz wurden 1965 die Natur- und Heimatschutzverbände bei Rodungen beschwerdeberechtigt. Eine weitere relevante Änderung erfolgte 1968 aufgrund einer Revision des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren: neu war das Bundesgericht für die letztinstanzliche Beurteilung von Rodungsbewilligungen anstelle des Bundesrates zuständig, was zu einer restriktiveren Bewilligungspraxis führte.⁸⁰ 1971 wurden neue und strengere Vorschriften über das Rodungsverfahren in die damalige Vollziehungsverordnung eingefügt. Neu war für jede Rodung durch eine flächengleiche Neuaufforstung *in derselben Gegend* Realersatz zu leisten. Bis dahin musste ein Ausgleich innerhalb der gesamten Schweiz stattfinden.⁸¹ Angesichts der Zunahme der Waldfläche in den Berggebieten wurden das Rodungsverbot und die Kompensationspflicht im Rahmen der 2013 in Kraft getretenen Revision des Waldgesetzes etwas gelockert (vgl. Kapitel 1.1.4).

⁸⁰ Vgl. Bisang, Kurt, 2000, Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870–2000), Working paper de l'IDHEAP 4/2000 UER: Politiques publiques et environnement, 82f.

⁸¹ Vgl. Bisang, 2000, 81f.

1.3.2

Schutz des Kulturlandes

Schutz des Kulturlandes im Rahmen der Raumplanung

Der quantitative Schutz des Kulturlandes vor siedlungsbedingten Verlusten wurde erst in den 1960-er Jahren des letzten Jahrhunderts eine Aufgabe der Raumplanung. Die Entwicklung des Raumordnungsrechts durchlief dabei verschiedene Phasen. Relevant ist die Entwicklung ab den 1960er Jahren, in denen mit der Flächennutzungsplanung in den Kantonen raumplanerische Massnahmen umgesetzt wurden. Ein entscheidender Schritt erfolgte im Jahr 1969, als die Bodenrechtsartikel 22ter und 22quater in die Bundesverfassung aufgenommen wurden. Mit Artikel 22quater wurde die «zweckmässige Nutzung des Bodens» und «eine geordnete Besiedlung des Landes» zur bundesrechtlichen Aufgabe. Die Abgrenzung des Baugebietes von den übrigen, freizuhaltenden Bereichen und der damit verbundene Kampf gegen die Streubauweise standen fortan im Zentrum der raumplanungsrechtlichen Diskussion. Die erste raumplanerische Bestimmung, welche auch den Schutz des Landwirtschaftsgebietes mit sich brachte, wurde im revidierten Gewässerschutzgesetz von 1971 verankert. Verlangt wurde die Trennung zwischen Baugebiet und dem restlichen Gebiet, wo nur noch standortgebundene Bauten errichtet werden durften. 1972 wurden mit einem Bundesbeschluss dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung eingeführt, welche die Kantone aufgrund von Artikel 22quater BV anhielt, «ohne Verzug» jene Flächen als provisorische Schutzgebiete zu bezeichnen, deren Überbauung «aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutz vor Naturgewalten vorläufig einzuschränken oder zu verhindern» war. Diese Gebiete waren von Bundesrechts wegen mit einem Bauverbot belegt, das praktisch fast überall bis Ende 1979 gegolten hat.

Nachdem das erste Raumplanungsgesetz vom 4. Oktober 1974 in der Volksabstimmung abgelehnt worden war, folgte das heutige Bundesgesetz über die Raumplanung. Es trat am 1. Januar 1980 in Kraft. Von nun an mussten im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung des Landes Zonen unterschiedlicher Nutzung ausgeschieden und insbesondere Bau- und Nichtbaugebiet auseinandergehalten werden (vgl. Kapitel 1.1.1).

Schutz des Kulturlandes im Rahmen der Landwirtschaftspolitik

Der Schutz des Kulturlandes ist weiter ein spezifisches Thema in der Landwirtschaftspolitik und zentral im bäuerlichen Bodenrecht.

In der Landwirtschaft tragen Meliorationen wesentlich zum Schutz des Kulturlandes bei. Bis ins 19. Jahrhundert umfasste die Melioration vor allem Hochwasserschutz, Bewässerung und Trockenlegung von Feldern, Wildbachverbauung und Gewässerkorrekturen zur Sicherung von Siedlungen und zur Gewinnung von Kulturland. Der Bund unterstützte solche Massnahmen aufgrund der 1874 neu erhaltenden Kompetenzen im Bereich Wasserbau und Forstpolizei in Berggebieten (Art. 24 BV) oder unter Berufung auf die umfassende Bestimmung über öffentliche Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben liegen (Art. 23 BV). Sein Kompetenzbereich wurde 1897 noch erweitert und durch eine Neuformulierung des Artikel 24 BV auch auf Wasserbauten und Wälder ausserhalb des Berggebietes ausgedehnt.⁸² Spezifisch auf den Agrarbereich zugeschnitten war das

⁸² Dem Gesetz voraus ging der Bundesbeschluss betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund von 1884.

Bundesgesetz zur Förderung der Landwirtschaft und Unterstützung von Massnahmen zur Verbesserung des Bodens von 1893, das die Melioration auf Bundesebene verankerte. Während Ende des 19. Jahrhunderts und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem die Entwässerung von Moorland von Bedeutung war, hatte die Melioration in der Nachkriegszeit primär die rationelle Bodennutzung im Hinblick auf die Mechanisierung zum Ziel. Mittels Drainage und anderer Techniken wurden zwischen 1885 und 1945 gesamtschweizerisch über 150 000 ha Moorland entwässert. Dabei wurde Kulturland gewonnen oder qualitativ aufgewertet.

Bezüglich des bäuerlichen Bodenrechts erfolgten die frühesten Vorstösse, die hier relevant sind, in der Zeit des 2. Weltkrieges. Im Bundesgesetz vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen ging es u. a. um den Schutz des landwirtschaftlich genutzten Bodens. 1947 folgten die Wirtschaftsartikel, die dem Bund u. a. mit Artikel 31bis Absatz 3 Buchstaben b BV das Recht übertragen, Vorschriften «zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes» zu erlassen. 1951 folgte das Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes. Diese beiden Gesetze hatten aber nur eine minime Wirkung im Hinblick auf die gesteckten Ziele (Verhinderung der Bodenspekulation, der Bodenzersplitterung und der Bodenüberschuldung).⁸³ Sie wurden durch das 1994 in Kraft getretene Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht ersetzt. Dieses weist Instrumente auf, welche den landwirtschaftlichen Boden zumindest indirekt schützen. So bringt es insbesondere Beschränkungen des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken und schränkt die mögliche Käuferschicht in der Landwirtschaftszone ein, um den Bodenmarkt in der Landwirtschaft zu stabilisieren und den Bodenpreis für Kulturland zu steuern (vgl. Kap. 1.1.2).

1.4 Fazit

Das Ziel, den siedlungsbedingten Kulturlandverlust zu beschränken, ist auf Stufe des Bundes vor allem im Raumplanungsrecht verankert. Zudem ist der Erhalt von genügend Kulturland eine Voraussetzung, um die auf Verfassungsebene vorgesehenen Bundesaufgaben im Bereich der Landwirtschaft und der Landesversorgung zu erfüllen. Allerdings konkurriert der Kulturlandschutz mit anderen Zielen des Bundesrechts, welche relevante Flächen beanspruchen. Neben konkurrierenden Zielen im Raumplanungsrecht selber sind hier Aufgaben im Infrastrukturbereich sowie Massnahmen im Natur- und Umweltschutz angesprochen. Während der Flächenanspruch von Infrastrukturanlagen auf Kosten von Kulturland per definitionem siedlungsbedingt ist, sind auch viele Kulturlandverluste durch Massnahmen im Naturschutz letztlich siedlungsbedingt, wenn das Recht verlangt, siedlungsbedingte ökologische Verluste durch ökologische Ausgleichs- oder Ersatzmassnahmen zu kompensieren. Hinzu kommt, dass Auflagen aus dem Umweltschutzrecht (Altlastensanierung, Luftreinhaltung und Lärmschutz in bereits belasteten Gebieten usw.) dazu führen, dass die Umnutzung bereits überbauter Flächen wesentlich teurer ist als die Nutzung von nicht überbautem Kulturland («grüne Wiese»). Zielsetzungen aus dem Umweltschutzrecht stehen hier also im Konflikt mit dem Ziel, den siedlungsbedingten Kulturlandverbrauch zu beschränken.

⁸³ Vgl. Leimbacher, Jörg / Perler, Thomas, 2000, Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000), Working paper de l'IDHEAP 9/2000, vol 2/2. UER: Politiques publiques et environnement, 86.

Um den Kulturlandschutz angesichts konkurrierender Ziele zu gewährleisten, sieht das Raumplanungsrecht ein abgestuftes Instrumentarium (Sachplan, Richtplan, Nutzungsplan) vor. Kulturland soll nur dann zur Überbauung freigegeben werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dafür nachgewiesen ist. Allerdings scheint die Position des Kulturlandes in der Konkurrenzsituation mit anderen Flächenansprüchen aus folgenden Gründen schwach:

- Der Kulturlandschutz ist im Bundesrecht nur sehr allgemein definiert. Mit Ausnahme des Mindestumfangs für FFF bestehen keine konkreten oder gar quantifizierten Ziele oder Instrumente, die auf den Schutz des Kulturlandes zugeschnitten sind. Damit hat der Kulturlandschutz im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung ein relativ schwaches Gewicht, zumal die sich konkurrierenden Interessen bzw. deren Flächenansprüche auf wesentlich spezifischere Zielsetzungen berufen können.
- Die explizitere Verankerung der Schonung von FFF im Rahmen der ersten Etappe der RPG-Revision ändert wohl wenig an der Tatsache, dass der Schutz des restlichen Kulturlandes im Bundesrecht relativ schwach bleibt. Unter Umständen kann sich aus dem expliziteren Schutz der FFF sogar ein erhöhter Druck auf das restliche Kulturland ergeben.
- Das geltende Bundesrecht belässt den Schutz des Kulturlandes weitgehend in den Händen der Kantone. Das Bundesrecht lässt diesen grosse Spielräume, wie sie den Schutz des Kulturlandes im Rahmen ihrer raumplanerischen Zuständigkeiten gewichten wollen.
- Deutlich weiter geht der Entwurf für die zweite Revision des RPG, der im Grundsatz eine Kompensationspflicht vorsieht, wenn FFF in die Bauzone aufgenommen bzw. überbaut werden. Ausnahmen von der Kompensationspflicht sind für landwirtschaftliche Bauten sowie für Infrastrukturbauten im öffentlichen/nationalen Interesse vorgesehen. Angesichts des anhaltenden Siedlungsdrucks ist zu erwarten, dass das übrige Kulturland verstärkt unter Druck gerät.
- Im Rahmen der Wahrnehmung von Bundesaufgaben ist der Schutz des Kulturlandes in den massgebenden Spezialgesetzen kaum als explizites Ziel verankert. Die Verfahren stehen zudem unter Federführung der kulturlandverbrauchenden Infrastrukturämter. Sie sehen aber immerhin die Konsultation der verschiedenen Bundesstellen, insbesondere des ARE (nicht aber des BLW) vor, um die entsprechenden Interessen zur Geltung zu bringen. Grundsätzlich hätten die betroffenen Fachämter auch über die Sachplanungen die Möglichkeit, zu den bedeutenderen Vorhaben Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit greift aber nur sehr beschränkt, weil die Infrastrukturämter (insb. das Bundesamt für Verkehr und das Bundesamt für Strassen) mit den Sachplänen erheblich in Verzug sind.

Die relative Schwäche der im Bundesrecht vorgesehenen Kompetenzen und Instrumente wird aus einem Vergleich mit dem Waldrecht deutlich. Aufgrund seiner Schutzfunktion wurde der Wald bundesgesetzlich bereits im 19. Jahrhundert in seinem flächenmässigen Bestand geschützt. Dieser Schutz wurde aufgrund des Siedlungsdrucks der Nachkriegszeit noch verschärft: es gilt bis heute ein Rodungsverbot, für ausnahmsweise bewilligte Rodungen gilt eine Kompensationspflicht, welche gerade im Mittelland in aller Regel auf Kosten von Kulturland umgesetzt wurde. Ausnahmbewilligungen für Rodungen dürfen die Kantone erst nach Anhö-

rung der Bundesbehörden erteilen. Trotz punktueller Lockerungen der Kompensationspflicht im Rahmen der letzten Waldgesetzrevision genießt der Wald bis heute einen nahezu absoluten Arealschutz.

In historischer Perspektive war die Gewinnung von Kulturland auf Kosten vorher wenig oder gänzlich unproduktiver Flächen von grösserer Bedeutung als der Schutz des Kulturlandes vor der Überbauung. Aufgrund der Kompetenzen des Bundes im Bereich Wasserbau und unterstützt von seiner Landwirtschaftspolitik wurden mit der Trockenlegung von Mooren in der Schweiz im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts über 150 000 ha Kulturland gewonnen oder qualitativ aufgewertet. Demgegenüber fand die Sicherung des Kulturlandbestandes (vor dem Siedlungsdruck) erst in den 1970er Jahre expliziten Eingang in ein Bundesgesetz (GSchG, RPG). Bis heute bleiben die Kompetenzen und Instrumente zum Schutz des Kulturlandes auf Stufe des Bundes im Vergleich mit jenen zum Schutz des Waldareals schwach (vgl. oben). Allerdings nimmt die im Entwurf für die zweite Etappe der Revision des RPG vorgesehene grundsätzliche Kompensationspflicht für die Inanspruchnahme von FFF dem Ansatz der Waldpolitik auf. Sie geht aber weniger weit, weil diese Ersatzpflicht nicht für das gesamte Kulturland gilt, mehr Raum für Ausnahmen besteht und soweit ersichtlich bei der Inanspruchnahme von FFF anders als bei Rodungen keine Anhörung des Bundes vorgesehen ist.

Insgesamt zeigt sich, dass für die Umsetzung des Kulturlandschutzes eine konsequente Interessenabwägung auf allen Stufen der Raumplanung, beim Bund und in den Kantonen zentral ist. Deshalb gehen wir in den Teilen C und D auf die Umsetzung des Kulturlandschutzes beim Bund und die Bundesaufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz ein.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AltIV	Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung) (SR 814.680)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBB	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bürgerliche Bodenrecht (SR 211.412.11)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BLN	Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BMR	Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
EBV	Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (Eisenbahnverordnung) (SR 742. 101.1)
EntG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (AS 47 689)
ERPG	Entwurf 2 Etappe Teilrevision RPG (hier Stand Vernehmlassungsvorlage vom 5.12.2014)
FFF	Fruchtfolgeflächen
FpolG	Bundesgesetz vom 24. März 1876 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge von 1876 (AS 2 353)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz) (SR 814.20)
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
LRV	Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985, (SR 814.318.142.1)
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)

LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (SR 910.1)
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
NSG	Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgefläche
SR	Systematische Rechtssammlung
SSV	Schweizerischer Städteverband
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) (SR 814.01)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
WaG	Bundesgesetz vom 4. Okt. 1991 über den Wald (Waldgesetz) (SR 921.0)
WaV	Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (SR 921.01)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

Literatur und Dokumentenverzeichnis

Literatur

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

Baumann, Werner / Moser, Peter, 2012. Agrarpolitik, in: Historisches Lexikon der Schweiz, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13789.php> (Stand: 24.07.2014).

Bisang, Kurt, 2000, Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000), Working paper de l'IDHEAP 4/2000 UER: Politiques publiques et environnement.

Bloetzer, Gotthard / Seitz, Andreas, 2002, Waldrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht, Jagdrecht, Skript zur Vorlesung Wald- und Naturschutzrecht, Zürich : ETH.

Bloetzer, Gotthard, 1992, Zur Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung, in: Schweizerische Zeitschrift für Forstwirtschaft, 142, 607–627.

Bodenmann, Balz / Zeiler, Alexandra / Sanchez, Breogan, 2014, Bodeneingriff der Bundesinfrastrukturprojekte auf die Fruchtfolgeflächen. Bericht zu Handen des Bundesamtes für Raumentwicklung.

Bühlmann, Lukas, 2010, Kommentar zu Art. 13 RPG, in, Aemisegger, Heinz / Moor, Pierre / Ruch, Alexander / Tschannen, Pierre (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Zürich: Schulthess.

Bühlmann, Lukas / Jud, Barbara, 2011 Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen, namentlich durch Festlegungen in den Sachplänen des Bundes. Rechtsgutachten, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2013, Agrarbericht, Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2012, Schutz des Kulturlandes, Fakten und Herausforderungen, www.blw.admin.ch

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2003, 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF): Erfahrungen der Kantone, Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2001, Arbeitsmodul 4 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen [Bericht Liner], internes Arbeitspapier, Bern.

Degiori, Dino, 1988, Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht. Basel: Schulthess.

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

Ewald, Klaus C. / Klaus, Gregor, 2009, Die ausgewechselte Landschaft, vom Umgang der Schweiz mit ihrer wichtigsten natürlichen Ressource, Bern: Haupt Verlag.

Glatthard, Thomas, 2012, Melioration, in: Historisches Lexikon der Schweiz. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7847.php> (Stand: 24.07.2014).

Hänni, Peter, 2002, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage. Bern: Stämpfli.

Hepperle, Erwin / Lendi, Martin, 1993, *Leben Raum Umwelt, Recht und Rechtspraxis*. Zürich: vdf.

KOMMENTAR RPG, *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, hrsg. von Aemisegger, Heinz / Kuttler, Alfred / Moor, Pierre / Ruch, Alexander, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1999.

Lauber, Stefan et al. (Hrsg.), 2013, *Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft. Fakten, Analysen und Denkanstösse aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR*, Birmensdorf (Eidg. Forschungsanstalt WSL), Zürich-Reckenholz (Forschungsanstalt Agroscope).

Leimbacher, Jörg / Perler, Thomas, 2000, *Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000)*, Working paper de l'IDHEAP 9/2000, vol 2/2. UER: *Politiques publiques et environnement*.

Maurer, Hans, 2012, *Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht und Raumplanungsgesetz – ein ungleiches Paar*. Vortrag an der Generalversammlung der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz vom 19. September 2002 in Zug.

PVK, *Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)*, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 14. Mai 2003, BBl 2003-2187, 789.

Riva Enrico, 1990, *Hauptfragen der materiellen Enteignung*. Bern: Stämpfli.

Saputelli, Maja, 2014, *Neues Waldgesetz : Flexibilisierung der Waldflächen*, in: *PBG aktuell*, 2014/H. 1, 5-16.

Schürmann, Leo / Hänni, Peter, 1995, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 3. Auflage. Bern.

Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV, 2012, *Raumkonzept Schweiz*. Überarbeitete Fassung. Bern.

Thut, Walter, Moore, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*. URL:<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7851.php> (Stand: 17.06.2014)

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

Vischer, Daniel, 2006, *Gewässerkorrekturen*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7850.php> (Stand: 22.05.2014)

VLP-ASPAN, 2014, *Der Sachplan des Bundes – ein unterschätztes Instrument*, in: *Raum & Umwelt*, Bern, März 2/2014.

VLP-ASPAN, 2013, *Stichworte zum Bauen ausserhalb der Bauzonen*, in: *Raum & Umwelt*, Bern, November 6/2013.

Waldmann, Bernhard / Hänni, Peter, 2006, *Handkommentar Raumplanungsgesetz*. Bern, Stämpfli.

Dokumentenverzeichnis

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 12. August 2008 zur parlamentarischen Initiative 07.492, «Schutz und Nutzung der Gewässer»

Botschaft zum Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 III 2591.

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017) vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2027.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2014, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2006, Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006, Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 1996, Leitfaden für die Richtplanung, Bern.

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

Anhang zum Teil A: Quantitative Bestandsaufnahme

Tabelle A1.1

Bilanz des Übergangs von Landwirtschaftsflächen in Gebäudeareal von 1979/85 bis 2004/09 (in ha)

	Ein- und Zweifami- lienhäuser	Mehr- famili- enhäuser	Landwirt- schaftliche Gebäude	Industrie- und Gewerbe	Reihen- und Terras- senhäuser	nicht spezi- fizierte Gebäude	Öffentliche Gebäude	Total
Obst-, Reb-, Garten- bau	-3362	-1171	-1333	-423	-343	-280	-193	-7105
Acker- land	-3762	-1918	-1005	-3154	-668	-268	-409	-11184
Wiesen und Weiden	-8117	-2610	-3136	-1932	-776	-660	-594	-17825
Alpwie- sen und -weiden	-288	-26	-203	-6	-1	-68	-15	-607
Total	-15529	-5725	-5677	-5515	-1788	-1276	-1211	-36721

Bemerkung: Obstbau inkl. Feldobst; Autobahnen inkl. Autobahngrün, Eisenbahn inkl. Eisenbahngrün, Flugplätze inkl. Graspisten und Flugplatzgrün

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Tab A1.2

Bilanz des Übergangs von Landwirtschaftsflächen in Verkehrsflächen von 1979/85 bis 2004/09 (in ha)

	Strassen, Wege	Parkplätze	Autobahnen	Eisenbahnen	Flugplätze	Total
Obst-, Reb-, Gartenbau	-407	-163	-76	-6	-6	-658
Ackerland	-2064	-592	-577	-142	-98	-3473
Wiesen und Weiden	-2569	-670	-177	-68	-96	-3580
Alpwiesen und -weiden	-868	-34	-2	-5	0	-909
Total	-5908	-1459	-832	-221	-200	-8620

Bemerkung: Obstbau inkl. Feldobst; Autobahnen inkl. Autobahngrün, Eisenbahn inkl. Eisenbahngrün, Flugplätze inkl. Graspisten und Flugplatzgrün

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Bilanz der Verschiebungen zwischen Landwirtschaftsflächen und Siedlungsflächen zwischen 1979/85 und 2004/2009 nach Art der Siedlungsfläche (in ha)

	von Landwirt- schafts- in Siedlungsflächen	von Siedlungs- in Landwirtschafts- flächen	Bilanz
Industrie- und Gewerbegebäude	-1 809	13	-1 796
Umschwung von Industrie- und Gewerbegebäuden	-3 706	99	-3 607
Ein- und Zweifamilienhäuser	-2 994	3	-2 991
Umschwung von Ein- und Zweifamilienhäusern	-12 535	34	-12 501
Reihen- und Terrassenhäuser	-497	0	-497
Umschwung von Reihen- und Terrassenhäusern	-1 291	0	-1 291
Mehrfamilienhäuser	-1 443	1	-1 442
Umschwung von Mehrfamilienhäusern	-4 282	2	-4 280
Öffentliche Gebäude	-288	3	-285
Umschwung von öffentlichen Gebäuden	-923	14	-909
Landwirtschaftliche Gebäude	-1 302	168	-1 134
Umschwung von landwirtschaftlichen Gebäuden	-4 375	269	-4 106
Nicht spezifizierte Gebäude	-300	21	-279
Umschwung von nicht spezifizierten Gebäuden	-976	50	-926
Autobahnen	-473	0	-473
Autobahngrün	-359	2	-357
Strassen, Wege	-5 169	550	-4 619
Strassengrün	-739	21	-718
Parkplatzareal	-1 459	17	-1 442
Befestigtes Bahnareal	-145	13	-132
Bahngrün	-76	23	-53
Flugplätze	-89	4	-85
Graspisten, Flugplatzgrün	-111	12	-99
Energieversorgungsanlagen	-99	18	-81
Abwasserreinigungsanlagen	-104	4	-100
Übrige Ver- und Entsorgungsanlagen	-273	23	-250
Deponien	271	1 227	1 498
Abbau	108	1 199	1 307

	von Landwirt- schafts- in Siedlungsflächen	von Siedlungs- in Landwirtschafts- flächen	Bilanz
Baustellen	-2 511	803	-1 708
Bau- und Siedlungsbrachen	-1 052	37	-1 015
Öffentliche Parkanlagen	-523	7	-516
Sportanlagen	-1 742	157	-1 585
Golfplätze	-2 164	0	-2 164
Campingplätze	-124	19	-105
Schrebergärten	-279	81	-198
Friedhöfe	-85	3	-82
Total	-53 918	4 897	-49 021

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik), eigene Berechnungen

Übergang von Landwirtschaftsflächen in Siedlungsflächen zwischen 1979/85 und 2004/2009 nach Art der Landwirtschaftsfläche (in ha)

	Gewinn aus Siedlungsflächen	Übergang in Siedlungsflächen	Bilanz der Übergänge zwischen Landwirtschafts- in Siedlungsflächen
Obstanlagen	26	-845	-819
Feldobst	43	-6 408	-6 365
Rebbauflächen	61	-789	-728
Gartenbauflächen	47	-821	-774
Ackerland	1 581	-20 744	-19 163
Naturwiesen	1 907	-21 578	-19 671
Heimweiden	952	-5 470	-4 518
Verbuschte Wiesen und Heimweiden	19	-248	-229
Alpwiesen	24	-356	-332
Günstige Alp- und Jura- weiden	215	-1 396	-1 181
Verbuschte Alp- und Jura- weiden	8	-88	-80
Versteinte Alp- und Jura- weiden	12	-56	-44
Schafalpen	2	-16	-14
Total	4 897	-58 815	-53 918

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik), eigene Berechnungen

Tabelle A1.5

Bilanz des Übergangs von Landwirtschaftsflächen in Wald, Gehölze und unproduktive Flächen von 1979/85 bis 2004/09 (in ha)

	Gebüsch, Strauchvegetation, unproduktive Gras- und Krautvegetation	Wald	Gehölze	Gewässer	Feuchtgebiete	übrige unproduktive Flächen	Total
Obst, Reb-, Gartenbau	31	10	-177	-16	-5	25	-132
Ackerland	-112	-103	-4	-222	-127	36	-532
Wiesen und Weiden	-476	-2 635	591	-261	-393	-95	-3 269
Alpwiesen und -weiden	-13 879	-9 021	-3 790	-278	-122	-130	-27 220
Total	-14 436	-11 749	-3 380	-777	-647	-164	-31 153

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

**Übergang von Landwirtschaftsflächen in Wald und unproduktive Flächen
zwischen 1979/85 und 2004/2009 nach Art der Landwirtschaftsfläche (in ha)**

	Gewinn aus Wald und unproduktiven Flächen	Verlust an Wald und unproduktive Flächen	Bilanz der Übergänge zwischen Landwirtschafts- flächen und Wald /unproduktiven Flächen
Obstanlagen	56	-45	11
Feldobst	34	-310	-276
Rebbauflächen	319	-151	168
Gartenbauflächen	55	-90	-35
Ackerland	703	-1 235	-532
Naturwiesen	4 313	-6 281	-1 968
Heimweiden	4 041	-4 006	35
Verbuschte Wiesen und Heimweiden	384	-1 720	-1 336
Alpwiesen	399	-1 951	-1 552
Günstige Alp- und Juraweiden	5 627	-10 931	-5 304
Verbuschte Alp- und Juraweiden	994	-17 360	-16 366
Versteinte Alp- und Juraweiden	510	-1 303	-793
Schafalpen	530	-3 735	-3 205
Total	17 965	-49 118	-31 153

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Tabelle A1.7

Detaillierte Bilanz der Verschiebungen zwischen Landwirtschaftsflächen und Wald/Gehölzen/Gewässern/unproduktiven Flächen zwischen 1979/85 und 2004/2009 (in ha)

	von Landwirtschaftsflächen in unproduktive Flächen	von unproduktiven Flächen in Landwirtschaftsflächen	Bilanz
Normalwald	-7 450	1 886	-5 564
Schmaler Wald	-1 039	497	-542
Aufforstungen	-434	11	-423
Holzschläge	-41	11	-30
Waldschäden	-35	14	-21
Aufgelöster Wald (auf Landwirtschaftsflächen)	-3 099	1 485	-1 614
Aufgelöster Wald (auf unproduktiven Flächen)	-1 074	85	-989
Gebüschwald	-2 867	301	-2 566
Feldgehölze, Hecken	-2 392	1 929	-463
Baumgruppen (auf Landwirtschaftsflächen)	-10 532	8 526	-2 006
Baumgruppen (auf unproduktiven Flächen)	-999	88	-911
Stehende Gewässer	-204	27	-177
Wasserläufe	-674	138	-536
Hochwasserverbauungen	-67	3	-64
Gebüsch, Strauchvegetation	-12 272	610	-11 662
Unproduktive Gras- und Krautvegetation	-3 271	497	-2 774
Lawinen- und Steinschlagverbauungen	-269	0	-269
Feuchtgebiete	-724	77	-647
Alpine Sportinfrastruktur	-211	33	-178
Fels	-8	2	-6
Geröll, Sand	-870	834	-36
Landschaftseingriffe	-586	886	300
Gletscher, Firn	0	25	25

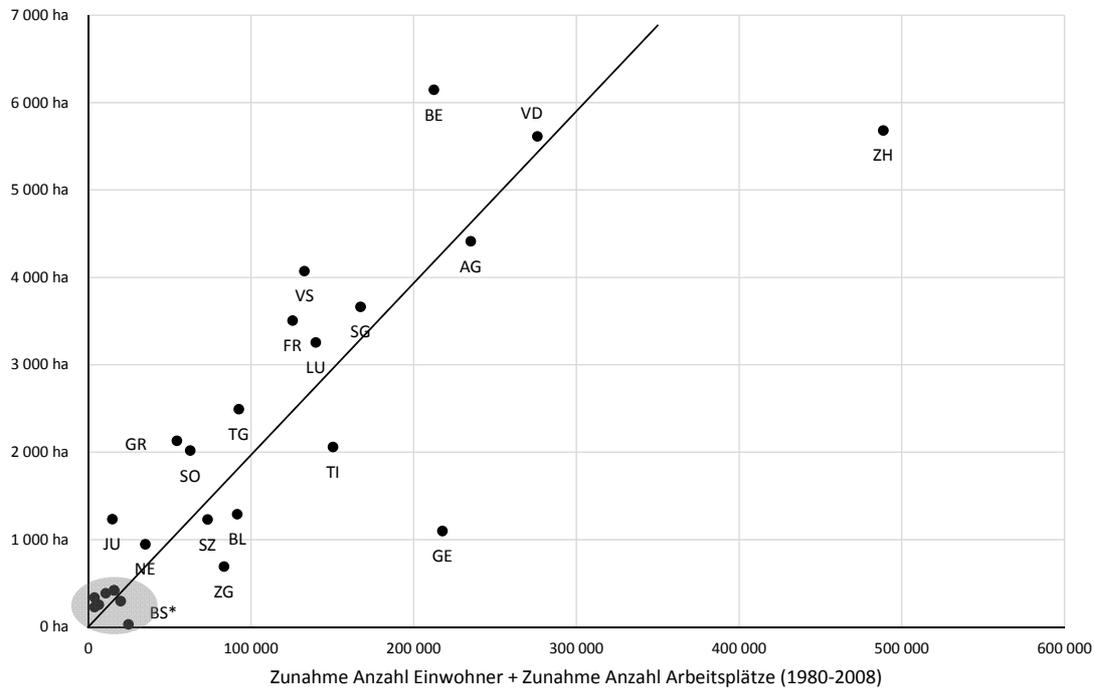
Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Bilanz des Übergangs von Kulturland in Siedlungsflächen von 1979/85 bis 2004/09 nach Kantonen (in Prozent der Landwirtschaftsflächen von 1979/85)

Kanton	Fläche Kulturland 1985 (in ha)	Abnahme des Kulturlandes durch Besiedlung (netto, in ha)	Abnahme des Kulturlandes durch Besiedlung in %
GE	12 340	1 098	8.9
ZH	77 926	5 681	7.3
BS	476	32	6.7
AG	66 441	4 413	6.6
ZG	11 029	690	6.3
BL	22 229	1 290	5.8
SO	35 491	2 018	5.7
TI	43 410	2 060	4.7
TG	54 113	2 493	4.6
LU	83 121	3 256	3.9
VD	143 539	5 614	3.9
SG	98 685	3 663	3.7
VS	110 901	4 072	3.7
FR	98 267	3 507	3.6
CH	1 566 740	53 918	3.4
SZ	38 161	1 229	3.2
SH	13 630	421	3.1
JU	41 515	1 234	3.0
AR	13 702	387	2.8
NW	10 584	297	2.8
NE	34 293	946	2.8
AI	9 525	227	2.4
BE	262 039	6 146	2.3
OW	18 901	421	2.2
UR	27 543	337	1.2
GL	21 426	255	1.2
GR	217 453	2 131	1.0

Quellen: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Verhältnis von Kulturlandverbrauch zur Zunahme von Arbeitsplätzen und Bevölkerung



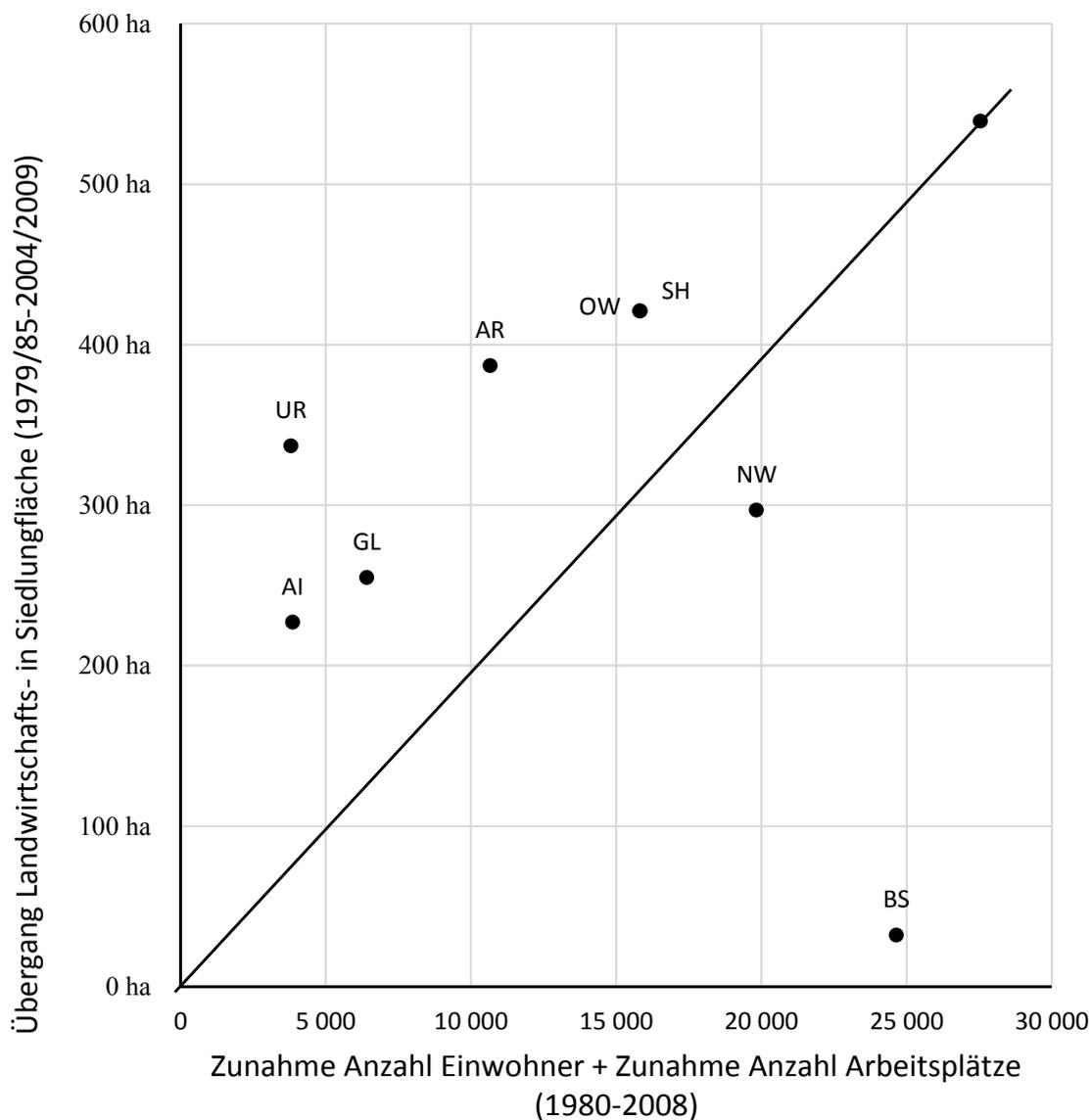
Hinweis: Für die Zunahme der Arbeitsplätze und Einwohner wurden die Bezugsjahre 1980 und 2008 gewählt.

Der grau schattierte Bereich mit den Kantonen AI, AR, BS, NW, GL, OW, SH, UR ist im Anhang in Abbildung A1.2 dargestellt.

Kantone unterhalb der diagonalen Linie weisen einen geringeren siedlungsbedingten Kulturlandverbrauch pro zusätzlichen Arbeitsplatz oder Einwohner/in als der Schweizer Durchschnitt auf. Umgekehrt ist die «Kulturlandintensität» des Wachstums in den Kantonen oberhalb dieser Linie überdurchschnittlich.

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

Verhältnis von Kulturlandverbrauch zur Zunahme von Arbeitsplätzen und Bevölkerung, Detail für Kantone AI, AR, BS, NW, GL, OW, SH, UR



Hinweis: Kantone unterhalb der diagonalen Linie weisen einen geringeren siedlungsbedingten Kulturlandverbrauch pro zusätzlichen Arbeitsplatz oder Einwohner/in als der Schweizer Durchschnitt auf. Umgekehrt ist die «Kulturlandintensität» des Wachstums in den Kantonen oberhalb dieser Linie überdurchschnittlich.

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

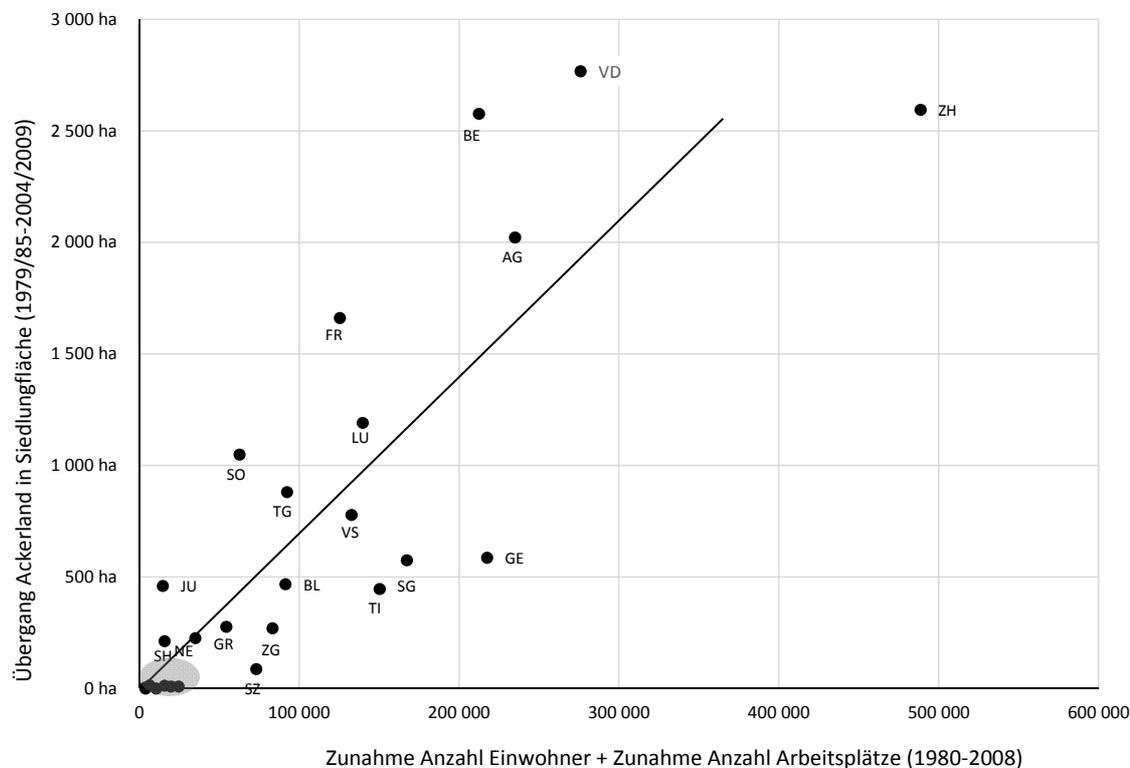
Tabelle A1.9

Siedlungsbedingter Kulturlandverlust pro zusätzlichem Einwohner oder Arbeitsplatz

Kanton	Zunahme Einwohner und Arbeitsplätze (1980–2008)	Abnahme des Kulturlandes durch Besiedlung (1979/1985–2004/2009; in ha)	Siedlungsbedingter Kulturlandverlust pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz (in ha)
UR	3 803	337	0.0886
JU	4 784	1 234	0.0835
AI	3 868	227	0.0587
GL	6 411	255	0.0398
GR	54 367	2 131	0.0392
AR	10 662	387	0.0363
SO	62 669	2 018	0.0322
VS	132 774	4 072	0.0307
BE	212 465	6 146	0.0289
FR	125 485	3 507	0.0279
TG	92 435	2 493	0.0270
NE	35 087	946	0.0270
OW	15 816	421	0.0266
SH	15 821	421	0.0266
LU	139 756	3 256	0.0233
SG	167 309	3 663	0.0219
VD	276 010	5 614	0.0203
CH	275 3620	5 3918	0.0196
AG	235 021	4 413	0.0188
SZ	73 235	1 229	0.0168
NW	19 832	297	0.0150
BL	91 506	1 290	0.0141
TI	150 336	2 060	0.0137
ZH	488 575	5 681	0.0116
ZG	83 371	690	0.0083
GE	217 583	1 098	0.0050
BS*	24 639	32	0.0013

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

Verhältnis des Ackerlandverbrauchs zur Zunahme von Arbeitsplätzen und Bevölkerung



Hinweis: Für die Zunahme der Arbeitsplätze und Einwohner wurden die Bezugsjahre 1980 und 2008 gewählt.

Kantone unterhalb der diagonalen Linie weisen einen geringeren siedlungsbedingten Ackerlandverbrauch pro zusätzlichen Arbeitsplatz oder Einwohner/in als der Schweizer Durchschnitt auf. Umgekehrt ist die «Kulturlandintensität» des Wachstums in den Kantonen oberhalb dieser Linie überdurchschnittlich.

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

Tabelle A1.10

Siedlungsbedingter Ackerlandverbrauch pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz

Kanton	Zunahme Einwohner und Arbeitsplätze (1980–2008)	Abnahme des Ackerlandes durch Besiedlung (1979/1985–2004/2009; in ha)	Siedlungsbedingter Acker- landverbrauch pro zusätzli- chen Einwohner oder Arbeitsplatz (in ha)
JU	14 784	459	0.0310
SO	62 669	1 049	0.0167
SH	15 821	212	0.0134
FR	125 485	1 661	0.0132
BE	212 465	2 576	0.0121
VD	276 010	2 767	0.0100
TG	92 435	880	0.0095
AG	235 021	2 022	0.0086
LU	139 756	1 191	0.0085
CH	275 362	1916	0.0070
NE	35 087	225	0.0064
VS	132 774	777	0.0059
ZH	488 575	2 594	0.0053
BL	91 506	467	0.0051
GR	54 367	276	0.0051
SG	167 309	574	0.0034
ZG	83 371	269	0.0032
TI	150 336	446	0.0030
GE	217 583	586	0.0027
GL*	6 411	13	0.0020
SZ	73 235	86	0.0012
UR*	3 803	4	0.0011
OW*	15 816	12	0.0008
NW*	19 832	8	0.0004
BS*	24 639	9	0.0004
AI*	3 868	0	0.0000
AR*	10 662	0	0.0000

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

Bilanz des Übergangs von Kulturland in Wald, Gewässer und unproduktive Flächen von 1979/85 bis 2004/09 nach Kantonen

Kanton	Fläche Kulturland 1985 (in ha)	Total Übergang in Wald, Gehölze und unproduktive Flächen (in ha)	Übergang in Wald, Gehölze und unproduktive Flächen in % der Landwirtschafts- flächen von 1979/85
TI	43 410	-4 944	-11.4
VS	110 901	-7 628	-6.9
GR	217 453	-10 969	-5.0
UR	27 543	-1 183	-4.3
GL	21 426	-587	-2.7
OW	18 901	-397	-2.1
CH	1 566 740	-31 153	-2.0
VD	143 539	-1 709	-1.2
BE	262 039	-2 155	-0.8
SH	13 630	-109	-0.8
FR	98 267	-729	-0.7
GE	12 340	-80	-0.6
NW	10 584	-68	-0.6
SG	98 685	-606	-0.6
AI	9 525	-33	-0.3
ZH	77 926	-227	-0.3
SZ	38 161	-107	-0.3
AG	66 441	-174	-0.3
TG	54 113	-123	-0.2
SO	35 491	-34	-0.1
LU	83 121	-38	0.0
AR	13 702	-2	0.0
BL	22 229	29	0.1
ZG	11 029	26	0.2
NE	34 293	103	0.3
BS	476	5	1.1
JU	41 515	586	1.4

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Tabelle A1.12

**Kantonaler Ackerlandbestand und Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen
(in ha)**

Kanton	Mindestumfang	Ackerland 1979/85	Ackerland 1992/97	Ackerland 2004/2009
BE	82 200	85 197	83 382	78 752
VD	75 800	77 169	75 753	73 703
ZH	44 400	42 506	40 776	38 228
AG	40 000	40 557	39 655	37 848
FR	35 800	43 767	43 085	40 135
TG	30 000	27 040	27 020	26 246
LU	27 500	27 123	26 730	25 732
SO	16 200	17 897	17 192	16 084
JU	15 000	15 272	15 469	15 131
SG	12 500	9 478	9 287	8 804
BL	9 800	8 664	8 670	8 346
SH	8 900	9 438	9 418	9 165
GE	8 400	8 833	8 282	7 738
VS	7 350	5 346	4 840	4 454
NE	6 700	6 515	6 462	6 375
GR	6 300	4 192	3 938	3 715
TI	3 500	2 962	2 581	2 258
ZG	3 000	2 996	2 964	2 818
SZ	2 500	867	872	849
AR	790	6	7	7
OW	420	143	130	117
NW	370	56	48	41
AI	330	3	2	0
UR	260	63	61	48
BS	240	255	260	247
GL	200	237	236	228

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Tabelle A1.13

Bevölkerungswachstum in den Kantonen und Siedlungsflächenwachstum pro zusätzlichen Einwohner

Kanton	Einwohner 1980	Einwohner 2008	Bevölkerungsentwicklung 1980–2008	Siedlungsfläche 2004/09 (in ha)	Siedlungsfläche 1979/85 (in ha)	Entwicklung Siedlungsfläche 1979/85–2004/09 (in ha)	Siedlungsfläche 2004/2009 pro Einwohner 2008 (in ha)	Siedlungsflächenwachstum pro zusätzlichem Einwohner (in ha)	Siedlungsflächenwachstum pro Einwohner 2008 (in ha)
Jura	64 311	69 822	5 511	5 615	4 081	1 534	0.080	0.278	0.022
Uri	33 523	35 162	1 639	1 997	1 616	381	0.057	0.232	0.011
Glarus	36 138	38 370	2 232	1 995	1 703	292	0.052	0.131	0.008
Bern	911 016	969 299	58 283	41 198	34 529	6 669	0.043	0.114	0.007
Graubünden	161 253	190 459	29 206	13 863	11 288	2 575	0.073	0.088	0.014
Appenzell Innerrhoden	12 757	15 549	2 792	815	584	231	0.052	0.083	0.015
Neuchâtel	157 091	170 924	13 833	6 701	5 659	1 042	0.039	0.075	0.006
Schaffhausen	69 043	75 303	6 260	3 402	2 971	431	0.045	0.069	0.006
Appenzell Ausserrhoden	47 185	53 054	5 869	2 231	1 830	401	0.042	0.068	0.008
Solothurn	216 563	251 830	35 267	10 955	8 807	2 148	0.044	0.061	0.009
Valais	217 795	303 241	85 446	18 463	13 714	4 749	0.061	0.056	0.016
Obwalden	25 731	34 429	8 698	1 879	1 400	479	0.055	0.055	0.014
Luzern	294 421	368 742	74 321	14 385	10 921	3 464	0.039	0.047	0.009
St. Gallen	388 975	471 152	82 177	19 402	15 622	3 780	0.041	0.046	0.008
Thurgau	182 677	241 811	59 134	12 174	9 621	2 553	0.050	0.043	0.011

Kanton	Einwohner 1980	Einwohner 2008	Bevölkerungsentwicklung 1980–2008	Siedlungsfläche 2004/09 (in ha)	Siedlungsfläche 1979/85 (in ha)	Entwicklung Siedlungsfläche 1979/85–2004/09 (in ha)	Siedlungsfläche 2004/2009 pro Einwohner 2008 (in ha)	Siedlungsflächenwachstum pro zusätzlichem Einwohner (in ha)	Siedlungsflächenwachstum pro Einwohner 2008 (in ha)
Fribourg	184 497	268 537	84 040	13 995	10 394	3 601	0.052	0.043	0.013
CH	6 335 243	7 701 856	1 366 613	307 897	249 475	58 422	0.040	0.043	0.008
Ticino	265 588	332 736	67 148	15 881	13 057	2 824	0.048	0.042	0.008
Vaud	522 340	688 245	165 905	29 943	23 997	5 946	0.044	0.036	0.009
Aargau	450 794	591 632	140 838	23 855	19 320	4 535	0.040	0.032	0.008
Schwyz	96 597	143 719	47 122	5 502	4 185	1 317	0.038	0.028	0.009
Zürich	1 120 815	1 332 727	211 912	37 791	31 942	5 849	0.028	0.028	0.004
Nidwalden	28 321	40 737	12 416	1 482	1 160	322	0.036	0.026	0.008
Basel-Landschaft	218 975	271 214	52 239	9 024	7 685	1 339	0.033	0.026	0.005
Zug	75 677	110 384	34 707	3 306	2 593	713	0.030	0.021	0.006
Genève	349 562	446 106	96 544	9 415	8 202	1 213	0.021	0.013	0.003
Basel-Stadt	203 598	186 672	-16 926	2 628	2 594	34	0.014	-0.002	0.000

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik, Bevölkerungsstatistik)

Anhang zum Teil B: Beschränkung des Kulturlandverbrauchs im Bundesrecht

A1 Flächenansprüche aus dem geltenden Natur-, Heimat- und Umweltschutzrecht

A1.1 Natur- und Heimatschutz

Gemäss Artikel 78 BV ist der Naturschutz zwar Sache der Kantone, der Bund nimmt *bei der Erfüllung seiner Aufgaben* aber Rücksicht auf Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und schont namentlich Natur- und Kulturdenkmäler (78 Abs. 2BV). Zudem erlässt er Vorschriften zur Erhaltung der Lebensräume von Tieren und Pflanzen (Biotopschutz, Abs. 4 Art. 78 BV). Moore und Moorlandschaften von gesamtschweizerischer Bedeutung sind von der Verfassung geschützt (Abs. 5 Art. 78 BV).

Gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)⁸⁴ erstellt der Bund für Objekte von nationaler Bedeutung Inventare, sowohl für Natur- und Kulturdenkmäler (Art. 5 NHG) wie auch für Biotope (18a NHG) und für Moore und Moorlandschaften (23b NHG).⁸⁵

- Objekte von nationaler Bedeutung gem. Artikel 5 NHG sind im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) sowie im Bundesinventar über die historischen Verkehrswege (IVS) der Schweiz verzeichnet.⁸⁶ Inventarisierte Objekte von nationaler Bedeutung verdienen in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung.⁸⁷ Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.⁸⁸ Geht es nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe, kommt den Inventaren die Funktion eines Bundeskonzeptes nach Artikel 13 RPG zu, welche von den Kantonen im Rahmen ihrer Richtplanung zu beachten sind.⁸⁹

⁸⁴ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR **451**

⁸⁵ Das BLN umfasst aktuell 162 Objekte mit einer Fläche von rund 8 000 km² (Bundesamt für Umwelt, Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler Totalrevision Erläuterungen zum Entwurf vom 08. Januar 2014, 2). Die gemäss Artikel 18a und 23b inventarisierten Schutzobjekte umfassen ohne Moorlandschaften eine Fläche von gut 75 000 ha oder 150 km² (Bundesamt für Umwelt: Revision der Biotopschutzverordnungen und der Moorlandschaften, Version 10. Juni 2014, 8).

⁸⁶ VBLN vom 10. August 1977 SR **451.11**, VISOS vom 9. September 1981; SR **451.12**, VIVS vom 14. April 2010; SR **451.13**

⁸⁷ Art. 6 NHG

⁸⁸ Art. 6 NHG

⁸⁹ Hänni, Peter, 2002, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage. Bern: Stämpfli, 394; vgl. auch: PVK: Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 14. Mai 2003, BBl **2003** 2187, 815 ff.

- Inventare für Biotope von nationaler Bedeutung gem. Artikel 18 a NHG bestehen für Auen, Amphibienlaichgebiete und Trockenwiesen und -weiden.⁹⁰ Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für eine Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen.⁹¹ Dabei muss das Ersatzobjekt ähnliche ökologische Funktionen übernehmen können wie das zerstörte, was unter Umständen eine flächenmässig grössere Kompensation bedingen kann.⁹²
- Inventarisiert sind auch die Moore und Moorlandschaften⁹³ von nationaler Bedeutung, die von der Verfassung geschützt sind (Art. 78 Abs. 5 BV), unabhängig davon, ob es um Eingriffe des Bundes, der Kantone oder von Privaten geht. Artikel 78 Absatz 5 BV ist indes auch unmittelbar anwendbar, also auch bei Fehlen der Ausführungsgesetzgebung und der diesbezüglichen Inventare. Es besteht ein absolutes Veränderungsverbot, d.h. es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden. Eine Interessenabwägung gegenüber dem verfassungsmässig vorgesehenen Veränderungsverbot und die Prüfung der Verhältnismässigkeit sind bereits in der abstrakten Rechtsnorm vorentschieden worden, sodass im Einzelfall kein Platz mehr dafür bleibt.⁹⁴

Gemäss Bundesgesetz (Art.18 Abs. 2 NHG) haben die Kantone zudem in intensiv genutzten Gebieten für ökologischen Ausgleich zu sorgen. Dieser dient nicht dem Ersatz für bestimmte Eingriffe in Schutzobjekte, sondern der Behebung von ökologischen Defiziten. Damit kann z.B. eine im Vergleich zur erforderlichen Strassenbaufläche erheblich grössere Kompensationsfläche erforderlich sein.⁹⁵

⁹⁰ Verordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Auenverordnung), SR **451.31**; Verordnung vom 15. Juni 2001 über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Verordnung), SR **451.34**; Verordnung vom 13. Januar 2010 über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (Trockenwiesenverordnung, TwwV), SR **451.37**

⁹¹ Art. 18 Abs. 1ter NHG

⁹² Hänni, 2002, 397

⁹³ Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung), SR **451.32**; Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung), SR **451.35**; Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung), SR **451.33**

⁹⁴ Hänni, 2002, 399. «Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen» (Grundsatz der Schutzzieldienlichkeit). (...) Der Gesetzgeber hat allerdings mit Art. 23d NHG und Art. 5 MLV darüber hinaus die Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften von nationaler Bedeutung zugelassen, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen (Grundsatz der Schutzzielverträglichkeit); so ist darin z.B. der Torfabbau von Hand gestattet, sofern die verbleibende Torfschicht sowie die Geländegestaltung nach dem Abbau eine Regeneration erlauben.»

⁹⁵ Hänni, 2002, 397f

A1.2 Gewässerschutz

Gemäss Artikel 76 Absatz 2 und BV legt der Bund Grundätze u. a. über die Erhaltung der Wasservorkommen und Eingriffe in den Wasserkreislauf fest und erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz. Im Hinblick auf die Beanspruchung von Kulturland sind die auf diesen Verfassungsartikel gestützten, 2011 in Kraft getretenen Revisionen des Gewässerschutzgesetzes von Belang. Gemäss Artikel 36a und 38a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer⁹⁶ legen Kantone den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest (Art. 36a Abs. 1 GschG) und sorgen für die Revitalisierung von Gewässern. Die Kantone planen die Revitalisierung der Gewässer (Art.38a Abs. 1 GschG) und sorgen dafür, dass der Gewässerraum und die Revitalisierung von Gewässern bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt werden (Art. 36a Abs. 3 und Art. 38a Abs. 2 GschG).

Der Gewässerraum gilt grundsätzlich nicht als Fruchtfolgefläche (FFF). Für einen Verlust an FFF ist Ersatz zu leisten (Art. 36a Abs. 3 und Art. 38a Abs. 2 GschG).⁹⁷ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten zur Festlegung des Gewässerraums (Art. 36a Abs.2 GschG), was er in der Gewässerschutzverordnung getan hat.⁹⁸ Diese Regelungen, welche zu einer Extensivierung von rund 18 000 ha Kulturland und einem Verlust von rund 2000 ha Kulturland führen dürften,⁹⁹ sind politisch umstritten.¹⁰⁰

⁹⁶ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG), SR **814.20**

⁹⁷ Vgl. auch Gewässerraum und Landwirtschaft. Merkblatt vom 20 Mai 2014, erarbeitet von den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), Landwirtschaft (BLW) und Raumentwicklung (ARE) in Zusammenarbeit mit den Kantonen, 2.

⁹⁸ Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 (Stand am 1. Januar 2014) SR **814.201**

⁹⁹ Vgl. Gewässerraum und Landwirtschaft. Merkblatt vom 20 Mai 2014, erarbeitet von den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), Landwirtschaft (BLW) und Raumentwicklung (ARE) in Zusammenarbeit mit den Kantonen, 2.

¹⁰⁰ Vgl. Merkblatt (Fussnote 97) sowie Neue Zürcher Zeitung: Prekäre Einigung im Gewässerschutz, Nr. 116 vom 21.5.2014, 10.

A2

Historischer Abriss zum Arealschutz im Bundesrecht

In diesem Kapitel wird die historische Entwicklung verschiedener Politiken des Bundes zum Flächenschutz dargestellt. Im ersten Kapitel wird aufgezeigt, mit welchen Instrumenten der Bund die Waldfläche seit der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts geschützt hat. Absatz A2.2 zeichnet im historischen Rückblick die legislatorische Entwicklung nach, die den Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland verringern oder unterbinden sollte. Dabei wird deutlich, dass im Gegensatz zum Wald keine griffigen Instrumente vorhanden sind, um die Kulturlandfläche zu schützen. Schliesslich wird in Absatz

Hauptquelle des Kapitels ist das «Juristische Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900–2000)» von Jörg Leimbacher und Thomas Perler.¹⁰¹

A2.1

Schutz des Waldes

Der Wald¹⁰² geriet im 19. Jahrhundert zunehmend unter Druck, denn die Nachfrage nach Brennholz hatte den Waldbestand stark verringert. Mit der Bundesverfassung von 1848, mit der in der Schweiz ein einheitliches Zollgebiet geschaffen wurde, erhöhte sich der Nutzungsdruck zusätzlich, weil dadurch die Abschaffung der kantonalen Ausfuhrzölle, die zum Schutz vor der Waldübernutzung erlassen worden waren, wegfielen. In der Folge war die Funktion des Schutzwaldes vor Lawinen und Hochwassern nicht mehr gewährleistet. Um diese Schutzfunktion wieder herzustellen, wurde mit einem Bundesbeschluss¹⁰³ bereits ab 1871 eine Forstpolitik auf Bundesebene eingeführt. Diese erlaubte es dem Bund, Beiträge für Schutzbauten an Wildwassern sowie für Aufforstungen im Hochgebirge zu vergeben. Zusätzlich erhielt der Bund Kompetenzen im Bereich Gebirgswald, indem ihm 1874 mit Artikel 24 der alten Bundesverfassung die Oberaufsicht über den Gebirgswald übertragen wurde. Die Kompetenz beinhaltete das Erlassen von Vollzugsvorschriften und den Aufbau von Forstdiensten.¹⁰⁴

1876 formulierte der Gesetzgeber das Forstpolizeigesetz (FpolG)¹⁰⁵, welches die Erhaltung der Wälder zum Schutz von Mensch und Natur zum Ziel hatte. Inhaltliche Schwerpunkte des FpolG waren neben der Erhaltung des Waldgebietes, die Organisation der Forstdienste und eine erste Waldklassierung in öffentlichen und privaten Wald so wie in Schutz- und nicht Schutzwald. Dieses Ziel wurde mit der Auswei-

¹⁰¹ Leimbacher, Jörg / Perler, Thomas, 2000, Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000), Working paper de l'IDHEAP 9/2000, vol 2/2. UER: Politiques publiques et environnement.

¹⁰² Unter dem bundesrechtlichen Waldbegriff gilt nach Artikel 2 Abs. 1 WaG jede Fläche als Wald, die mit Waldsträuchern oder Waldbäumen bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann. Somit handelt es sich hier um einen qualitativen Waldbegriff. Um die Waldfunktion zu erfüllen muss eine bestockte Fläche jedoch auch immer ein gewisse Grösse und ein gewisses Alter haben.

¹⁰³ Bundesbeschluss vom 21. Juli 1871 betreffend Bewilligung eines Bundesbeitrages für Schutzbauten an Wildwassern und für Aufforstungen im Hochgebirge, AS X 517

¹⁰⁴ Bisang, 2000, 211ff.

¹⁰⁵ Bundesgesetz vom 24. März 1876 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge von 1876, AS 2 353 (erstes Forstpolizeigesetz)

sung von Schutzwald und einer Reihe von Instrumenten wie dem Rodungsverbot¹⁰⁶, der Subventionierungen von Waldstrassen und der Förderung der Aufforstung von Schutzwald verfolgt. Das FpolG regelte von da an die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Die meisten Kompetenzen über den Wald behielten die Kantone. Der Bund beschränkte sich mit dem FpolG auf die Oberaufsicht über den Gebirgswald, wurde Bewilligungsinstanz für Rodungen von Schutzwald und konnte Aufforstungen anordnen. Die Kantone waren mit dem Vollzug betraut und konnten Ausführungsvorschriften zur Umsetzung des Gesetzes erlassen sowie den Umfang der bestockten Fläche bestimmen. Im Gesetzesvollzug kam es jedoch zu Schwierigkeiten, zum einen weil die Oberaufsicht des Bundes und die Subventionen sich auf den territorial schlecht abgrenzbaren Raum des Hochgebirges beschränkten und weil zum anderen die Gesetzgebung in den Kantonen zu wenig bis gar nicht ausgebaut wurde. 1897 wurde deshalb die Einschränkung der Oberaufsicht auf das Hochgebirge mittels Bundesbeschluss aufgehoben und auf das ganze Gebiet der Schweiz ausgedehnt.¹⁰⁷

Im zweiten Forstpolizeigesetz, dem Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei¹⁰⁸, wurde der Inhalt der Oberaufsicht konkretisiert. Das Rodungsverbot wurde übernommen und auf den ganzen Wald ausgedehnt. Dieses allgemeine Walderhaltungsgebot ist als erste eigentliche raumplanerische Massnahme auf Bundesebene zu betrachten. Für Rodungen brauchte es eine Ausnahmebewilligung, auch bestand einer Ersatzpflicht.¹⁰⁹ Die Aufforstung der Schutzwälder und Subventionierung der Waldstrassen wurde beibehalten und es kam ein Kahlschlagverbot¹¹⁰ für Schutzwälder hinzu.¹¹¹ Gemäss Bloetzer wurden die Beiträge für Aufforstungen und damit zusammenhängende Verbauungen auf maximal 80 % erhöht und ergänzt durch Entschädigungen für den landwirtschaftlichen Ertragsverlust (Art. 42).¹¹² Das Kahlschlagverbot wurde 1923 auf den Nichtschutzwald übertragen. Das Forstpolizeigesetz von 1902 behielt seine Gültigkeit bis zu seiner Ablösung durch das Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991¹¹³.

Das Prinzip der Walderhaltung bereitete in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts keine besonderen Schwierigkeiten. In der Zeit von 1902 bis 1950 wurden insgesamt etwa 13 300 ha Wald zur Rodung bewilligt, davon rund 11 000 ha zur Ausdehnung

¹⁰⁶ Unter Rodung wird das (dauerhafte) Entfernen von Gehölzen, also Bäumen und Sträuchern, mitsamt ihren Wurzeln verstanden.

¹⁰⁷ Bundeskompetenz zum Schutz und zur Erhaltung des Waldes der gesamten Schweiz, Änderung des Art. 24 BV von 1897, AS 16 339

¹⁰⁸ Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, AS 19 492 (zweites Forstpolizeigesetz)

¹⁰⁹ Bloetzer, Gotthard, 1992, Zur Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung, in: Schweizerische Zeitschrift für Forstwirtschaft, 142, 616.

¹¹⁰ Beim Kahlschlag werden die Bäume in einem oder wenigen Intervallen entnommen. Die Wurzeln der Bäume bleiben im Gegensatz zur Rodung im Boden. Wenn die gesamte entstandene Freifläche im Laufe eines Tages nicht mehr durch die umgebenden Bäume beschattet wird und das Waldklima verloren geht, kann von Kahlschlag gesprochen werden.

¹¹¹ Bisang 2000, 72ff; Leimbacher und Perler 2000, 63, 193ff sowie 215ff und Bloetzer, Gotthard / Seitz, Andreas, 2002, Waldrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht, Jagdrecht, Skript zur Vorlesung Wald- und Naturschutzrecht, Zürich; Bloetzer 2002, 12f.

¹¹² Bloetzer, 1992, 615

¹¹³ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG), SR 921.0

des landwirtschaftlichen Areals während der beiden Weltkriege.¹¹⁴ Gemäss Bloetzer betrug die nicht kriegswirtschaftlich bedingten Rodungen zwischen 1900 und 1950 etwa 2300 ha oder rund 3 % der Anfang des Jahrhunderts vorhandenen Waldfläche. Die Rodungen erfolgten vor allem wegen landwirtschaftlichen Korrekturen an den Waldgrenzen und öffentlichen Anlagen des Verkehrs oder des Militärs.¹¹⁵

Ab 1965 wurde die Waldpolitik verschärft. Der Druck auf den Waldbestand hatte nach dem Zweiten Weltkrieg durch die zivile und öffentliche Bautätigkeit stark zugenommen. Zwischen 1950 und 1970 wurden insgesamt rund 4000 ha zur Rodung bewilligt. Erste relevante Änderungen brachte 1965 die überarbeitete Verordnung zum Forstpolizeigesetz¹¹⁶, in die neu das im NHG eingeführte Verbandsbeschwerderecht eingeflossen war. Die Revision des FpolG und der Verordnung zum Forstpolizeigesetz von 1965 führte 1971 zu wichtigen prozeduralen Änderungen für die Rodungsbewilligungen und einer Verschärfung des Rodungsverbots.¹¹⁷ Beispielsweise mussten die Rodungsgesuche neu publiziert und den Verbänden mit Verbandsbeschwerderecht mitgeteilt werden. Zudem wurde nach der Revision des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren von 1968¹¹⁸ die letztinstanzliche Beurteilung der Rodungsentscheide vom Bundesrat auf das Bundesgericht übertragen, was zu einer restriktiveren Bewilligungspraxis führte.¹¹⁹ 1971 wurden neue und strengere Vorschriften über das Rodungsverfahren in die damalige Vollziehungsverordnung eingefügt. Neu war für jede Rodung durch eine flächengleiche Neuaufforstung *in derselben Gegend* Realersatz zu leisten. Bis dahin musste ein Ausgleich innerhalb der gesamten Schweiz stattfinden.¹²⁰

Ab Mitte der 1980er Jahre kam die Subventionierung der Waldpflege als Bestandteil der Forstpolitik hinzu, weil das Phänomen Waldsterben als neues Thema auf der politischen Agenda präsent wurde. Das Waldsterben führte zu einer intensiven Debatte über die Umweltpolitik in der Schweiz. Die zu Beginn befristeten Bundesbeiträge für die Bekämpfung von Waldschäden wurden 1985 durch unbefristete Beiträge aufgrund des Förderungsartikels im Treibstoffzollgesetz ersetzt. 1991 wurden im Sinne einer multifunktionalen Waldpolitik zusätzliche Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes an die Waldwirtschaft im neuen Waldgesetz integriert. Das führte zu Bewirtschaftungsauflagen und zur Subventionierung von Flächen, die vor Eingriffen geschützt sind. Im Waldgesetz wurde bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr zwischen öffentlichem und privatem Wald und zwischen Schutz- und nicht Schutzwald unterschieden.¹²¹

¹¹⁴ Wegen der kriegsbedingten Rodungen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg Aufforstungen stärker forciert und finanziell unterstützt. Rund 12 ha wurden vorwiegend im Gebirge aufgeforstet, obschon die Rodungen grösstenteils im Mittelland stattgefunden hatten. Vgl. Bisang, 2000, 77

¹¹⁵ Bloetzer, 1992, 618

¹¹⁶ Totalrevision der Vollziehungsverordnung vom 13. März 1903 zum Forstpolizeigesetz vom 1. Oktober 1965, AS 1965 **896**

¹¹⁷ Bundesgesetz vom 18. März 1971 über die Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, AS 1971 **1190**; Bundesratsbeschluss über die Änderung der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 25. August 1971, AS 1971 **1192**

¹¹⁸ Revision des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, AS 1969 **737**

¹¹⁹ Bisang, 2000, 81ff.

¹²⁰ Bisang, 2000, 81f.

¹²¹ Bisang, 2000, 84ff, Bloetzer, 2002, 19 und Leimbacher und Perler, 2000, 230ff.

Zwischen 1902 und 1990 hat das Waldareal in Schweiz um rund 30 % oder 250 000 ha zugenommen. In dieser Zeit wurden etwa 45 000 ha Wald mit Hilfe der Bundessubventionen aufgeforstet, wobei ein grosser Teil davon gleichzeitig durch Verbauungen geschützt wurde. Viel bedeutender in dieser Zeit ist aber die durch natürlichen Einwuchs entstandene Waldausdehnung, die auf 200 000 ha berechnet wurde.¹²²

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die öffentliche Waldpolitik fünf grössere Phasen durchlaufen hat. In der Zeit von 1871 bis 1891 wurde die Schutzfunktion des Waldes erkannt und ins Zentrum der Schutzbemühungen gestellt. In der Phase von 1897 bis Mitte des 20. Jahrhunderts wurde die Walderhaltung als Bundesaufgabe umgesetzt. 1965–1985 fand eine Verschärfung der Walderhaltungspolitik aufgrund des erhöhten Siedlungsdrucks statt und von 1985–1991 wurden vermehrt Waldpflagemassnahmen unterstützt, weil das drohende Waldsterben abgewendet werden sollte. Ab 1991 wurde mit dem neuen Waldgesetz eine multifunktionale Waldpolitik eingeführt.¹²³

A2.2 Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes

Der Schutz des Kulturlandes im Rahmen der Raumplanung ist Gegenstand von Absatz A2.2.1 dieses Kapitels. Absatz A2.2.2 geht auf die Bestimmungen der Landwirtschaftsgesetzgebung ein, die für den Bestand des Kulturlandes relevant sind.

A2.2.1 Kulturlandschutz in der Raumplanung

Um den Schutz der Nutzfläche gewährleisten zu können, muss der Bodenverbrauch bekämpft werden. Der quantitative Bodenschutz ist durch das Mittel der Nutzungszuweisung im Laufe des letzten Jahrhunderts vor allem eine Aufgabe der Raumplanung geworden.¹²⁴ Die Entwicklung des Raumordnungsrechts durchlief dabei verschiedene Phasen.¹²⁵

Phase des Baupolizei- und Bauordnungsrechts (19. Jahrhundert bis 1914)

Erste baupolizeiliche und planungsrechtliche Vorschriften gaben sich die im 19. Jahrhundert stark anwachsenden Städte, weil die Siedlungen zu eng und die hygienischen und Sicherheitsverhältnisse prekär geworden waren. Einerseits ging es darum, Bauland zur Verfügung zu stellen, andererseits aber auch um das Recht der Gefahrenabwehr. Im 19. Jahrhundert bis ins erste Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts war der Regelungsgegenstand der Boden; der Raum war nur insofern betroffen, wenn er für die technische Lösung der Probleme (u. a. Verhältnisse zum Nachbarn, Bauhöhe) in Anspruch genommen werden musste. Der Gesetzgeber konzentrierte sich zunächst auf die Ausscheidung und Erschliessung von neuem Bauland (Bebauungs- und

¹²² Bloetzer, 1992, 618f.

¹²³ Bisang, 2000, 63ff.

¹²⁴ Leimbacher und Perler, 2000, 99

¹²⁵ Gemäss Ruch Alexander, Das Recht in der Raumordnung, Basel und Frankfurt a.M. 1997, zitiert nach Leimbacher und Perler, 101ff.

Strassenlinienpläne) und er erliess Vorschriften über Mass und Gestaltung der Bauten sowie die Bautechnik.¹²⁶

Phase des Bauplanungsrechts (1914 bis 1959)

Die Zeitspanne vom ersten Weltkrieg bis in die fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts ist die Epoche des Bauplanungsrechts. «Das Recht der Gefahrenabwehr und der Bodenordnung wird ergänzt durch ein Recht der Baugestaltung, differenzierend zunächst nach dem Mass (Bauklassen), sodann nach der Art der Nutzung. Instrument ist der Zonenplan mit entsprechend den Differenzierungen der Nutzungsmöglichkeiten unterschiedlichen Bauzonen.» Als Beispiel kann hier das revidierte Hochbautengesetz von 1918 des Kantons Basel-Stadt genannt werden, das eine Innenstadtzone ausschied und das übrige Stadtgebiet in eine Industriezone und drei Wohnzonen mit verschiedener Geschosshöhe gliederte.¹²⁷

Wichtige Impulse für die Orts-, Regional- und Landesplanung gingen von der Landesausstellung 1939 aus, in deren Rahmen Konzepte für die urbane wie auch für die ländliche Schweiz entwickelt wurden. Mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs mussten die Prioritäten neu definiert werden. Der sogenannte «Plan Wahlen» zur Ernährungssicherung wurde zum Vorboten der Landwirtschaftszonen.¹²⁸

Im Rahmen der Entwicklung der Raumplanung ist auch auf den Gewässerschutz einzugehen. Dieser wurde Mitte des 20. Jahrhunderts eine Bundesaufgabe. Hintergrund war die zunehmenden Gewässerbelastung durch Abwässer der Haushalte und der Industrie und durch Emissionen aus der Landwirtschaft (Düngemittel). Im Jahre 1953 brachte eine Verfassungsänderung, der damalige Artikel 24quater BV, dem Bund die Möglichkeit, den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen anzugehen und das Bauen ausserhalb der Anschlussmöglichkeiten an die Kanalisation zu erschweren. Zwei Jahre später folgte das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen vom 16. März 1955 (GSchG). Seine Anordnungen trugen dazu bei, dass die Kantone und Gemeinden das Erfordernis genügender Abwassereinleitungen zum Anlass nahmen, eine ungeordnete Streubauweise zu bekämpfen, weil diese bei den Gemeinden zu kostspieligen Infrastrukturaufwendungen führte.¹²⁹ Diese Bestimmungen können sich auf den Schutz des Kulturlandes ausgewirkt haben.

Von der Flächennutzungsplanung (1960–69) zum Raumplanungsgesetz (1979)

Die 1960er Jahre können als Phase der Flächennutzungsplanung charakterisiert werden. In dieser Zeit wurde die Notwendigkeit von Planung bewusst und in den Kantonen wurden erste raumplanerische Erfolge erzielt. Mit erweiterten Planungsinstrumenten sollte die Verwendung des Bodens gelenkt werden. Das gesamte Gemeindegebiet wurde dazu flächendeckend in Zonen mit Nutzungsinhalten eingewiesen. Neu wird also nach der Nutzung und der Zweckbestimmung des Bodens differenziert, während vorher nur nach Art und Weise und dem Mass sowie dem Zweck der Bebauung unterschieden wurde.¹³⁰

¹²⁶ Leimbacher und Perler, 2000, 101

¹²⁷ Leimbacher und Perler, 2000, 101f. und 277f.

¹²⁸ BLW, 2012, 15

¹²⁹ Leimbacher und Perler, 2000, 65

¹³⁰ Leimbacher und Perler, 2000, 102

Auf eidgenössischer Ebene ist die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Bodenrechtsinitiative aus dem Jahr 1963 hier erwähnenswert, weil diese die bodenrechtliche Verfassungsreform vorangetrieben hat. Unter dem Titel «Volksbegehren gegen die Bodenspekulation» strebte sie «Massnahmen zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückspreise, zur Verhinderung von Wohnungsnot und zur Förderung einer der Gesundheit dienenden Landes-, Regional- und Ortsplanung» an; zu diesem Zwecke sollte dem Bund und den Kantonen das Recht zustehen, «bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten ein Vorkaufsrecht auszuüben sowie Grundstücke zu enteignen». Die Volksinitiative wurde 1967 von Volk und Ständen verworfen. Eine Verfassungsreform zum Bodenrecht erfolgte schliesslich 1969 mit den sogenannten Bodenrechtsartikeln, Artikel 22ter und 22quater BV:

- Artikel 22ter garantiert einerseits das Eigentum (Abs. 1) und spricht andererseits Bund und Kantone im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse im öffentlichen Interesse das Recht zu, gesetzliche Regelungen zu Enteignung und Eigentumsbeschränkungen zu erlassen (Abs. 2).
- Die Raumplanung ist Gegenstand von Artikel 22quater: «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.» Weiter soll der Bund die Bestrebungen der Kantone fördern und koordinieren und mit ihnen zusammen zusammenarbeiten (Abs. 2). Schliesslich soll er in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung berücksichtigen (Abs. 3).

Mit Artikel 22quater wurde die «zweckmässige Nutzung des Bodens» und «eine geordnete Besiedlung des Landes» zur bundesrechtlichen Aufgabe. Die Abgrenzung des Baugebietes von den übrigen, freizuhaltenden Bereichen und der damit verbundene Kampf gegen die Streubauweise standen fortan im Zentrum der raumplanungsrechtlichen Diskussion. Trotz der grossen Tragweite der Artikel 22ter und quater BV für die Nutzung des Bodens wird in der Literatur festgehalten, dass diese Neuordnung des Bodenrechts nicht ein revolutionärer Schritt war, sondern es sich um einen «folgerichtigen Ausbau der geltenden Rechtsordnung» handelte, weil ja schon bisher Einschränkungen bezüglich Bodennutzung bestanden.¹³¹

Mit dem Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR) wurden die Kantone aufgrund von Artikel 22quater angehalten, «ohne Verzug» jene Flächen als provisorische Schutzgebiete zu bezeichnen, deren Überbauung «aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutz vor Naturgewalten vorläufig einzuschränken oder zu verhindern» war (Art. 1 BMR). Diese Gebiete waren von Bundesrechts wegen mit einem Bauverbot belegt, das praktisch fast überall bis Ende 1979 gegolten hat; Ausnahmen konnten – in Anlehnung an Artikel 20 GSchG jener Zeit – wiederum nur für landwirtschaftliche oder sonst wie standortgebundene Bauten und Anlagen bewilligt werden. Der BMR ist Ende 1979 ausser Kraft getreten.¹³²

¹³¹ Leimbacher und Perler, 2000, 66f und 103ff.

¹³² Schürmann, Leo / Hänni, Peter, 1995, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. A., Bern, 55 f., zitiert nach Leimbacher und Perler, 2000, 68.

Von besonderer Bedeutung für die Raumplanung war das neue Gewässerschutzgesetz vom 6. Oktober 1971, welches das GSchG von 1955 revidierte und das 1972 in Kraft trat. Die Forderung nach einer Zusammenfassung des Bauens in den dazu geeigneten Gebieten und nach Freihaltung des restlichen Bodens wird im revidierten Gesetz auf indirektem Weg zu einem Grundsatz des Bundesrechts erhoben. (...) Das – neben den Gewässerschutzzwecken von Anfang an mit angestrebte – raumplanerische Ergebnis dieser Ordnung ist die Trennung zwischen dem Baugebiet einerseits und dem restlichen Gebiet, wo nur standortgebundene Bauten errichtet werden dürfen, andererseits.¹³³ «Damit hatte der Bundesgesetzgeber erstmals für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft einheitlich den Inhalt des Grundeigentums ausserhalb der Bauzonen festgelegt», wird in einem Bundesgerichtsentscheid festgehalten.¹³⁴ Die Regelung ist im Kern unverändert vom GSchG ins RPG übertragen worden (vgl. Art. 24 und 38 RPG).

Nachdem das erste Raumplanungsgesetz vom 4. Oktober 1974 in der Volksabstimmung abgelehnt worden war, musste eine neue Vorlage erarbeitet werden. Das heutige Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)¹³⁵ wurde am 22. Juni 1979 verabschiedet. Es trat am 1. Januar 1980 in Kraft. Mit dem Raumplanungsartikel 22quater BV (aus dem Jahr 1969) und mit Erlass der darauf gestützten Raumplanungsgesetzgebung hat der Inhalt des Grundeigentums gemäss dem Kommentar zum RPG (Riva) eine wesentliche Änderung erfahren: «Bis dahin gehörte die Möglichkeit, ein Grundstück frei nutzen und überbauen zu können, zum allgemeinen Eigentumsinhalt. Fortan müssen im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung des Landes Zonen unterschiedlicher Nutzung ausgeschieden und insbesondere Bau- und Nichtbaugebiet auseinandergelassen werden. Die – regelmässig lukrativere – Baunutzung wird nur noch einem Teil des Grundeigentums zugestanden. Der Wechsel zu einer differenzierten Bodennutzung hat zu einem veränderten Eigentumsinhalt geführt.»¹³⁶

Als Instrument zur Durchsetzung der Massnahmen dienen koordinierte kantonale Richtpläne und die Einführung von Landwirtschafts- und Schutzzonen. In Artikel 3 RPG wird zudem festgehalten, dass die Landschaft zu schonen ist und der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben sollen. Die erste Raumplanungsverordnung vom 26. August 1981 schuf die Voraussetzung für den Sachplan Fruchtfolgefleichen (SP FFF), welcher 1992 als konkretes Instrument zum Kulturlandschutz vom Bundesrat erlassen wurde. Für jeden Kanton hat der Bund in diesen Sachplan einen Mindestumfang an ackerbaufähigem Landwirtschaftsland (FFF) festgelegt. Diese Kontingente müssen durch die Kantone mit geeigneten Massnahmen sichergestellt werden.¹³⁷

Die gesetzliche Grundlage zum Schutz des Kulturlandes ist seit 1979 im Raumplanungsgesetz enthalten. Der Schutz des Kulturlandes geht aber nicht bis zu einem Überbauungsverbot etwa analog dem Rodungsverbot in der Waldpolitik. Die Normen zum Schutz des Kulturlandes ergeben sich zusätzlich aus u. a. Gesetzen und Verordnungen aus den Bereichen Gewässerschutz und der Gesetzgebung in der Landwirtschaft.

¹³³ Riva Enrico, 1990, Hauptfragen der materiellen Enteignung. Bern, Stämpfli, 146 f., zitiert nach Leimbacher und Perler, 2000, 67

¹³⁴ BGE 105 Ia 338 (Zizers).

¹³⁵ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, SR 700

¹³⁶ Riva, Kommentar RPG, Art. 5, Rz.115 zitiert nach Leimbacher und Perler, 69.

¹³⁷ BLW, 2012, 15

A2.2.2 **Kulturlandschutz im Rahmen der Landwirtschaftspolitik**

In der die Landwirtschaft betreffenden Gesetzgebung finden sich naturgemäss Bestimmungen, die für den Bestand des Kulturlandes relevant sind. Zentral ist dabei das Bäuerliche Bodenrecht, wichtig sind weiter Bestimmungen hinsichtlich Meliorationen sowie die jüngeren Entwicklungen in der Agrarpolitik.

Entwicklung des Bäuerlichen Bodenrechts¹³⁸

Das Bäuerliche Bodenrecht beschäftigt sich in erster Linie damit, an wen ein landwirtschaftliches Gewerbe oder Grundstück weitergegeben werden darf. Mit der Erfindung des «modernen» Eigentums im Gefolge der französischen Revolution wurde der Bauer zum Privateigentümer, der nach Belieben autonom über seinen Grund und Boden verfügen durfte. Das war mit Vorteilen verbunden, es zeigte sich aber schnell, dass diese Freiheit für viele Bauern «allzu grenzenlos» war. Sollte der Bauernstand erhalten und die Landwirtschaft, die ja auch im Interesse der Allgemeinheit unverzichtbar war, funktionsfähig bleiben, so mussten der Freiheit wieder Grenzen gesetzt werden. Die Bodenbefreiung hatte nämlich sehr nachteilige Folgen. Zu nennen sind insbesondere die Bodenzersplitterung, die aus der freien Erbteilung resultierte, und die Bodenverschuldung aufgrund von Hypothekarverschuldungen.

Beschränkungen hinsichtlich des landwirtschaftlichen Bodens finden sich bereits im Zivilgesetzbuch von 1907/1912. So bestimmte der erst mit dem neuesten Bundesgesetz über das Bäuerliche Bodenrecht aufgehobene Artikel 616 ZGB, Zerstückelung: «Die Kantone sind befugt, für die einzelnen Bodenkulturarten die Flächenmasse zu bezeichnen, unter die bei der Teilung von Grundstücken nicht gegangen werden darf.» Zudem erhielten die Bauern durch die Artikel 620 ff. ZGB ein eigenes Erbrecht.

Die frühesten Vorstösse, die für die neue Bodenrechtsproblematik aufschlussreich sind, gehen auf die Zeit des 2. Weltkrieges zurück. Beim Bundesgesetz vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen ging es u. a. um den Schutz des landwirtschaftlich genutzten Bodens. Es gab in dieser Zeit verschiedenste Vorstösse in Form von Initiativen, die geltende Eigentums-/Grundeigentumsregelung zu ändern, ohne aber eine radikale Änderung im Sinne einer Verstaatlichung von Grund und Boden anzustreben. So wollte z.B. die «Jungbauerninitiative» von 1943 das nutzbare Grundeigentum der Spekulation entziehen. Insbesondere sollte wirtschaftlich nutzbaren Boden nur erwerben können, wer ihn als Grundlage seiner Existenz selber bebaut. Die Initiative wurde 1950 abgelehnt. «Als indirekte Folge dieser und anderer Reformbewegungen entstanden in den 60er und 70er Jahren einerseits ein eigentliches bäuerliches Bodenrecht, andererseits die sog. Bodenrechtsartikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung im Jahre 1969.»¹³⁹

1947 folgten die Wirtschaftsartikel, die dem Bund u. a. mit Artikel 31bis Absatz 3 Buchstaben b BV das Recht übertrugen, Vorschriften «zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes» zu erlassen. Gestützt darauf und auf die Zivilrechtskompetenz des Artikels 64 BV entstand ein weitreichendes bäuerliches Bodenrecht. Buchstabe

¹³⁸ Abschnitt gemäss Leimbacher und Perler, 2000, 64ff und 77ff.

¹³⁹ Schürmann / Hänni, 1995, 7, zitiert nach Leimbacher und Perler, 2000, 64

b wurde 1996 aufgehoben zugunsten von Artikel 31 octies Absatz 3 Buchstabe f: Der Bund «kann Vorschriften zur Festigung des Grundbesitzes erlassen».

Das Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des Bäuerlichen Grundbesitzes ist ein Vorläufer des heutigen Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB)¹⁴⁰. Dieses Gesetz wie auch das Bundesgesetz vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen konnten nur eine minime Wirkung im Hinblick auf die gesteckten Ziele (Verhinderung der Bodenspekulation, der Bodenzersplitterung und der Bodenüberschuldung) entfalten, da der Gesetzgeber nicht gewillt war, Einbrüche in die Vertragsfreiheit und in die Privatautonomie – beide unabdingbare Voraussetzungen für einen marktwirtschaftlich organisierten, freien Bodenhandel – zu dulden.¹⁴¹

Am 1. Januar 1994 ist das BGBB in Kraft getreten, das die oben erwähnten Gesetze ersetzte und Instrumentarien aufweist, welche den landwirtschaftlichen Boden zumindest indirekt schützen. So bringt es insbesondere Beschränkungen des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken und schränkt die mögliche Käuferschicht in der Landwirtschaftszone ein, um den Bodenmarkt in der Landwirtschaft zu stabilisieren und den Bodenpreis für Kulturland zu steuern. Dies vor allem auch, weil die Preise für Landwirtschaftsland unkontrolliert gestiegen waren. Die Aufteilung des Bodenmarktes in einen Baulandmarkt und einen landwirtschaftlichen Bodenmarkt soll den Bodenpreis für Kulturland abbilden und den Schutz des Kulturlandes vor allzu dichter Überbauung gewährleisten.

Melioration

Ein Aspekt der landwirtschaftliche Gesetzgebung, der den Boden betrifft, ist die Melioration. Darunter wird die umfassende Restrukturierung der ländlichen Räume verstanden. Diese hat einen grossen Einfluss auf den Schutz und die Gewinnung von Kulturland. Bis ins 19. Jahrhundert umfasste die Melioration vor allem Hochwasserschutz, Bewässerung und Trockenlegung von Feldern, Wildbachverbauung und Gewässerkorrekturen zur Sicherung von Siedlungen und zur Gewinnung von Kulturland. «Der Bund unterstützte, teils aufgrund der 1874 neu erhaltenden Kompetenzen im Bereich Wasserbau und Forstpolizei in Berggebieten (Art. 24 BV), teils unter Berufung auf die umfassende Bestimmung über öffentliche Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben liegen (Art. 23 BV), die Verbauung der Wildbäche, nahm sich der Wasserkorrekturen an und forcierte die grossen Meliorationen. Sein Kompetenzbereich wurde 1897 noch erweitert und durch eine Neuformulierung des Artikel 24 BV auch auf Wasserbauten und Wälder ausserhalb des Berggebietes ausgedehnt.¹⁴² Beim Wasserbau geht es um den Schutz des Menschen, des Bodens und anderer Güter. Dabei ist vor allem an die grossen Flusskorrekturen des 19. und 20. Jahrhunderts zu denken, etwa an die Jura-gewässerkorrektur (1868–1889) oder an die Rheinkorrektur (1852–1900). Ziel dieser Massnahmen war insbesondere die Schaffung besserer Lebensbedingungen der Menschen in den betroffenen Gebieten. Mit den Korrekturen im Wasserbau konnte u. a. Kulturland gewonnen und vor Wildwasser, Erosion und Hangabrut-

¹⁴⁰ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht, SR **211.412.11**

¹⁴¹ Degiorgi Dino, 1988, Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht, Basel, 298, zitiert nach Leimbacher und Perler 2000, 86.

¹⁴² Hepperle Erwin, Lendi Martin, 1993, Leben Raum Umwelt, Recht und Rechtspraxis, 25, zitiert nach Leimbacher und Perler 2000, 9.

schungen geschützt werden.¹⁴³ Es ist zu beachten, dass Meliorationen Kulturland in vielen Fällen qualitativ aufgewertet haben, ohne dessen Gesamtfläche zu beeinflussen. Es geht dabei also um eine intensivierete Nutzung des Kulturlandes.

Spezifisch auf den Agrarbereich zugeschnitten war der Bundesbeschluss betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund (1884, Bundesgesetz 1893), der die Unterstützung von Massnahmen zur Verbesserung des Bodens und damit die Melioration auf Bundesebene verankerte. Zwischen 1885 und 1940 wurden mittels Drainage und anderer Techniken gesamtschweizerisch etwa 80 000 ha Moorland entwässert. Während des 2. Weltkriegs kamen im Rahmen der Anbauschlacht weitere 80 000 ha dazu.

Nicht drainierte Gebiete wurden weiterhin als Streuwiesen genutzt. Häufig im Besitz der Gemeinden, verpachtete man Teile des Moors zur Gewinnung von Streue und Torf bis nach dem 2. Weltkrieg an Private. Ab 1950 schwand die Bedeutung der Torf- wie der Streugewinnung und die Entsumpfungen wurden weitgehend eingestellt. Der Umfang der Flach- und Hochmoore fiel im Laufe des 19. und in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts insgesamt um etwa 90 %.¹⁴⁴

In der Nachkriegszeit hatte die Melioration vor allem die rationelle Bodennutzung im Hinblick auf die Mechanisierung zum Ziel. Im Rahmen von Gesamtmeliorationen erfolgte eine umfassende Neuordnung des ländlichen Raums unter Einbezug der Bedürfnisse von Landwirtschaft und Naturschutz. Die Koordination der verschiedenen Interessen, eine Abstimmung mit der Raumplanung und in besonderem Ausmass mit der Ortsplanung, wurde in den 1970er Jahren zentral. Gemäss dem Meliorationsleitbild von 1993 werden moderne Meliorationen als Instrument der Raumplanung, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Strukturverbesserung in der Landwirtschaft eingesetzt. Damit werden auch Massnahmen zum Umweltschutz, zur Erhaltung des Kulturlandes sowie die Schaffung von ökologischen Ausgleichsflächen und die Revitalisierungen von Gewässern angestrebt.¹⁴⁵ Neuere Überlegungen beziehen auch das Landschaftsbild ein, welches durch die Melioration grundlegend verändert wurde und wieder seiner Natürlichkeit zurückgeführt werden soll.¹⁴⁶

Agrarpolitik und Landesversorgung

Hinsichtlich der Agrarpolitik und dem Schutz von Kulturland ist primär auf die jüngere Vergangenheit einzugehen. Über lange Zeit hinweg war die Landwirtschaft – historisch zwar durchaus verständlich – einseitig auf die blosse landwirtschaftliche Produktion um der Produktion willen ausgerichtet gewesen. Dieser Ausrichtung auf die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen, auf die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, war über Jahrzehnte hinweg ein Grossteil der Landschaft geopfert worden: Sie wurde regelrecht ausgeräumt und maschinengängig gemacht.¹⁴⁷ In den 1970er Jahren wurden

¹⁴³ Leimbacher und Perler, 2000, 257. Vischer, Daniel, 2006, Gewässerkorrekturen, in: Historisches Lexikon der Schweiz. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7850.php> (Stand: 22.05.2014).

¹⁴⁴ Thut, Walter, Moore, in: Historisches Lexikon der Schweiz. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7851.php> (Stand: 17.06.2014).

¹⁴⁵ Glatthard, Thomas, 2012, Melioration, in: Historisches Lexikon der Schweiz. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7847.php> (Stand: 24.07.2014).

¹⁴⁶ Ewald, Klaus C. / Klaus, Gregor, 2009, Die ausgewechselte Landschaft, vom Umgang der Schweiz mit ihrer wichtigsten natürlichen Ressource, Bern, 124ff.

¹⁴⁷ Leimbacher und Perler, 2000, 144

Stimmen laut, dass der Bund nicht weiter die Nahrungsmittelproduktion fördern solle, sondern sich vermehrt darum kümmern müsse, dass die Landschaft durch die Landwirtschaft unterstützt und gefördert werde. Ende der 1980er Jahre setzten Reformen ein, die den Abbau der Preisstützungen und den Ausbau der Direktzahlungen förderten.

Durch Direktzahlungen konnte den landwirtschaftlichen Betrieben ein finanzieller Anreiz gesetzt werden, ihr Kulturland zu erhalten und zum Beispiel vor Verwaldung zu schützen. 1996 wurde schliesslich der Grundsatz für eine mark- und umweltgerechte Landwirtschaft verfassungsmässig verankert. Ab 1999 trat das neue Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG) vom 29. April 1998¹⁴⁸ in Kraft, welches neue Regelungen zu den Subventionen und Direktzahlungen enthielt und die Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirte vorbereitete. Es löste das Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes vom 3. Oktober 1951 ab, das sich in erster Linie mit dem Wirtschaftszweig Landwirtschaft befasste. Das LwG von 1998 greift den neuen Verfassungsartikel zur Landwirtschaft auf (BV Art. 104). Ihm zufolge hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes.¹⁴⁹

Die Erhaltung des fruchtbaren Kulturbodens ist ein Schwerpunkt der Agrarpolitik 2014–2017, in der konkrete Massnahmen festgelegt sind. So wurden neue Beitragsarten bei den Direktzahlungen eingeführt und das Behördenbeschwerderecht beim Verbrauch von FFF verankert. Während die Direktzahlungen u. a. einen Beitrag zur Bekämpfung des Kulturlandverlustes durch Vergandung leisten können, kann das Behördenbeschwerderecht bei der Bekämpfung des siedlungsbedingten Kulturlandverlustes von Bedeutung sein.¹⁵⁰

A2.3 Kulturlandschutz im Verhältnis zu anderen Bundespolitiken

In der historisch gewachsenen Gesetzgebung im Bereich der Raumentwicklung sind Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Ansprüchen angelegt, die sich zu Ungunsten des Kulturlandes auswirken können. Das landwirtschaftliche Kulturland steht vor allem seit Mitte des 20. Jahrhunderts unter verstärktem Druck verschiedener Infrastrukturpolitiken. In diesem Kapitel werden jene gesetzlichen Entwicklungen vorgestellt, in deren Gefolge es zum (irreversiblen) Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland kommen kann. Wichtig sind in diesem Kontext die Eingriffs- und Enteignungsrechte des Bundes im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten, wichtig ist aber auch die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung, die allerdings nicht nur zum Verlust von Kulturland und Nutzungsbeschränkungen führt, sondern auch Synergien hat, indem die ökologischen Funktionen und Leistun-

¹⁴⁸ Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG), SR 910.1

¹⁴⁹ Leimbacher und Perler, 2000, 144ff sowie Baumann, Werner / Moser, Peter, 2012. Agrarpolitik, in: Historisches Lexikon der Schweiz, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13789.php> (Stand: 24.07.2014)

¹⁵⁰ BLW, 2012, 27f.

gen der Landwirtschaft gut mit den Zielen des Natur- und Heimatschutz kombinierbar sind.¹⁵¹ Ähnlich verhält es sich mit neueren Entwicklungen in der Wasserbau- und Gewässerschutzgesetzgebung. Durch den Wasserbau bei der Renaturalisierung von Gewässern geht Kulturland teilweise irreversibel verloren und es kommt zu Nutzungsbeschränkungen. Beim Raumbedarf für Fliessgewässer bestehen aus landwirtschaftlicher Perspektive auch Synergien mit der ökologischen Funktionalität und Vernetzung, was trotz Nutzungsbeschränkungen kombinierbar ist mit der multifunktionalen Ausrichtung der Landwirtschaft. Schliesslich kann auch die Waldpolitik zum Verlust von Kulturland führen, wenn als Ersatz für gerodete Waldflächen Kulturland aufgeforstet wird. Im Zusammenhang mit der Problematik der Verwaltung in der Schweiz, einem unerwünschten Waldzuwachs, können seit 2012 neu aber auch Massnahmen zu Gunsten des Landschaftsschutzes zur Schonung von Kulturland getroffen werden.

Eingriffs- und Enteignungsrechte des Bundes für Infrastrukturprojekte

Der Bund hat schon im 19. Jahrhundert Kompetenzen erhalten, um Zugriff auf Flächen für seine Infrastrukturprojekte zu erhalten. So wurden die Zuständigkeiten im Bereich des Planungs- und Baurechts 1874 mit Artikel 23 BV erweitert. Dieser Artikel brachte dem Bund das Recht, im Interesse der Eidgenossenschaft auf privates Grundeigentum zuzugreifen und öffentliche Werke zu errichten oder zu unterstützen und gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen.¹⁵² Drei weitere Artikel umrissen die Bereiche, die dafür in Frage kamen (Art. 26 Bau und Betrieb der Eisenbahnen; Art. 36 Artikel Post- und Telegrafennetze; Art. 24 BV über die Wasserbau- und Forstpolizei).

1932 trat das Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG)¹⁵³ in Kraft, das Artikel 23 BV umsetzte. ¹⁵⁴Es enthält zwei Artikel, die hier von Bedeutung sind:

- Das Enteignungsrecht konnte bezüglich Grundstücken geltend gemacht werden für Werke, «die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils des Landes liegen» (Art. 1 Abs. 1).
- Artikel 9 enthielt die Bestimmung, Naturschönheiten «soweit möglich zu erhalten» und die Werke so auszuführen, «dass sie das landschaftliche Bild möglichst wenig stören».

Aus Artikel 9 wird gemäss Leimbacher und Perler in der Lehre geschlossen, dass im Interesse des Landschaftsschutzes das Enteignungsrecht in Anspruch genommen werden dürfe. Wenn beispielsweise eine Hochspannungsleitung erstellt werden soll, etwa durch die SBB, und aus Gründen des Landschaftsschutzes eine Linienführung über Grundstücke notwendig ist, die der Ersteller nicht freihändig erwerben konnte, so kann zu diesem Zweck das Enteignungsrecht ausgeübt werden. Die Interessen privater Grundeigentümer müssen unter Umständen dem öffentlichen Interesse am

¹⁵¹ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), 2012, Schutz des Kulturlandes, Fakten und Herausforderungen, www.blw.admin.ch, 12.

¹⁵² In den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 fehlte eine explizite Garantie des Eigentums aufgrund der Ansicht, dass diese durch die Kantonsverfassungen hinreichend geschützt erschienen. Leimbacher und Perler, 2000, 62.

¹⁵³ Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung, SR 711

¹⁵⁴ Leimbacher und Perler, 2000, 62ff.

Schutze einer Landschaft weichen.¹⁵⁵ Enteignungen des Bundes verhindern aber den Verlust von Kulturland nicht.

Zudem ist in diesem Kontext der Nationalstrassenartikel, Artikel 36bis BV aus dem Jahr 1958, von Bedeutung. Auch er bringt keinen absoluten Schutz des Kulturlandes. Es findet sich in Absatz 3 immerhin die Nutzungsvorschrift, dass der wirtschaftlich nutzbare Boden nach Möglichkeit zu schonen sei. Den durch die Anlage von Nationalstrassen entstehenden Nachteilen in der Verwendung und Bewirtschaftung des Bodens sei durch geeignete Massnahmen auf Kosten des Strassenbaues entgegenzuwirken.¹⁵⁶

Kulturland und Natur- und Heimatschutz

Die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung kann sich auf den Bestand des Kulturlandes ungünstig auswirken (Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland z. B. durch den Schutz von Biotopen). Sie weist aber auch Synergien auf, weil die Anliegen des Natur- und Heimatschutz mit den ökologischen Funktionen der Landwirtschaft gut kombinierbar sind.¹⁵⁷

Das Zivilgesetzbuch von 1907¹⁵⁸ wurde 1912 mit Artikel 702 ZGB ergänzt, der den für Natur- und Heimatschutz zuständigen Kantonen die Möglichkeit gab, für ihre damals lediglich punktuellen Schutzmassnahmen entsprechende Eigentumsbeschränkungen «zum allgemeinen Wohl» zu erlassen. Dies konnte z. B. Bodenverbesserungen, die Zerstückelung der Güter, die Zusammenlegung von ländlichen Fluren und von Baugebiet oder die Sicherung der Landschaften betreffen.¹⁵⁹ Für den quantitativen Schutz von Kulturland kann dies positive, aber auch negative Auswirkungen haben. Flächen, welche zuvor bewirtschaftet wurden, konnten unter Schutz gestellt werden.¹⁶⁰ So ging beispielsweise im Zuge der Nationalparkgründung 1914 Kulturland verloren.

Im Jahr 1962 wurde die Bundesverfassung mit dem Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 24sexies BV) ergänzt, einer der wichtigsten landschaftsschützerischen Bestimmungen der Verfassung. Der Natur- und Heimatschutz verbleibt Sache der Kantone (Abs.1). Absatz 2 hielt fest, dass der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten hat. Zudem kann er kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern (Abs. 3).

1967 trat das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG)¹⁶¹ in Kraft. Es enthält Vorschriften zum Schutz des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes und ordnet in die Aufstellung von Inventaren für Objekte

¹⁵⁵ Leimbacher und Perler, 2000, 164f.

¹⁵⁶ Leimbacher und Perler, 2000, 65

¹⁵⁷ BLW, 2012, 12

¹⁵⁸ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

¹⁵⁹ Ebenfalls im Jahr 1912 wurde die in diesem Zusammenhang rechtlich relevante Bestimmung ins Zivilgesetzbuch aufgenommen, wonach der Eigentümer «in den Schranken der Rechtsordnung» über sein Eigentum «nach Belieben verfügen» dürfe. Definiert wurde auch der Gegenstand des Grundeigentums. Leimbacher und Perler, 2000, 63.

¹⁶⁰ Leimbacher und Perler, 2000, 154ff.

¹⁶¹ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451

von nationaler Bedeutung an (Art. 5), welche «in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdienen» (Art. 6 Abs. 1). Der Bund ist nach Artikel 2 NHG zuständig für die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen und Anlagen des Gewässerschutzes.¹⁶²

Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)¹⁶³ ist das erste Bundesinventar, das der Bundesrat erlassen hat. Das 1977 in Kraft getretene BLN ist ein wichtiges Element des schweizerischen Landschaftsschutzes. Der Landschaftsschutz weist Synergien zum Kulturlandschutz auf, ist aber nicht deckungsgleich. Zweck dieses Inventars ist es, die darin aufgenommenen Landschaften und Naturdenkmäler ungeschmälert zu erhalten. Es stellt jedoch kein absolutes Eingriffsverbot dar (vgl. dazu Kapitel A1.1). Die im BLN aufgenommenen Objekte machen rund 19 % des Schweizer Gebietes aus (Stand 2003).¹⁶⁴ Die Umsetzung der Inventare ist Aufgabe der Kantone, welche in der Regel über die politischen Gemeinden für den Schutz sorgen. Der Bund hat die Oberaufsicht. Die Inventare¹⁶⁵ sind aber nicht primär auf den Schutz von Kulturland ausgerichtet. So hat eine Untersuchung der PVK ergeben, dass das prozentuale Wachstum der Siedlungsflächen zwischen 1979/85–1992/97 innerhalb der BLN-Objekte annähernd so gross ist wie ausserhalb.

Auswirkungen auf den Bestand an Kulturland hat in den 1980er Jahren eine Ergänzung des NHG. Durch Artikel 66 Ziffer 1 des Bundesgesetzes vom 7. Okt. 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, in Kraft seit 1. Januar 1985)¹⁶⁶ wurde Artikel 18 NHG, Biotope von nationaler Bedeutung, die Absätze 1bis und 1ter eingefügt. Besonders zu schützen sind danach bestimmte Gebiete wie Uferbereiche, Moore oder seltene Waldgesellschaften, «die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen». Zudem sind für Beeinträchtigungen schutzwürdiger Lebensräume Ersatzmassnahmen vorgeschrieben. Durch den Biotopschutz ging in gewissen Fällen Kulturland verloren. 1987 erfuhr auch der Verfassungsartikel zum Natur- und Heimatschutz nach der Annahme der Rothenthurm-Initiative mit Abs. 5 und den Übergangsbestimmung in Artikel 24sexies BV eine in diesem Kontext wichtige Ergänzung: «Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sind Schutzobjekte. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Übergangsbestimmung: Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, welche dem Zweck der Schutzgebiete widersprechen und nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, (...) müssen zu Lasten der Ersteller

¹⁶² Leimbacher und Perler, 2000, 155f, 174ff.

¹⁶³ Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, SR **451.11**

¹⁶⁴ Ganzer Abschnitt gemäss PVK, Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 14. Mai 2003, BBl **2004** 790 und 793f.

¹⁶⁵ Für die weiteren auf der Grundlage des NHG erstellten Bundesinventare vgl. Kapitel A1.1. Das BLN ist das einzige Inventar, in dem auch grossflächige Objekte verzeichnet sind. Vgl. PVK, 2003 BBl **2004** 795.

¹⁶⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz), SR **814.01**

abgebrochen und rückgängig gemacht werden. Der ursprüngliche Zustand ist wieder herzustellen.»¹⁶⁷

Weil in Moorlandschaften keine Bodenveränderungen mehr zugelassen sind, geht in gewissen Fällen die Fläche der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung verloren oder unterliegt Nutzungsbeschränkungen. Der Zielkonflikt zwischen Landwirtschaftspolitik und Natur- und Heimatschutz wird hier deutlich und zeigt, dass der Anspruch auf das Kulturland sehr vielfältig ist. Die Landwirtschaft benötigt viel fruchtbaren Boden zur Produktion von Nahrungsmitteln, während der Natur- und Heimatschutz die Biodiversität und ein ansprechendes Landschaftsbild anstrebt.

Kulturlandfläche unter dem Druck der neueren Entwicklungen in der Wasserbau- und Gewässerschutzgesetzgebung

Nachdem die Wasserbau- und Gewässerschutzgesetzgebung bis in die 1970er Jahre primär eine Aufwertung des Kulturlandes für eine intensivierete Nutzung oder gar zur Gewinnung solchen Landes durch wasserbauliche Massnahmen zur Folge hatten (vgl. Kapitel A2.2.2, Meliorationen), können neuere Entwicklungen in diesen Gesetzen zum teilweise irreversiblen Verlust von Kulturland und zu Nutzungsbeschränkungen führen, weil Gewässer renaturiert oder Massnahmen zur Förderung der Biodiversität ergriffen werden müssen. Beim Raumbedarf für Fliessgewässer bestehen aus landwirtschaftlicher Perspektive aber auch Synergien mit der ökologischen Funktionalität und Vernetzung, was trotz Nutzungsbeschränkungen mit der multifunktionalen Ausrichtung der Landwirtschaft kombinierbar ist.¹⁶⁸

Wesentliche Veränderungen hat die Wasserbaugesetzgebung mit der Erweiterung durch das Wasserbaugesetz (WBG) vom 21. Juni 1991¹⁶⁹ erfahren. Damit ist der Hochwasserschutz als Domäne der Kantone geregelt worden. Gemäss Artikel 3 WBG gewährleisten die Kantone den Hochwasserschutz in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen. Falls dies nicht ausreicht, so müssen u. a. Massnahmen wie Verbauungen, Korrekturen oder Geschiebe- und Hochwasserrückhalteanlagen getroffen werden. Artikel 4 Absatz 2 (und 3) ist gleichlautend wie Artikel 37 Absatz 2 (und 3) des Gewässerschutzgesetzes (GSchG)¹⁷⁰ und enthält Bestimmungen, die sich auf den Kulturlandverbrauch auswirken. So muss gemäss Absatz 2 bei Eingriffen in das Gewässer dessen natürlicher Verlauf möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden. Gewässer und Ufer müssen u. a. so gestaltet werden, dass sie einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt als Lebensraum dienen können und dass eine standortgerechte Ufervegetation gedeihen kann. Zur Gewährleistung der Wasserbauziele sieht das Gesetz für Kantone von mittlerer oder schwacher Finanzkraft Finanzhilfen und Subventionen vor.¹⁷¹

Mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes 1991 kam zum qualitativen der quantitative Schutz hinzu: Der oben erwähnte Artikel 37 bezüglich der Verbauung und Korrektur von Fliessgewässern hält fest, dass Fliessgewässer unter bestimmten Bedingungen verbaut oder korrigiert werden dürfen, dass dabei aber der natürliche Verlauf des Gewässers möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden muss.

¹⁶⁷ Leimbacher und Perler, 2000, 156f., 173 und 180f.

¹⁶⁸ BLW, 2012, 12

¹⁶⁹ Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau, SR **721.100**

¹⁷⁰ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG), SR **814.20**

¹⁷¹ Leimbacher und Perler, 2000, 260f.

Die Renaturierungen haben in der Folge auch zum Verlust von Kulturland geführt.¹⁷² Die Revision des Gewässerschutzgesetzes vom 1. Januar 2011 ging einen Schritt weiter und führte zu Bestimmung, dass entlang von Seen, Flüssen und Bächen ein Gewässerraum ausgeschieden werden, der extensiv zu gestalten und zu bewirtschaften ist (Art. 36a Abs. 3 GSchG, vgl. Kapitel A1.2). Für die Landwirtschaft bedeutet dies, dass mit der neuen Regelung entlang der Fliessgewässer eine Fläche von rund 2000 ha verloren geht und 18 000 ha extensiviert werden sollen¹⁷³.

Nach Artikel 68 Absatz 1 GschG ist zu erwähnen, dass Landumlegungen angeordnet werden können, wenn kein freihändiger Landerwerb möglich ist. Damit können der Landerwerb für solche Vorhaben verbessert und Kulturland schonend umgesetzt werden. Für das Vorgehen gilt die Kaskade: 1) freihändiger Landerwerb; 2) Landumlegung; 3) Enteignung erst als Ultimo Ratio.

Waldpolitik und Kulturlandschutz

Die Waldpolitik wirkt sich stark auf die Kulturlandfläche aus. Weil schon früh verbindliche Schutzvorschriften für den Wald umgesetzt wurden, konnte dieser, ausser im Rahmen von kriegswirtschaftlichen Ausnahmefällen, nicht mehr zum Zwecke der Kulturlandgewinnung gerodet werden. Wenn Wald gerodet wurde, dann zumeist für Infrastrukturvorhaben. Das führte auch zu Kulturlandverlust, weil die bisherige Waldfläche ja erhalten werden musste: aufgeforstet wurde zumeist auf bisherigem Kulturland.

Die Waldfläche nimmt seit 150 Jahren in der Schweiz zu. Diese Verwaldung findet primär in den oberen Bergzonen auf Kosten von bisher alpwirtschaftlich genutzten Flächen statt. Um diesen unerwünschten Waldzuwachs in den Griff zu bekommen, hat der Gesetzgeber 2012 beschlossen, dass die Kantone, in Gebieten, in denen eine Zunahme der Waldfläche verhindert werden soll, eine statische Waldgrenze festlegen können. Das bedeutet, dass ausserhalb dieser Grenzen neu einwachsender Wald ohne Rodungsbewilligung entfernt werden kann. Grundsätzlich wird jedoch am Rodungsverbot, mit der Möglichkeit auf Ausnahmbewilligungen, festgehalten. Anstelle des Realersatz für Waldrodungen können neu auch gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Landschaftsschutzes zur Schonung von Kulturland getroffen werden. Dies gilt einerseits in Gebieten mit zunehmender Waldfläche und andererseits zur Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland «ausnahmsweise» auch in den übrigen Gebieten, also in der ganzen Schweiz inklusive dem Mittelland.¹⁷⁴

¹⁷² Leimbacher und Perler, 2000, 281ff.

¹⁷³ BPUK, UVEK, BAFU, BLW, ARE, LDK, Gewässerraum und Landwirtschaft, Merkblatt vom 20. Mai 2014.

¹⁷⁴ BLW 2012, 13 und 25f.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. phil. Felix Strebel, PVK (Projektleitung ab 9/2014)

Christoph Bättig, PVK (Projektleitung bis 8/2014)

Andreas Tobler, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Debora Scherrer, (wissenschaftliche Mitarbeit)

Lukas Bühlmann (externe Beratung)

Dank

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

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

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

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch

Evaluation der Bundespolitik zur Sicherung von Kulturland

Aufsicht des Bundes über den Kulturlandschutz in den Kantonen und
Praxis des Bundes bei eigenen Vorhaben

Schlussbericht, Berichtsteile C & D

5. Juni 2015

im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK)



Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan / Evaluanda
Titel: Evaluation der Bundespolitik zur Sicherung von Kulturland
Untertitel: Aufsicht des Bundes über den Kulturlandschutz in den Kantonen und Praxis des Bundes bei eigenen Vorhaben
Auftraggeber: Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Ort: Bern / Genf
Datum: 5. Juni 2015

Begleitung

Felix Strebel, Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Christoph Bättig, Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN

Projektteam Ecoplan

Christof Rissi
Felix Walter
Thomas Bachmann
Gautier Schaffter

Projektteam Evaluanda

Emilie Flamand
Eric Zellweger

Expertenbeirat der Auftragnehmer

Rudolf Muggli, AD!VOCATE
Prof. Dr. Fritz Sager, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern
Dr. Andreas Hochuli, Professor für Agrar- und Regionalökonomie, Berner Fachhochschule, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL

Titelbilder: linkes Bild: www.baublatt.ch; rechtes Bild: www.binding-stiftung.ch

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG
Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustr. 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Evaluanda
Evaluation + Conseil

www.evaluanda.ch

Hugo-de-Senger 3
1205 Genève
Tel. +41 22 705 11 50
Fax +41 22 807 03 19
info@evaluanda.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	96
	Abkürzungsverzeichnis	98
	Kurzfassung.....	99
1	Einleitung	103
2	Teil C: Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung	112
3	Teil D: Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben	151
4	Einschätzungen zu den RPG-Revisionen.....	169
5	Literatur- und Quellenverzeichnis	176
6	Anhang A: Befragung der Kantone	180
7	Anhang B: Übersicht über die kantonalen Mindestumfänge und FFF-Inventare	184
8	Anhang C: Übersichtstabelle Richtplanprüfung.....	186
9	Anhang D: RPG-Revisionen	192

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	96
Abkürzungsverzeichnis	98
Kurzfassung.....	99
1 Einleitung	103
1.1 Auftrag	103
1.2 Fragestellungen im Detail	104
1.2.1 Teil C: Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz	104
1.2.2 Teil D: Kulturlandschutz bei Vorhaben des Bundes.....	105
1.3 Abgrenzung und Kontext des Untersuchungsgegenstands.....	106
1.3.1 Siedlungsbedingter Verlust von Kulturland bzw. Fruchtfolgeflächen.....	106
1.3.2 Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Aufsichtsfunktion des Bundes und bei Vorhaben des Bundes	107
1.3.3 Einbettung in laufende Gesetzgebungsrevisionen.....	108
1.3.4 Historische Entwicklung des Kulturlandschutzes	108
1.4 Methodik.....	109
1.5 Vorgehen.....	111
2 Teil C: Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung	112
2.1 Aufbau des Berichts Teil C.....	112
2.2 Wirkungsmodell und Ressourcen	113
2.3 Vollzugsgrundlagen.....	117
2.3.1 Entstehung und Grundlagen des Sachplans FFF.....	117
2.3.2 Evaluation „10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen“	119
2.3.3 Mittel der Vollzugsunterstützung	120
2.3.4 Bericht zur aktuellen Sachlage in den Kantonen	122
2.3.5 Ergebnisse der Kantonsbefragung	124
2.3.6 Zwischenbeurteilung: Eingesetzte Ressourcen des Bundes und Zweckmässigkeit der Vollzugsunterstützung.....	128
2.4 Genehmigung der kantonalen Richtpläne.....	130
2.4.1 Vorgehen der empirischen Untersuchung und Fallauswahl	130
2.4.2 Ergebnisse des Kantonsvergleich.....	133
2.4.3 Ergebnisse der Kantonsbefragung	140
2.4.4 Zwischenbeurteilung: Prüfung kantonale Richtpläne.....	140
2.5 Monitoring und Interventionsinstrumente.....	142
2.5.1 Umsetzung der Meldepflichten der Kantone.....	142
2.5.2 Behördenbeschwerde	143
2.5.3 Ergebnisse der Kantonsbefragung	145

2.5.4	Zwischenbeurteilung: Überwachung kantonaler Entscheide	147
2.6	Fazit zur Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung	148
3	Teil D: Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben	151
3.1	Ausgangslage und Aufbau des Berichts Teil D	151
3.2	Wirkungsmodell und Ressourcen	153
3.3	Planungen des Bundes	156
3.3.1	Sachpläne	156
3.3.2	Plangenehmigung	160
3.4	Beispiel Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene SIS	160
3.5	Weitere Bundesvorhaben: Beispiel Nationalstrassenbau	162
3.6	Ergebnisse der Kantonsbefragung	165
	Exkurs: Vereinbarkeit von Sachplan FFF und Raumkonzept Schweiz	166
3.7	Fazit zur Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben	167
4	Einschätzungen zu den RPG-Revisionen	169
4.1	Umsetzung der ersten Etappe der RPG-Revision	169
4.1.1	FFF-relevante Anpassungen am RPG	169
4.1.2	Einschätzung des Problemlösungsbeitrags	170
4.1.3	Ergebnisse der Kantonsbefragung	171
4.1.4	Diskussion der Arbeitshypothesen zur ersten Etappe der RPG-Revision	172
4.2	Ausblick auf die zweite Etappe der RPG-Revision	173
4.2.1	FFF-relevante Anpassungen	173
4.2.2	Einschätzung zum möglichen Problemlösungsbeitrag	174
4.3	Fazit zu den RPG-Revisionen	175
5	Literatur- und Quellenverzeichnis	176
6	Anhang A: Befragung der Kantone	180
6.1	Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung	181
6.2	Monitoring	182
6.3	Vollzugsunterstützung durch den Bund	182
7	Anhang B: Übersicht über die kantonalen Mindestumfänge und FFF-Inventare	184
8	Anhang C: Übersichtstabelle Richtplanprüfung	186
9	Anhang D: RPG-Revisionen	192
9.1	RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (RPG I)	192
9.2	Zweite Etappe der Revision des RPG: Vernehmlassungsvorlage vom 5.12.2014	194

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BGer	Bundesgericht
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRP	Bundesamt für Raumplanung, heute ARE
BUWD	Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern
CEAT	Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire
DAEC	Direction cantonale de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
FFF	Fruchtfolgeflächen
GIS	Geografisches Informationssystem
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates
GSG	Gaststaatgesetz
IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe
KPK	Kantonsplanerkonferenz
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
KOLAS	Konferenz der Landwirtschaftsämter
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LDK	Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
PAL	Plan d'aménagement local
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
SDA	Surfaces d'assolement
SP	Sachplan
USG	Umweltschutzgesetz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WaG	Waldgesetz
ZUD	Zones d'utilisation différées

Kurzfassung

a) Auftrag, Kernfragen und Abgrenzung der Evaluation

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) haben 2013 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) den Auftrag erteilt, die Bundespolitik zur Sicherung von Kulturland bzw. den Vollzug des Sachplans Fruchtflecken (SP FFF) zu evaluieren. Die folgenden Leitfragen wurden im Rahmen eines externen Mandats durch die Arbeitsgemeinschaft der beiden Evaluationsbüros Ecoplan und Evaluanda bearbeitet:

- Teil C: Ist die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes, insbesondere der FFF, zweckmässig?
- Teil D: Wie ist die Schonung des Kulturlandes und insbesondere von FFF bei Vorhaben des Bundes zu beurteilen?

Der Gegenstand der Evaluation beschränkt sich auf die siedlungsbedingten Kulturlandverluste. Im Vordergrund steht der Vollzug der Anforderungen an den Kulturlandschutz durch die Bundesstellen. Der Kulturlandschutz der Kantone ist nur soweit von Interesse, wie dies für das Verständnis der Vollzugstätigkeiten des Bundes notwendig ist. Es ist zu beachten, dass die Evaluation inmitten der Umsetzung einer bedeutenden RPG-Revision sowie während der Vernehmlassung zu einer weiteren weitreichenden RPG-Revision durchgeführt wird. Entsprechend ist zwar eine retrospektive Sicht einzunehmen, jedoch steht die Vollzugstätigkeit der jüngeren Vergangenheit im Vordergrund, um daraus auch Rückschlüsse auf den möglichen Problemlösungsbeitrag der beiden Etappen der RPG-Revision ziehen zu können.

b) Methodisches Vorgehen

Sowohl die Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung als auch der Kulturlandschutz bei Bundesvorhaben sind aufgrund der Komplexität des Raumplanungsrechts sowie wegen des dreistufigen föderalistischen Vollzugsarrangements herausfordernde Evaluationsgegenstände. Um zusätzlich auch die Vielzahl der Evaluationsfragen angemessen untersuchen zu können, wurde ein mehrstufiges Vorgehen und ein Mix von Untersuchungsmethoden gewählt. Ausgehend von Wirkungsmodellen für die beiden Teile der Untersuchung wurde für jeden Evaluationsgegenstand ein je separates Vorgehen zur Beantwortung der Evaluationsfragen gewählt und untersuchungsleitende Arbeitshypothesen formuliert.

Die Untersuchung stützt sich methodisch auf eine Kantonsbefragung der Kantonsplanungs- und der Landwirtschaftsämter, umfangreiche Analysen von Genehmigungen kantonaler Richtpläne durch den Bund, leitfadengestützte Interviews mit Bundes- und kantonalen Stellen, Textauswertungen der Sachpläne, umfangreiche bestehende Untersuchungen Fallstudien, einen Expertenworkshop und die zeitlich früher realisierten Berichtsteile der PVK.

c) Den Kantonen wurde viel Spielraum beim Schutz der FFF gelassen

Der Kulturlandschutz ist auf Bundesebene im Raumplanungsgesetz verankert, welches im Sinne der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung den Kantonen zwar gewisse Rahmenbedingungen auferlegt, die Planungskompetenz aber weitgehend den Kantonen überlässt. Innerhalb der Raumplanungsgesetzes war der Schutz des Kulturlandes generell bzw. der FFF im Speziellen mindestens bis zur RPG-Revision von 2012 (Inkrafttreten 1.5.2014) relativ schwach verankert: Die FFF an sich sowie der Sachplan FFF und seine wichtigsten Instrumente, nämlich der kantonale Mindestumfang und die Anforderungen an die Interessenabwägung sowie die Kompensationspflichten bei Einzonungen von FFF waren bis anhin nicht oder wenig explizit gesetzlich abgestützt.

Zwar liegen mit den Verfassungsaufträgen im Bereich Landwirtschaft resp. Landesversorgung und auch Umwelt sowie dem Sachplan, der sich explizit auf diese mehrdimensionalen Verfassungsziele stützt, klare Aufträge vor; dennoch konnten sich die mit dem Vollzug der Aufsicht über die kantonale Kulturlandsicherung betrauten Bundesstellen nur auf wenig explizite *gesetzliche* Grundlagen stützen. Dies hat sich so ausgewirkt, dass bis heute nicht von einem einheitlichen Vollzug der Bundesaufsicht gesprochen werden kann. Weder sind die Anforderungen an die Anerkennung als FFF eindeutig und umfassend geklärt, noch ist klar, wie die Verankerung des Schutzes von FFF in den kantonalen Richtplänen mindestens ausgestaltet oder welche Massnahmen ergriffen werden müssen, wenn der kantonale Mindestumfang nicht mehr gewährleistet werden kann. Es besteht also sowohl bei den Vollzugsgrundlagen (Inventar der FFF, bundesseitige Anforderungen an die Kantone) als auch beim Vollzug der Bundesaufsicht an sich (Umgang mit Meldepflichten, Beurteilung der kantonalen Richtpläne) ein erheblicher Ermessensspielraum.

Dieser Ermessensspielraum ist nach unserer Einschätzung weitgehend durch die heutige offene Gesetzgebung gewollt und ein Abbild der verfassungsmässigen Aufgabenteilung und der offenen Interessenabwägung zwischen Kulturlandschutz und anderen Interessen. Der Ermessensspielraum ist daher nicht einem mangelhaften Vollzug durch die Verwaltung zuzuschreiben. Dennoch ist festzustellen, dass die Verwaltung die Vollzugsgrundlagen über die Zeit zwar merklich verbessert hat. Sie hätte aber überdies auch die Möglichkeit gehabt, vermehrt für einheitliche Grundlagen sowie einheitliche Anforderungen an die Kantone zu sorgen und damit einen einheitlicheren Vollzug der Bundesaufsicht zu gewährleisten. Die bisher für diese Aufgabe eingesetzten Ressourcen sind mit insgesamt rund 2 Vollzeitstellen eher schlank gehalten.

d) Die Kantone haben den Spielraum genutzt, was teilweise gewollt, teilweise problematisch ist

Die Kantone haben den ihnen gewährten Spielraum entsprechend ihren jeweiligen Präferenzen genutzt. Insofern dies dem im Föderalismus angelegten Gedanken des Wettbewerbs von unterschiedlichen kantonalen Lösungen entspricht, ist dies nicht weiter ein Problem. Es entspricht sogar dem Prinzip der raumplanerischen Interessenabwägung, die auch auf kantonalen Ebene je unterschiedlich ausfallen kann. Wenn dadurch aber von Seiten des Bundes zwi-

schen den Kantonen unterschiedliche Massstäbe angewendet werden und also keine gleich langen Spiesse im Wettbewerb zwischen den Kantonen bestehen, ist dies problematisch. Besonders problematisch ist zu werten, wenn im Vollzug der Bundesvorgaben konsequente Kantone gegenüber den übrigen Kantonen benachteiligt werden.

Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang der Umgang mit den Meldepflichten der Kantone zu erwähnen: Der Bund hat bis anhin nicht aus allen Kantonen über die relevanten Informationen in der geeigneten Frist oder der geeigneten Form verfügt, um bei prüfungswürdigen Vorhaben allenfalls von seinem Beschwerderecht Gebrauch zu machen. Dies ist insbesondere in jenen Fällen problematisch, wo Einzonungen von grösseren FFF keiner Revision des kantonalen Richtplans bedürfen und deshalb dem Bund nie bekannt wurden. In diesen Fällen verfügte der Bund bis anhin über keine Mittel, um systematisch von seinem Beschwerderecht Gebrauch zu machen. Insofern ist davon auszugehen, dass diesbezüglich bis anhin Kantone eher benachteiligt wurden, die ihren Informationspflichten gewissenhaft nachgekommen sind.

Aus Sicht der Aufträge gemäss Sachplan FFF und gerade mit Blick auf die sich verschärfenden Anforderungen an den Kulturlandschutz infolge der ersten und einer allfälligen zweiten Etappe der RPG-Revision sind daher die folgenden Mängel von Bedeutung:

- Fehlende einheitliche Kartierung der FFF als Vollzugsgrundlage
- Keine strikte Umsetzung der Informations- und Meldepflichten der Kantone
- Offen formulierte Anforderungen an Interessenabwägung und Kompensationspflichten

Wie bereits erwähnt, sind diese Mängel nicht alleine im Vollzug, sondern mindestens teilweise bereits in der Gesetzgebung begründet, welche bewusst auch anderen Interessen (Landnutzung) einen Spielraum lässt. Diese Lücken mussten entsprechend in jüngerer Zeit durch die Rechtsprechung gefüllt werden. Die Raumplanungsämter der Kantone, die ihren Spielraum tendenziell erhalten möchten, schätzen den bisherigen Vollzug der Bundesaufsicht mehrheitlich als gerade richtig ein. Etwas kritischer sehen dies die Landwirtschaftsämter der Kantone und schätzen den bisherigen Vollzug häufiger als eher zurückhaltend ein.

e) Der Bund nimmt seine Vorbildfunktion bei Bundesvorhaben ungenügend wahr

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

Schon ein Blick auf den Entwicklungsstand der Sachpläne zeigt dabei eine zentrale Schwierigkeit auf: Auch 35 Jahre nach Inkraftsetzung des RPG liegen noch nicht alle vorgesehenen Sachpläne des Bundes vor. Der Bund ist entsprechend auch nicht in der Lage, die Bundesplanungen umfassend aufeinander abzustimmen.

Auch mit Bezug auf die FFF zeigen die geprüften Fallbeispiele, dass diesen nur ein geringes Gewicht bei der Planung der Infrastrukturvorhaben des Bundes zukommt. Dies liegt teilweise

daran, dass die Sachpläne die Schonung des Kulturlands nicht oder nicht sehr prominent in die Planungsgrundsätze aufnehmen. Wie die Interessenabwägung im konkreten Einzelfall ausfällt, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht umfassend aufgezeigt werden.

Grundsätzlich ist nicht zu bemängeln, dass der Spielraum in der Interessenabwägung auch von Departementen und vom Bundesrat nach ihrem Ermessen genutzt wird, dies setzt aber voraus, dass die Interessenabwägungen transparent durchgeführt werden, was nicht immer der Fall ist. Zudem kann festgestellt werden, dass aus technischer und institutioneller Sicht Hindernisse für eine umfassende Berücksichtigung der FFF bestehen: Die Sachplanung des Bundes liegt in der Verantwortung der Infrastrukturämter, die insbesondere der kostengünstigen Umsetzung der politischen Beschlüsse und der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Infrastrukturnetze verpflichtet sind. Auch wenn ARE und BLW in neuerer Zeit früher und enger in die Planungen einbezogen werden, bedeutet dies nicht zwingend, dass dem Kulturlandschutz bei den Entscheiden ein deutlich stärkeres Gewicht zugemessen wird.

f) Erste Etappe der RPG-Revision bringt eine Stärkung der FFF, zweite Etappe schlägt Bestandesschutz vor

Die erste Etappe der RPG-Revision (2012) führt zu einer stärkeren gesetzlichen Verankerung der FFF. Von Bedeutung sind insbesondere die auf Verordnungsstufe festgelegten Anforderungen an Neueinzonungen von FFF, welche den Schutz der FFF deutlich verstärken. Entsprechend wird diese Revision in Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung des Kulturlandschutzes von den Kantonen als bedeutend anerkannt, wobei die Landwirtschaftsämter der Revision eher eine grössere Bedeutung zumessen als die Raumplanungsämter. Die Kantone erwarten zudem einen strengeren Vollzug der Bundesaufsicht. Hinsichtlich der oben genannten Mängel wurde damit von der gesetzgeberischen Seite ein Schritt vorwärts gemacht, auch wenn in Bezug auf den Vollzug derzeit noch wenig gesagt werden kann. Die Vollzugsgrundlagen (v.a. einheitliche Kartierung) werden jedoch soweit absehbar im Rahmen dieser Revision nicht wesentlich verbessert, womit weiterhin mit erheblichen Mängeln gerechnet werden muss.

Die Vernehmlassungsvorlage einer weiteren RPG-Revision sieht einen massiven Ausbau der Schutzbestimmungen für die FFF vor. Faktisch soll – je nach Variante mit gewissen Einschränkungen - ein absoluter Bestandesschutz der FFF eingeführt werden. Während der Schutz der FFF damit massiv gestärkt wird, geht ein grosser Teil des raumplanerischen Ermessungsspielraums der Kantone verloren. Spätestens mit dieser Revision wäre eine flächendeckende und einheitliche Kartierung der wertvollsten Kulturlandflächen unabdingbar. Ungeklärt wäre indes weiterhin die Rangfolge der verschiedenen Flächenschutzansprüche bzw. auf welchen Flächen eine Siedlungsausdehnung überhaupt noch möglich wäre. Die Diskussion um eine allfällige zweite Etappe der RPG-Revision bietet Gelegenheit, über die bisher offen ausgestaltete Interessenabwägung eine Debatte zu führen und eine Klärung herbeizuführen.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

„Wie man in der Schweiz auf dem verbliebenen Boden weiterbaut, wird in den kommenden Jahren eines der wichtigsten politischen Themen sein - unabhängig von den eingereichten Initiativen. Nie zuvor war der Bevölkerung die fortschreitende Zersiedelung so bewusst.“¹ Der fortschreitende siedlungsbedingte Verlust des Kulturlands durch Überbauung ist in der öffentlichen und der politischen Diskussion der letzten Jahre ein bedeutendes Thema. Verschiedene Debatten rund um Volksinitiativen, das Raumkonzept Schweiz oder die Revision des Raumplanungsgesetzes zeugen davon.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) haben deshalb 2013 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) den Auftrag erteilt, die Bundespolitik zur Sicherung von Kulturland bzw. den Vollzug des Sachplans Fruchtfolgeflächen (SP FFF) zu evaluieren. Der Sachplan FFF ist eines der zentralen Instrumente des Bundes zur Erhaltung des besten Landwirtschaftslandes und gibt den Kantonen unter anderem einen Mindestumfang an FFF vor, der von den einzelnen Kantonen dauerhaft erhalten werden muss.

Die PVK hat folgende Leitfragen mit einer eigenen Analyse bearbeitet:

- Teil A: Welche Bedeutung hat der Verlust landwirtschaftlichen Kulturlandes seit den frühen 1980er Jahren?
- Teil B: Wie ist die Zweckmässigkeit des Bundesrechts zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverbrauchs zu beurteilen?

Die folgenden Leitfragen wurden im Rahmen eines externen Mandats durch die Arbeitsgemeinschaft der beiden Evaluationsbüros Ecoplan und Evaluanda bearbeitet:

- Teil C: Ist die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes, insbesondere der FFF, zweckmässig?
- Teil D: Wie ist die Schonung des Kulturlandes und insbesondere von FFF bei Vorhaben des Bundes zu beurteilen?

Die vier Berichtsteile A bis D bilden die Basis für den Synthesebericht der PVK zuhanden der zuständigen Subkommission der GPK-N.

¹ Die Zeit vom 2. Juli 2009, Aus Gras wird Beton. Zitiert aus der Einleitung zum Buch von Rudolf Muggli (2014), Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Raumplanerische Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld von Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat.

1.2 Fragestellungen im Detail

1.2.1 Teil C: Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz

Die GPK hat für die PVK-Evaluation zur Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz die folgende übergeordnete Fragestellung vorgegeben:

Ist die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes, insbesondere der FFF, zweckmässig?

Im Pflichtenheft wurden zudem die nachfolgend aufgelisteten detaillierten Evaluationsfragen gestellt. Zur Unterstützung der empirischen Untersuchung wurden zu Beginn des Auftrags Arbeitshypothesen formuliert. *Die untersuchungsleitenden Arbeitshypothesen sind jeweils in kursiver Schrift den betreffenden Evaluationsfragen zugeordnet.* Diese *Arbeitshypothesen* werden in den Fazits zu den jeweiligen Kapiteln wieder aufgegriffen und diskutiert.

- In welchem Verhältnis stehen die Aufsichtsaufgaben des Bundes und die dafür eingesetzten **Ressourcen**?

Arbeitshypothese C1: Im Verhältnis zu den Aufsichtsaufgaben und der Bedeutung der Ziele setzt der Bund geringe Ressourcen ein.

- Wie ist die Zweckmässigkeit der **Vollzugsunterstützung** (Leitfaden Richtplanung, Vollzugshilfe 2006, Unterstützung bei spezifischen Fragestellungen) zu beurteilen, die der Bund den Kantonen bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zur Sicherung des Kulturlandes anbietet?

Arbeitshypothese C2: Die Vollzugsunterstützung der Kantone ist grundsätzlich zweckmässig. Die Vollzugshilfe von 2006 und insbesondere die Definitionen zum Umgang mit Spezialfällen haben tendenziell eine Vereinheitlichung bei der FFF-Einteilung gebracht, es bleiben aber grosse Interpretationsunterschiede bestehen.

Arbeitshypothese C3: Die zahlenmässigen Grundlagen zur Entwicklung der FFF sind ungenügend. Zudem trägt eine blosser Flächenbilanz gemäss der bisherigen Bundesaufsicht der Zerschneidung der Landwirtschaftsflächen durch Infrastrukturen und Streusiedlungen ungenügend Rechnung

- Wie prüft der Bund, ob die Kantone in ihren **Richtplänen** den Schutz landwirtschaftlichen Kulturlandes, insbesondere von Fruchtfolgeflächen, angemessen berücksichtigen? Inwieweit folgt die Prüfung der verschiedenen kantonalen Richtpläne nach einheitlichen Kriterien?

Arbeitshypothese C4: Die Prüfung der kantonalen Richtpläne berücksichtigt ausgeprägt die spezifisch kantonalen Gegebenheiten.

- Wie verfolgt und beurteilt der Bund **kantonale Entscheide**, welche relevante Auswirkungen auf den Kulturlandverbrauch (insbesondere FFF) haben? Welche Massnahmen ergreift er allenfalls? Inwieweit erlauben die dem Bund vorliegenden Informationen (z.B. gemäss Art. 46 RPV) eine angemessene Aufsicht über die Wirksamkeit der kantonalen Massnahmen zur Sicherung der FFF und des Kulturlandes? Wie kontrolliert der Bund die Einhaltung der kantonalen FFF-Kontingente? Welche Strategie verfolgt der Bund, falls die Einhaltung des kantonalen Mindestumfangs der FFF gefährdet ist?

Arbeitshypothese C5: Der Bund verfolgt kantonale Entscheide mit Auswirkungen auf das Kulturland nur lückenhaft, kontrolliert die Einhaltung der kantonalen FFF-Kontingente nicht systematisch und ergreift keine Massnahmen zur Erhaltung des kantonalen Mindestumfangs.

- Wie ist die **Zweckmässigkeit des Bundesrechts** vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Vollzug zu beurteilen? Inwieweit trägt die erste Etappe der RPG-Revision und die Vorlage zur zweiten Etappe (Vernehmlassungsentwurf) allenfalls festgestellten Mängeln bei der Aufsicht des Bundes Rechnung?²

Arbeitshypothese C6: Mit der ersten Etappe der RPG-Revision (2012) werden zwar die Voraussetzungen für eine vereinheitlichte Bundesaufsicht verbessert, die Grundlagen hierfür (z.B. einheitliche Kartierung) bleiben aber mangelhaft.

Arbeitshypothese C7: Das neu eingeführte Beschwerderecht des Bundesamts für Landwirtschaft führt voraussichtlich zu einer Stärkung der Bundesaufsicht.

1.2.2 Teil D: Kulturlandschutz bei Vorhaben des Bundes

Die GPK hat für die PVK-Evaluation zur Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben die folgende übergeordnete Fragestellung vorgegeben:

Wie ist die Schonung des Kulturlandes und insbesondere von FFF bei Vorhaben des Bundes zu beurteilen?

Wiederum sind nachfolgend die detaillierten Evaluationsfragen gemäss Pflichtenheft und die dazugehörigen *Arbeitshypothesen* aufgeführt:

- Inwieweit berücksichtigen die **Sachpläne** des Bundes, insbesondere der Sachplan Verkehr, die Zielsetzung des Kulturlandschutzes? Inwieweit sind der SP FFF und die Sachpläne des Bundes (insbesondere mit dem Sachplan Verkehr) untereinander kohärent?
Arbeitshypothese D1: In den Sachplänen des Bundes findet zwar eine Interessenabwägung statt, diese fällt jedoch fast immer zu Ungunsten der FFF aus.

- Welche Bedeutung hat die Schonung von Kulturland, insbesondere von FFF, bei Entscheiden über **Vorhaben des Bundes**? Wird bei Vorhaben, die grössere oder besonders wertvolle Kulturlandflächen beanspruchen, eine Interessenabwägung vorgenommen und werden Alternativen geprüft? Werden die zuständigen Stellen angemessen einbezogen, wenn der Bund über eigene Vorhaben entscheidet, die bedeutende Kulturlandflächen (insbesondere FFF) beanspruchen?

Arbeitshypothese D2: Bei grossen Bauten und Anlagen des Bundes findet zwar eine Interessenabwägung unter angemessenem Einbezug der zuständigen Stellen (ARE, aber auch BLW und BAFU) statt, sie fällt aber meist zu Ungunsten der FFF aus, u.a. weil keine klaren Kriterien für die Interessenabwägung bestehen.

² Zum Zeitpunkt der Formulierung der Arbeitshypothesen lag der Vernehmlassungsentwurf der zweiten Etappe der RPG-Revision noch nicht vor. Entsprechend konnten dazu auch keine Hypothesen formuliert werden.

- Wie ist die **Zweckmässigkeit** des Bundesrechts vor dem Hintergrund der Erfahrungen bei der Realisierung von Bundesvorhaben zu beurteilen? Inwieweit berücksichtigen die erste Etappe der RPG-Revision und der Entwurf zur zweiten Etappe der RPG-Revision allfällige Mängel, welche die Planung und Realisierung von Vorhaben des Bundes im Hinblick auf die Schonung des Kulturlandes aufweisen?

Arbeitshypothese D3: Die erste Etappe RPG-Revision (2012) hat bezüglich Bundesvorhaben keine wesentlichen Änderungen zur Folge.

1.3 Abgrenzung und Kontext des Untersuchungsgegenstands

Der Kulturlandschutz kann sehr breit verstanden werden und hat neben der Verankerung im Raumplanungsrecht eine Vielzahl von Berührungspunkten zu anderen Zielsetzungen im Bundesrecht (Landwirtschaft, Infrastrukturen, Wald, Natur- und Heimatschutz, Gewässer- und Umweltschutz; vgl. Teil B der Evaluation „Rechtliche Grundlagen“). In den folgenden Abschnitten wird deswegen der Untersuchungsgegenstand dieser Evaluation abgegrenzt und in Kontext gestellt und zwar hinsichtlich der folgenden Punkte:

- Definition von Kulturland und Fruchtfolgeflächen und deren Sicherung (Abschnitt 1.3.1)
- Beschränkung auf den Vollzug des Kulturlandschutzes durch die Bundesverwaltung (Abschnitt 1.3.2)
- Einbettung in die Revisionen des Raumplanungsrechts (Abschnitt 1.3.3)
- Einbettung in die historische Entwicklung des Kulturlandschutzes (Abschnitt 1.3.4)

1.3.1 Siedlungsbedingter Verlust von Kulturland bzw. Fruchtfolgeflächen

Beim Thema „Kulturlandsicherung“ sind sowohl zum Begriff „Kulturland“ wie zum Begriff „Sicherung“ (resp. Verlust) Präzisierungen notwendig, die sich auf Berichtsteil A der Evaluation „Quantitative Bestandesaufnahme“ stützen:

Das **Kulturland** umfasst alle Böden, die sich für eine landwirtschaftliche Nutzung (inkl. Sömmerungsweiden) eignen. **Fruchtfolgeflächen** sind dabei lediglich der „agronomisch besonders wertvolle Teil des für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Kulturlands der Schweiz“.³ Die aktuelle Arealstatistik des BFS weist einen Kulturlandbestand von insgesamt rund 1.5 Mio. Hektaren bzw. rund einem Drittel der Landesfläche aus. Fruchtfolgeflächen werden in der Arealstatistik zwar nicht direkt ausgewiesen. Für eine grobe Analyse von Bestand und Entwicklung der Fruchtfolgeflächen wurden sie im Teil A der Evaluation aber mit

³ ARE (2006), Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF. Vollzugshilfe 2006, S. 6. Die genaue Definition der FFF findet sich in dieser Vollzugshilfe. Auf die Anwendung der Definition bzw. den vorhandenen Ermessensspielraum bei der Ausweisung der FFF durch die Kantone wird in Abschnitt 2.3 detailliert eingegangen.

den in der Arealstatistik nachgewiesenen Ackerflächen gleichgesetzt. Die Ackerflächen betragen rund 400'000 Hektaren bzw. etwa 28% des Kulturlands.⁴

Die Unterscheidung zwischen Kulturland und Fruchtfolgeflächen ist wichtig, weil die öffentliche Diskussion zum Kulturlandschutz bzw. zum Flächenverbrauch und die im Teil B „Rechtliche Grundlagen“ dieser Evaluation genannten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen auf das Kulturland als Ganzes abzielen. Die wichtigsten Instrumente des Bundes zum Schutz des Kulturlandes, der Sachplan Fruchtfolgeflächen und die verschiedenen rechtlichen Bestimmungen **im RPG zielen hingegen vor allem auf den Schutz der Fruchtfolgeflächen**. Die beiden hier vorliegenden Teile C „Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung“ und D „Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben“ der Evaluation fokussieren auf die Fruchtfolgeflächen, weil die Bundeskompetenzen zum Schutz dieser Flächen im Vergleich zum übrigen Kulturland klarer definiert sind.⁵

Zum Begriff Sicherung resp. Verlust: Hier interessieren nur die **siedlungsbedingten Verluste** an Kulturland. Diese umfassen rund zwei Drittel der Kulturlandverluste seit 1979 (rund 54'000 von 85'000 Hektaren) und betreffen den Flächenverbrauch durch Wohn-, Gewerbe und Industriegebäude sowie Verkehrsinfrastrukturen. Das restliche Drittel des Kulturlandverbrauchs ist auf den Übergang von Kulturland in Wald oder unproduktive Flächen zurückzuführen und wird hier nicht berücksichtigt.⁶

1.3.2 Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Aufsichtsfunktion des Bundes und bei Vorhaben des Bundes

Inhaltlich beschränkt sich die Evaluation auf den Kompetenzbereich der GPK, d.h., der **Vollzug** des Kulturlandschutzes gemäss RPG bzw. des Sachplanes FFF **durch die Bundesstellen** steht im Vordergrund. Der Vollzug durch kantonale Verwaltungsstellen soll aber insoweit einbezogen werden, wie dies für die Einschätzung der Vollzugstätigkeiten des Bundes notwendig ist.

Gegenstand der Evaluation sind damit die Konzeption und die Umsetzung des Bundesrechts, und dabei insbesondere die Rolle des Bundes. Es soll aufgezeigt werden, inwiefern die Rechtsgrundlagen (die im Teil B umfassend aufgearbeitet sind), die *Aufsicht des Bundes über die Kantone (Teil C)* und die *Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben (Teil D)* unter

⁴ Die in der Arealstatistik ausgewiesenen Ackerflächen liegen damit etwas unter dem Mindestumfang der durch die Kanton langfristig zu sichernden Fruchtfolgeflächen (438'500 ha). Vgl. dazu Teil A „Quantitative Bestandesaufnahme“, S.4: „Die in der Arealstatistik nachgewiesenen Ackerflächen sind damit um gut 30 000 Hektaren geringer als die dauerhaft zu sichernden Fruchtfolgeflächen. Dies liegt daran, dass Fruchtfolgeflächen zwar für den Ackerbau geeignet sein sollen, aber aktuell nicht als Ackerland genutzt werden müssen. In der Arealstatistik werden hingegen nur Flächen als Ackerland ausgewiesen, welche erkennbar als Ackerflächen oder Kunstwiesen genutzt werden, nicht aber Naturwiesen oder Weiden, welche unter Umständen auch als Fruchtfolgeflächen angerechnet werden können.“

⁵ Vgl. für die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen den Teil B „Kulturlandsicherung im Bundesrecht“ der Evaluation.

⁶ Im Teil A „Quantitative Bestandesaufnahme“ wird der Bestand und die Entwicklung des Kulturlandes detailliert untersucht.

Berücksichtigung der bisher gesammelten Erfahrungen zweckmässig sind, also zum Erhalt des Kulturlands beitragen.

1.3.3 Einbettung in laufende Gesetzgebungsrevisionen

Die Evaluation wird parallel zur Erarbeitung einer Teilrevision des RPG durchgeführt (die Vernehmlassungsvorlage wurde am 5.12.2014 in die Vernehmlassung geschickt), die unter anderem spezifische Massnahmen zum Erhalt der Fruchtfolgefleichen enthalten soll. Verschiedene Evaluationsfragen zielen auf eine Bewertung der geplanten Anpassungen. In diesem Sinne hat die vorliegende Evaluation nicht nur eine retrospektive Perspektive einzunehmen, sondern auch eine grobe, prospektive Beurteilung der vorgeschlagenen Anpassungen vorzunehmen.

Zudem muss bei der Bewertung des bisherigen Vollzugs beachtet werden, dass das RPG mit der 2014 umgesetzten Teilrevision wichtige Änderungen erfahren hat, die sich auf den künftigen Vollzug durch Bund und Kantone auswirken werden. Im Rahmen der Umsetzung des revidierten RPG müssen alle Kantone ihre Richtpläne überarbeiten und entsprechend besteht im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat die Gelegenheit, den Schutz der FFF stärker einzufordern.

1.3.4 Historische Entwicklung des Kulturlandschutzes

Im Rahmen dieser Studie ebenfalls zu beachten ist die historische Entwicklung des Kulturlandschutzes und zwar in mehrfacher Hinsicht:

- Die öffentliche Diskussion hat den Kulturlandschutz sowie den Landschaftsschutz generell im Zeitverlauf unterschiedlich stark thematisiert. Vor allem in den letzten zehn Jahren hat sich die Diskussion in einer Vielzahl von politischen Forderungen und Initiativen niedergeschlagen.⁷ In diesem Sinne wurde der Rückhalt zur Umsetzung des rechtlich im Vergleich zu anderen Schutzansprüchen schwach verankerten Kulturlandschutzes erst in jüngerer Zeit gestärkt (vgl. dazu Teil B der Evaluation).
- In diesem Zusammenhang wurden die Instrumente des Bundes zur Aufsicht über die kantonale Kulturlandsicherung erst kürzlich deutlich ausgebaut (v.a. durch die RPG-Revision vom 15.6.2012, die am 1.5.2014 in Kraft getreten ist und der Einführung des Beschwerderechts des BLW am 1.1.2014). Die technische Entwicklung hat zudem die Aufsicht vereinfacht (elektronische Erfassung der Richtplankarten in GIS-Datenbanken).
- Zum Zeitpunkt der Einführung des RPG (1979)⁸ und erst recht des Sachplans FFF (1992)⁹ waren wichtige nationale Infrastrukturprojekte mit hohem Verbrauch an Kulturland, insbe-

⁷ Vgl. dazu bspw. Muggli (2014), Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?

⁸ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG). SR 700.

⁹ Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992, Sachplan Fruchtfolgefleichen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgefleichen und deren Aufteilung auf die Kantone (BBl 1992 II 1649).

sondere die Bahninfrastruktur und das Nationalstrassennetz, bereits beschlossen¹⁰ und weitgehend realisiert. Dadurch waren und sind die Möglichkeiten zur Vermeidung des Kulturlandverbrauchs bei Bundesvorhaben eingeschränkt.

1.4 Methodik

Beim Kulturlandschutz bzw. dem Schutz der Fruchtfolgeflächen handelt es sich um ein Anliegen, das durch **verschiedenste Politikbereiche** und die entsprechenden Gesetzgebungen tangiert wird, wobei die wichtigsten Instrumente des Bundes im Raumplanungsrecht verankert sind (vgl. dazu ausführlich den Teil B „Kulturlandsicherung im Bundesrecht“). Aus Stakeholdersicht ist über die raumplanerische Interessenabwägung zwar eine **Vielzahl von Interessen** betroffen, sehr direkt aber die Landwirtschaft.

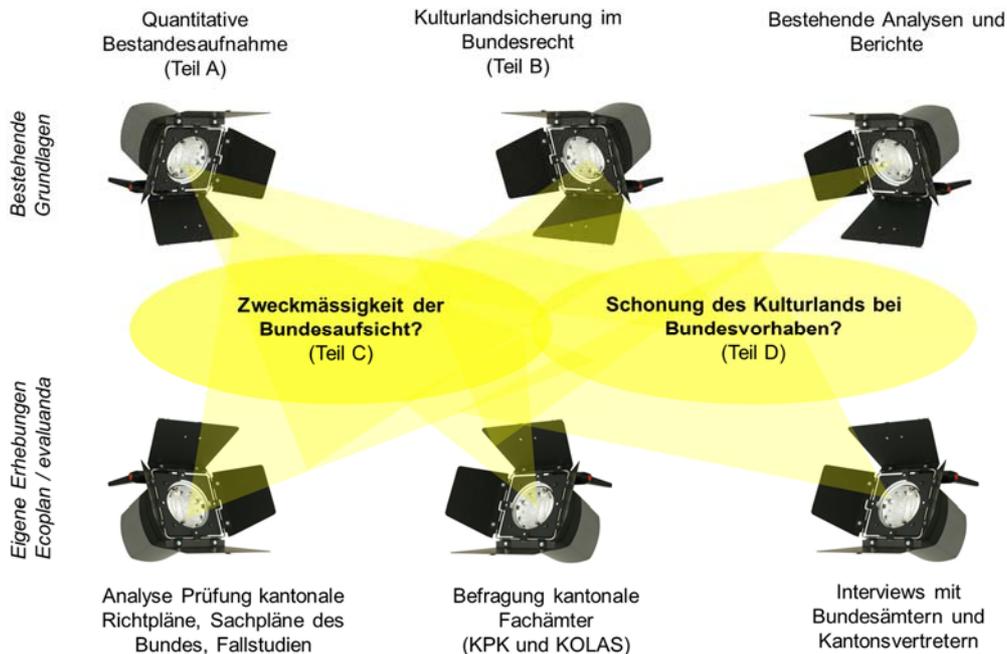
Zusätzliches Merkmal des Kulturlandschutzes ist das **föderalistische Vollzugsarrangement**: Der Bund verfügt nur über beschränkte Richtlinienkompetenzen, die wichtigsten Entscheide mit Einfluss auf den Kulturlandverbrauch werden aber in den kantonalen Richtplänen bzw. den kommunalen Nutzungsplänen getroffen.¹¹

Um der Komplexität des Untersuchungsgegenstands gerecht zu werden, wurden deshalb **Methodenmix und Vorgehen** so gewählt, dass die verschiedenen Aspekte mit unterschiedlichen Datenquellen und aus unterschiedlichen Sichtweisen bestmöglich ausgeleuchtet werden (vgl. folgende Abbildung). In Absprache mit der PVK wurden die verfügbaren Ressourcen auf den Teil C zur Bundesaufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz konzentriert.

¹⁰ Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960. 725.113.11

¹¹ Vgl. für eine umfassende Analyse des Föderalismus in der Raumplanung Muggli (2014), Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?

Abbildung 1-1: Methodenmix zur Beantwortung der Evaluationsfragen



Die vorliegenden Teile B und C der Evaluation stützen sich, wie in der obigen Abbildung dargestellt, auf die folgenden Methoden und Datenquellen ab:

- **Bestehende Grundlagen:**

- quantitative Bestandesaufnahme der Entwicklung des Kulturlandes und der Treiber des Kulturlandverbrauchs seit 1979 (Berichtsteil A der PVK)
- Verankerung des Kulturlandschutzes im Bundesrecht (Berichtsteil B der PVK)
- Verschiedene bestehende, teilweise unveröffentlichte Berichte und Dokumente zur Umsetzung des Kulturlandschutzes und insbesondere zum Schutz der FFF

- **Eigene Erhebungen von Ecoplan / evaluanda:**

- Befragung der kantonalen Raumplanungs- (Kantonsplanerkonferenz KPK) und Landwirtschaftsämter (Konferenz der Landwirtschaftsämter KOLAS) (Ergebnisse der Kantonsbefragung finden sich in Anhang A)
- Interviews mit ausgewählten am Vollzug beteiligten Verwaltungsakteuren des Bundes (ARE, BLW, ASTRA und BAV)
- Detaillierte Analyse von ausgewählten Richtplangenehmigungen (insgesamt sechs Kantone; vgl. die Textanalyse in Anhang C)
- Grobe Auswertung der bestehenden Sachpläne und weiterer Dokumente im Rahmen der Bundesplanungen
- Fallstudien einschlägiger Bundesgerichtsurteile

Um der Komplexität des Themas gerecht zu werden, haben die beiden spezialisierten Evaluationsinstitute Ecoplan und Evaluanda für diese Evaluation zusätzlich ein **Expertenteam** aus

den Bereichen Raumplanung (Rudolf Muggli), Politologie (Prof. Fritz Sager) und Landwirtschaft (Prof. Andreas Hochuli) beigezogen. Der PVK stand unterstützend Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN, zur Seite.

1.5 Vorgehen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen in den Teilen C und D wurde wie folgt vorgegangen:

- Im Rahmen einer explorativen Phase wurden zunächst das bestehende umfassende Datenmaterial gesichtet sowie Interviews mit Vertretern der beteiligten Bundesämter und der kantonalen Raumplanungs- und Landwirtschaftsämter durchgeführt und die aus der Offertphase vorhandenen Arbeitshypothesen verfeinert.
- Auf dieser Basis sowie nach Vorliegen der Berichtsteile der PVK wurden die ersten Erkenntnisse in einem kurzen Zwischenbericht zusammengefasst und die Schwerpunkte sowie das Vorgehen für die weiteren Projektarbeiten gemeinsam mit der PVK festgelegt.
- Im Oktober und November 2014 wurden die kantonalen Raumplanungs- und Landwirtschaftsämter eingeladen, sich im Rahmen einer schriftlichen Befragung zu verschiedenen Aspekten der Bundesaufsicht über die kantonale Kulturlandsicherung zu äussern.
- Parallel dazu wurden ausgewählte Prüfprozesse von kantonalen Richtplänen hinsichtlich der Vollzugstätigkeit des Bundes detailliert analysiert, die Sachpläne des Bundes hinsichtlich der Berücksichtigung der Anliegen des Kulturlandschutzes ausgewertet sowie ergänzende Interviews mit Verwaltungsakteuren des Bundes durchgeführt.
- Daraus wurde ein erster Berichtsentwurf mit den zentralen Ergebnissen der Untersuchung sowie einer vorläufigen Beurteilung der Bundespolitik zur Sicherung des Kulturlands verfasst und der PVK sowie dem Expertenteam zur Diskussion vorgelegt.
- Anschliessend wurden die betroffenen Verwaltungseinheiten in einer informellen Vorkon-sultation über die wichtigsten Ergebnisse des Berichts vorinformiert.
- Die PVK hat unter anderem basierend auf dem vorliegenden Bericht einen eigenen Bericht erarbeitet und bei den betroffenen Ämtern konsultiert.
- Schliesslich wurde dieser Bericht aufgrund der Rückmeldungen aus der Verwaltungskon-sultation leicht überarbeitet und finalisiert.

2 Teil C: Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung



Quelle: www.wohnblog.ch

2.1 Aufbau des Berichts Teil C

Der Aufbau von Teil C „Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung“ orientiert sich an den Evaluationsfragen und gestaltet sich wie folgt:

- Im Abschnitt 2.2 wird auf das der Bundesaufsicht zugrunde liegende **Wirkungsmodell** und die vom Bund zur Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben eingegangen. Damit wird eine erste Grundlage zur Beurteilung der Frage nach der Verhältnismässigkeit der eingesetzten **Ressourcen** im Vergleich zu den Aufsichtsaufgaben gelegt.
- Im Abschnitt 2.3 werden einerseits die Grundlagen zur Einschätzung der Verhältnismässigkeit der eingesetzten Ressourcen vervollständigt, andererseits wird die Basis für die Einschätzung zur **Zweckmässigkeit der Vollzugsunterstützung** erarbeitet. Dazu werden in diesem Abschnitt:
 - zusammenfassend Entstehung und Grundlagen des Sachplans FFF aufgezeigt,
 - auf eine bestehende Evaluation des Sachplans von 2003 eingegangen und
 - die bestehenden Instrumente der Vollzugsunterstützung kurz erläutert sowie
 - die Ergebnisse einer kürzlich durchgeführten Bestandesaufnahme der Umsetzung des Kulturlandschutzes in den kantonalen Richtplänen zusammengefasst.
- In Abschnitt 2.4 zeigen wir anhand einer detaillierten Analyse von sechs Richtplangenehmigungen auf, wie der Bund den Kern seiner **Aufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz** wahrnimmt.

- Abschnitt 2.5 widmet sich der **Behördenbeschwerde** und möchte der Frage auf den Grund gehen, inwiefern der Bund über die notwendigen Informationen zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion und Interventionsmöglichkeiten verfügt.
- Im Abschnitt 2.6 wird ein abschliessendes **Fazit** über die Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung gezogen.

Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die in diesem Berichtsteil beigezogenen eigenen Erhebungen.

Abbildung 2-1: Übersicht über Evaluationsfragen und durchgeführte Datenerhebungen

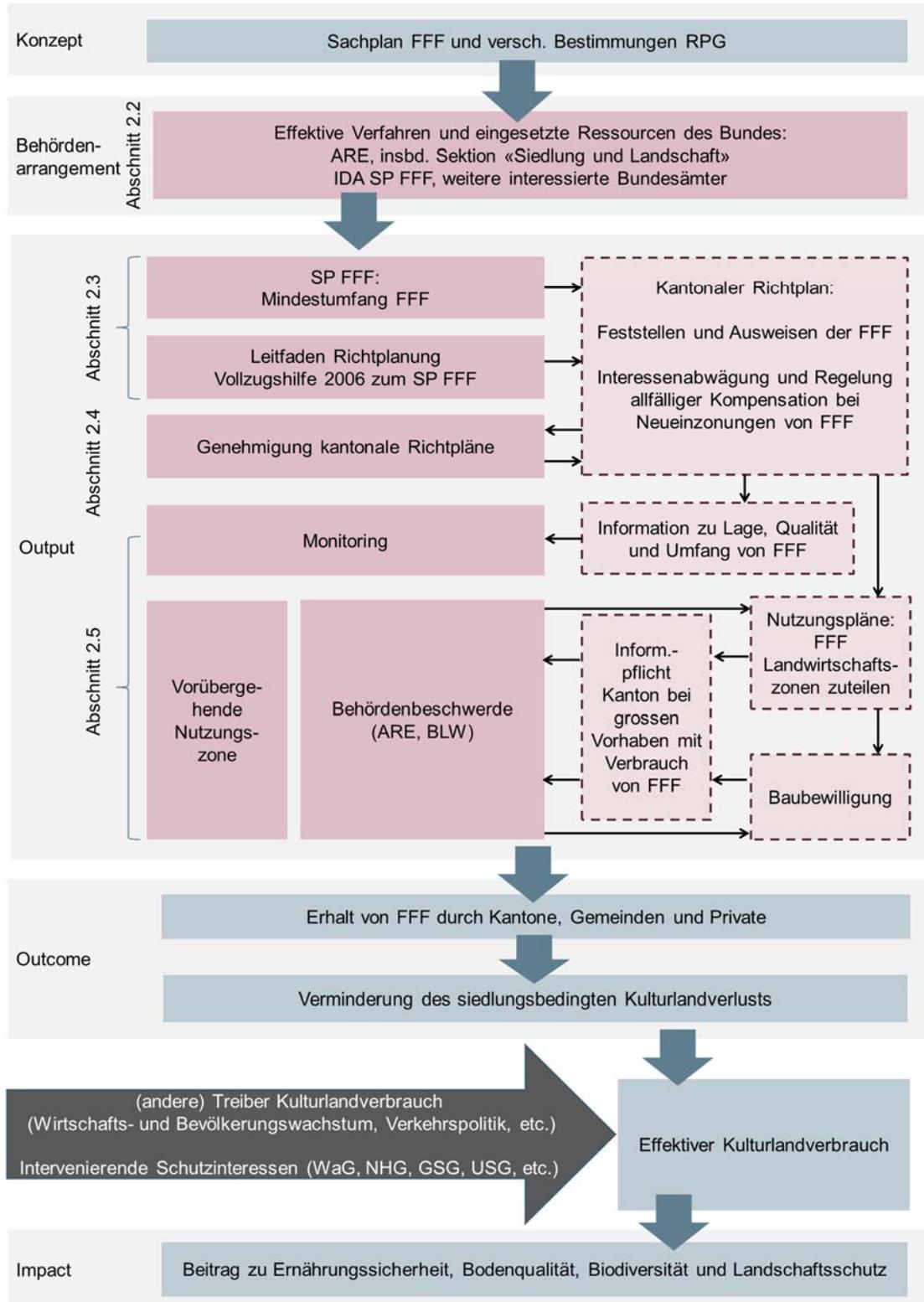
	Kapitel	Kantonsbefragung	Analyse Prüfung kantonale Richtpläne	Interviews	Fallstudie Cressier
Dokumentation		– Anhang A	– Anhang C	– Interviewnotizen (nur intern)	– 2.5.2
Evaluationsfragen					
Verhältnis von Aufsichtsaufgaben und eingesetzten Ressourcen	2.2 2.3			x	
Zweckmässigkeit der Vollzugsunterstützung	2.3	x		x	
Prüfung der kantonalen Richtpläne	2.4	x	x	x	
Monitoring / Beschwerde kantonale Entscheide	2.4.2 2.5	x	x	x	x
Zweckmässigkeit des Bundesrechts, RPG-Revisionen	2.6 4	x		x	

2.2 Wirkungsmodell und Ressourcen

In den Berichtsteilen A und B der PVK werden die quantitative Entwicklung des Kulturlandverbrauchs in den Kantonen sowie der rechtliche Kontext zur Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz umfassend analysiert. Wir verzichten deshalb an dieser Stelle auf eine Rekapitulation. Jedoch fassen wir in der folgenden Abbildung 2-2 das resultierende Vollzugsarrangement in einem Wirkungsmodell zusammen, welches der nachfolgenden Analyse zum Teil C der Untersuchung zugrunde liegt und hier kurz erläutert wird:¹²

¹² Das Wirkungsmodell bzw. die verwendeten Termini orientieren sich an den gängigen Modellen der Evaluationsforschung. Vgl. bspw. Sager, Rüefli (2005), Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements.

Abbildung 2-2: Wirkungsmodell der Aufsicht des Bundes über den Kulturlandschutz im Rahmen des SP FFF



Legende:

■ Gegenstand von Teil C

⌋ Nur soweit Gegenstand von Teil C wie für Verständnis notwendig

■ Nicht Gegenstand von Teil C

Das **Konzept** zur Aufsicht des Bundes über den Kulturlandschutz der Kantone ist in verschiedenen Bestimmungen des RPG und im Sachplan FFF verankert (vgl. dazu Teil B der PVK-Evaluation).

Das **Behördenarrangement** des Bundes sieht vor, dass die Federführung für die Aufsicht über die Kantone durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) wahrgenommen wird. Über die Interdepartementale Arbeitsgruppe zum Sachplan Fruchtfolgeflächen (IDA Sachplan FFF) sind daneben die Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), für Umwelt (BAFU) und für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) regelmässig involviert. Im Rahmen von Richtplanprüfungen durch das ARE werden zudem alle interessierten Bundesstellen im Rahmen der Ämterkonsultation einbezogen. Die eingesetzten Ressourcen der hauptsächlich beteiligten Bundesstellen für die Aufsicht über die Kantone im Rahmen des SP FFF lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im ARE sind folgende Sektionen mit einem Umfang von rund 1.2 bis 1.8 Vollzeitstellen beteiligt:¹³
 - Sektion Siedlung und Landschaft (in der früheren Organisation: Sektion Ländliche Räume): Hauptverantwortung mit einer spezialisierten Stelle im Umfang von rund 80-Prozent, Führung des Sekretariats der IDA Sachplan FFF
 - Sektion Grundlagen: Erfassung der FFF im Geografischen Informationssystem (GIS)
 - Sektion Richtplanung: Durchführung der Richtplanprüfungen¹⁴
 - Geschäftsleitung des ARE: Projektoberleitung SP FFF
- Das BLW war bisher über die Ämterkonsultation an der Prüfung der kantonalen Richtpläne beteiligt und nimmt Einsitz in der IDA SP FFF. Seit 2014 verfügt das BLW zudem explizit über das Recht, Behördenbeschwerde zu ergreifen¹⁵ und hat dafür 0.5 Vollzeitstellen verteilt auf mehrere Personen vorgesehen.¹⁶
- Die Mitglieder der IDA Sachplan FFF treffen sich ca. alle 2-3 Monate und sollen über den SP FFF und die Vollzugshilfe von 2006 wachen. Bspw. soll die IDA Sachplan FFF auf konkrete Anfragen aus den Kantonen bzgl. Anrechenbarkeit als FFF reagieren.
- Darüber hinaus besteht ein regelmässiger Austausch zwischen dem ARE und der Kantonsplanerkonferenz (KPK), um Vollzugsfragen zu diskutieren: Das ARE ist jeweils auf Stufe Geschäftsleitung in den Vorstandssitzungen der KPK vertreten, zudem auch in den Plenarversammlungen. Daneben gibt es für spezifische Vollzugsfragen gemischte Kom-

¹³ Gemäss Angaben ARE.

¹⁴ Zusätzlich ist bei der Umsetzung des SP FFF auch die Sektion Bundesvorhaben beteiligt, wo aber die Aufsicht über die Beachtung des Kulturlandschutzes (und weiterer Anliegen der Raumentwicklung) bei Bundesvorhaben im Vordergrund steht.

¹⁵ Vgl. Art. 34 Abs. 3 RPG „Das Bundesamt für Landwirtschaft ist zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide über Vorhaben, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen.“

¹⁶ Gemäss Angaben BLW.

missionen.¹⁷ Ähnliches gilt für die Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsämter (KOLAS): Dort ist jeweils das BLW an den Vorstandssitzungen vertreten. Wenn es um raumplanerische Themen geht, ist auch das ARE vertreten.¹⁸

Auf der Ebene der **Outputs**, also den direkten Produkten der Vollzugsorgane, lassen sich die folgenden Elemente unterscheiden, welche den zentralen Gegenstand dieses Evaluationsteils darstellen und in den entsprechenden Abschnitten näher diskutiert werden:

- Der **Sachplan FFF**¹⁹ selbst definiert den Mindestumfang an FFF, den jeder Kanton langfristig zu sichern hat. Die **Vollzugshilfe des ARE** von 2006 konkretisiert insbesondere die Vorgaben zur Qualität der FFF und den Umgang mit Sonderfällen.²⁰ Im **Leitfaden Richtplanung** werden die Vorgaben von RPG und RPV an die kantonale Richtplanung generell erläutert.²¹ Der Sachplan FFF und die Vollzugsunterstützung des Bundes werden in Abschnitt 2.4 diskutiert.
- Gemeinsam bilden diese Elemente die wesentlichen Vorgaben an die kantonale Richtplanung im Bereich des Kulturlandschutzes. Namentlich haben die Kantone die FFF auf ihrem Gebiet festzustellen und auszuweisen und Bestimmungen zur Interessenabwägung und allfälliger Kompensation verbrauchter FFF bei Neueinzonungen in die Richtpläne aufzunehmen. Um die FFF dauerhaft zu schützen, sind sie der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Zudem sind Informationen zu Umfang, Lage und Qualität der FFF zu erheben und dem ARE mitzuteilen, ebenso wie Vorhaben mit grösserem Verbrauch an FFF.²²
- Zentrales Element der Bundesaufsicht über die Kantone in der Raumplanung ist die **Prüfung der kantonalen Richtpläne** durch das ARE und deren Genehmigung durch den Bundesrat bzw. bei kleineren Richtplananpassungen durch das UVEK. Eine Grundlage für diesen Prüf- und Genehmigungsprozess bildet das **Monitoring** zur Entwicklung der FFF des jeweiligen Kantons. Auf diese Instrumente wird in Abschnitt 2.4 eingegangen.
- Schliesslich verfügt der Bund mit der **Behördenbeschwerde** (ARE, BLW) gegen Projekte mit hohem Verbrauch an FFF ohne genügende Interessenabwägung sowie mit der Möglichkeit des Bundesrats, im Notfall **vorübergehende Nutzungszonen** zu erlassen, über zwei Interventionsinstrumente, die bei konkreten Einzonungsvorhaben ansetzen. Diese Interventionsmöglichkeiten bilden Gegenstand von Abschnitt 2.5.

¹⁷ Gemäss Angaben KPK.

¹⁸ Gemäss Angaben KOLAS.

¹⁹ BRP Bundesamt für Raumplanung, BLW Bundesamt für Landwirtschaft (1992), Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone.

²⁰ ARE (2006), Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF. Vollzugshilfe 2006.

²¹ ARE Bundesamt für Raumentwicklung (1997), Der kantonale Richtplan. Leitfaden für die Richtplanung. Richtlinien nach Art. 8 RPV, Bern 1997.

²² Die Umsetzung dieser Vorgaben durch die Kantone ist im Rahmen dieser Evaluation allerdings nur insofern Gegenstand der Untersuchung, als dies für die Beurteilung des Vollzugs durch die beauftragten Bundesstellen erforderlich ist.

2.3 Vollzugsgrundlagen

Die folgenden Abschnitte widmen sich den Grundlagen für den Vollzug des Sachplans FFF und sollen damit in erster Linie die Basis für eine Beurteilung der Zweckmässigkeit der Vollzugsunterstützung der Kantone legen. Die vertiefte Analyse der Vollzugsgrundlagen ist darüber hinaus auch wichtig, um anschliessend in Kapitel 2.4 das Kernstück der Bundesaufsicht über die Kantone - die Prüfung der kantonalen Richtpläne - zu analysieren. Im Vordergrund steht die aktuelle Vollzugsunterstützung, für eine umfassende Beurteilung ist aber die Berücksichtigung von Entstehung und Entwicklung des Sachplans und der Vollzugsgrundlagen bedeutend. Aufbau und verwendete Grundlagen in diesem Kapitel sind entsprechend wie folgt:

- In Abschnitt 2.3.1 wird kurz auf die Entstehung des Sachplans FFF und die Ersterhebung der FFF durch die Kantone eingegangen. Dazu werden die Ausführungen aus den Begleitmaterialien zum Sachplan FFF selbst sowie ein aktueller Bericht²³ über die Umsetzung des Sachplans in den Kantonen beigezogen.
- Der Sachplan FFF wurde bereits nach dessen 10jährigem Bestehen evaluiert. Die Ergebnisse der damaligen Evaluation werden in Abschnitt 2.3.2 kurz zusammengefasst.
- Die aktuellen Mittel der Vollzugsunterstützung sind Gegenstand von Abschnitt 2.3.3.
- Für die Beurteilung der Vollzugsgrundlagen ist schliesslich zu berücksichtigen, inwiefern sich die Kantone im Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben unterscheiden. Die wichtigsten Unterschiede zwischen den Kantonen werden anhand des bereits genannten Berichts über die Umsetzung des Sachplans in den Kantonen aufgezeigt (Abschnitt 2.3.4).
- Die Einschätzungen aus der Kantonsbefragung zur Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung sowie zur Bedeutung des Sachplans FFF bilden ein zusätzliches Element zur Einschätzung der Zweckmässigkeit der Bundesaufsicht (Abschnitt 2.3.5).
- In Abschnitt 2.3.6 wird schliesslich die Zweckmässigkeit der eingesetzten Ressourcen und der Vollzugsunterstützung beurteilt.

2.3.1 Entstehung und Grundlagen des Sachplans FFF

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen²⁴ wurde per Bundesratsbeschluss²⁵ 1992 in Kraft gesetzt. Er stützt sich in erster Linie auf das Raumplanungsrecht, seine Grundidee basiert zudem auf der Ernährungssicherung der Wohnbevölkerung. Vereinfacht ausgedrückt wurde als Ausgangslage berechnet, über welchen Umfang an Fruchtfolgeflächen die Schweiz verfügen

²³ Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.

²⁴ BRP Bundesamt für Raumplanung, BLW Bundesamt für Landwirtschaft (1992), Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone.

²⁵ Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992, Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone (BBI 1992 II 1649).

muss, um einen bestimmten Grad der Eigenversorgung („Kalorienrechnung“) mit der landwirtschaftlichen Produktion zu erreichen (450'000 ha).

Vor der Erhebung der effektiv vorhandenen FFF durch die Kantone wurde davon ausgegangen, gegenüber der angestrebten Mindestfläche über erhebliche Reserven an FFF (ausserhalb der Bauzonen) zu verfügen. Die in den 1980er Jahren durch die Kantone erfolgten Erhebungen haben allerdings das Gegenteil gezeigt. Es waren zu dieser Zeit bereits weniger Böden mit FFF-Qualität vorhanden als gemäss Versorgungsziel notwendig waren. Deshalb musste der ursprünglich vorgesehene kantonale Spielraum für die Einzonung weiterer FFF erheblich eingeschränkt werden und im Sachplan wurde festgelegt, möglichst viele der noch vorhandenen FFF langfristig zu sichern. Der mit dem Sachplan festgesetzte und durch die Kantone zu erhaltende Mindestumfang betrug 438'560 Hektaren.

Aufgrund der geringen Reserven wurde die Festlegung des Mindestumfangs pro Kanton zu einer wichtigen raumplanerischen Grösse. Sie beeinflusst insbesondere, in welchem Umfang künftig Bauzonen noch auf Kosten von FFF oder nur auf Kosten von übrigem Kulturland ausgedehnt werden können. In diesem Zusammenhang ist wichtig zu beachten, dass aufgrund der bestehenden Schutzziele aus anderen bundesrechtlichen Vorgaben (z.B. Waldgesetz, BLN-Inventare) eine Ausdehnung der Siedlungsfläche fast ausschliesslich auf Kosten des Kulturlands erfolgen kann.²⁶

Die Erhebung der bestehenden FFF erfolgte (und erfolgt weiterhin) durch die Kantone selbst. Grundlage für die Erhebung bildete die Vollzugshilfe von 1983, die den Kantonen erheblichen Spielraum belies.²⁷ In der Folge zeigten sich zwischen den Kantonen verschiedenste Unterschiede in der Erhebungsmethodik und Erfassungsgenauigkeit. Daher haben die verantwortlichen Bundesämter für Raumplanung (BRP, heute ARE) und für Landwirtschaft (BLW) eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die eingereichten Unterlagen der Kantone prüfen und so weit als möglich harmonisieren sollte. Trotz umfangreicher Plausibilisierungen durch die Arbeitsgruppe des Bundes und Nacherhebungen durch die Kantone²⁸ blieben bis zum Abschluss der Arbeiten und damit der Festsetzung der kantonalen Mindestumfänge Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen.²⁹

²⁶ Für eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Flächenansprüche aus Schutzziele vgl. Teil B der PVK-Evaluation. In diesem Sinne waren zum Zeitpunkt der Festsetzung des kantonalen Mindestumfangs auch Kantone im Vorteil, die die raumplanerischen Vorgaben zur Bauzonendimensionierung nicht streng angewendet haben und über relativ grosse Baulandreserven verfügten. Dies wurde im Rahmen des Sachplans allerdings mit einer Analyse der Baulandreserven berücksichtigt.

²⁷ „Allerdings liessen die Kriterien noch einen erheblichen Spielraum offen, was schliesslich zu recht heterogenen Erhebungen mit unterschiedlichen Massstäben, Qualitätskriterien, Abzügen, Höhenbegrenzungen, Hangneigungen, Gewichtungen usw. führte“. BRP, BLW (1992), Sachplan Fruchtfolgefleichen (FFF), S. 13.

²⁸ Die Inventare von 16 Kantonen wurden vom Bund unverändert übernommen. Bei zehn Kantonen wurden Anpassungen vorgenommen, wobei bei fünf Kantonen die Differenzen bis zur Verabschiedung des Sachplans FFF nicht bereinigt werden konnten. Vgl. dazu die Ausführungen von Planteam S / Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), S. 14/15 sowie die Übersichtstabelle auf S. 64.

²⁹ Bei Kantonen, die keine FFF in Bauzonen ausgewiesen haben, wurde der Mindestumfang nach oben korrigiert, und bei Kantonen, die bspw. Intensivobstanlagen oder Abbaugelände als FFF angerechnet haben, nach unten

Es lässt sich also feststellen, dass zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Sachplans FFF 1992 einerseits die Grundlagen für die Festsetzung einer wichtigen Steuergrösse, nämlich der kantonalen Mindestumfänge, zwischen den Kantonen unterschiedlich waren. Andererseits bedeutete dies gleichzeitig, dass die kantonalen Inventare an FFF zur Überprüfung der Einhaltung des Mindestumfangs nicht direkt vergleichbar waren. Oder anders formuliert: Jeder Kanton hat seine besten Böden zu schützen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage der Kantone weisen die besten Böden und damit als FFF zu schützenden Flächen im Vergleich der Kantone nicht die gleiche Qualität auf. Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethodik der FFF-Inventare kommt aber hinzu, dass nicht überall die effektiv besten Böden auch ausgewiesen werden.

2.3.2 Evaluation „10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen“

Nach dessen 10-jährigem Bestehen wurde der Sachplan FFF evaluiert. In der Evaluation wurden unter anderem die folgenden Empfehlungen an den Bund gerichtet:³⁰

- Dem **qualitativen Bodenschutz** ist im Rahmen des Vollzugs des SP FFF ein grösseres Gewicht beizumessen. Der Schutz der FFF hat stark auf die quantitative Erhaltung der FFF fokussiert und dem Erhalt ihrer FFF-Qualität zu wenig Bedeutung zugemessen. Insbesondere existiert in der Regel keine Kartierung der Bodenqualität. Entsprechend ist nicht bekannt, welche Qualität die einmal ausgewiesenen FFF überhaupt (noch) haben und die Argumentation wird geschwächt, mit dem SP FFF die besten Böden effektiv zu schützen.
- Der Bund soll die Bemühungen der Kantone zur Umsetzung des Sachplans unterstützen. Damit ist einerseits gemeint, im Rahmen der Prüfprozesse der kantonalen Richtpläne nicht nur zusätzliche Forderungen auszusprechen, sondern auch die unternommenen Anstrengungen anzuerkennen. Andererseits wurde von Seiten der Kantone ein **klares Bekenntnis des Bundes zur Bedeutung des Sachplans und dessen gewissenhafter Umsetzung** gefordert.
- Es soll **keine Anpassung der Aufteilung der Mindestfläche oder Kontingente** erfolgen.³¹ Kantone mit knapper werdenden Reserven könnten allerdings mit „dirty tricks“³²

korrigiert (Planteam S / Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), S. 15). Eine mögliche Benachteiligung „gewissenhafter Kantone“ war bereits in der Anhörung der Kantone zum Sachplan FFF eine genannte Befürchtung.

³⁰ ARCOPLAN, ARE (2003), 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), S. 15 - 20. Weitere Empfehlungen waren:

- Der Sachplan FFF ist weiter zu führen.
- Die Argumentationsbasis für den Sachplan ist zu erweitern/ergänzen.
- Der Sachplan ist umzubenennen.
- Der Bund, die Kantone und die Kantone müssen Zurückhaltung üben beim Verbrauch von FFF durch grosse Bauten und Anlagen.
- Die interdepartementale Arbeitsgruppe FFF ist aufzuwerten und zu ergänzen.

³¹ Wie der Bericht von Planteam S und Boden + Landwirtschaft Vogt (2013, S. 19) aufzeigt, wurde bis heute der kantonale Mindestumfang nur in zwei Fällen reduziert: Einerseits im Falle des Kantonswechsels des Bezirks Laufenfental von BE zu BL. Andererseits wurde das Kontingent von FR infolge des Baus der Autobahn A1 um 100 ha reduziert. Andererseits sind mind. 11 abgelehnte Begehren zur Anpassung des Mindestumfangs dokumentiert.

neue FFF in ihr Inventar aufnehmen. Allerdings ist zu klären, wie mit Anpassung der kantonalen Mindestflächen in ausgewählten und begründeten Fällen (insbesondere bei grösserem Flächenverbrauch durch Bundesvorhaben) umzugehen ist.

- Der Bund soll breiter informieren und klar festlegen, wie mit speziellen Nutzungen innerhalb der FFF umzugehen ist. Durch die **fehlenden Vorgaben und Vorstellungen zur Umsetzung des Sachplans FFF durch die Kantone hat der Bund dazu beigetragen, dass jeder Kanton den Bundesbeschluss auf seine eigene Art umsetzt**.³³ Insbesondere im Umgang mit speziellen Nutzungen wünschen sich die Kantone eine klare „unité de doctrine“.³⁴
- Der Bund soll **sämtliche FFF der Kantone in einer Karte zusammenführen**, womit überhaupt eine Gesamtschau über die räumliche Verteilung der FFF ermöglicht wird und damit auch eine bessere Berücksichtigung bei Vorhaben des Bundes.

Wie die Evaluation 10 Jahre nach Inkraftsetzung des Sachplans FFF zeigt, konnten in diesem Zeitraum die ursprünglichen Vorbehalte an den Vollzugsgrundlagen nicht ausgeräumt werden. Nicht nur waren die kantonalen FFF-Inventare weiterhin methodisch unterschiedlich, sondern sie waren zu diesem Zeitpunkt auch nicht einer Karte zusammengeführt. Dennoch kommt zum Ausdruck, dass sich die Kantone zwar einen einheitlichen Vollzug wünschen, aber gleichzeitig wird der Schutz der FFF als klar kantonale Aufgabe angesehen, wie der Wunsch nach Anerkennung des Erreichten zeigt. Entsprechend wurde eine Gesamtüberarbeitung des SP FFF von den Kantonen abgelehnt.³⁵

2.3.3 Mittel der Vollzugsunterstützung

Die Vollzugsunterstützung des Bundes an die Kantone zur Umsetzung des Sachplans FFF besteht aus den folgenden Elementen:

- Leitfaden Richtplanung
- Vollzugshilfe von 2006

³² ARCOPLAN, ARE (2003), 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), S. 17.

³³ In der genannten Evaluation wird dies auf S. 19 wie folgt formuliert: „Das führte zwar zu einer erfrischenden Auswahl von Möglichkeiten und Lösungswegen, wie dieser Sachplan im jeweiligen Kanton umgesetzt, bewirtschaftet und vollzogen wird. Diese föderalistische Vielfalt hat durchaus positive Seiten, gibt es Lösungen im einen Kanton, die in einem andern durchaus auch praktikabel und hilfreich wären, von denen aber jener in der Regel keine Kenntnis hat. Die gegenseitige Unkenntnis unter den Kantonen über die jeweilige Bewirtschaftung des Sachplans FFF des Nachbarkantons war einigermaßen erstaunlich und wirkte zum Teil auch etwas befremdlich. Der weniger erfreuliche Aspekt dieser Vielfalt ist der, dass jeder Kanton auf seine Art die FFF erhoben und bezeichnet hat, jeder Kanton frei entscheidet, ob er die FFF in die Richtplankarte aufnimmt oder nicht, jeder Kanton einen eigenen Weg einschlägt, wie er die FFF gegenüber dem Bund garantiert, etc. Das hat bekanntlich zu dem «Salat» an 26 verschiedenen Formen der planerischen Darstellung und der Bodenqualitäten in den Kantonen geführt. Der an sich zum Vornherein als zum Scheitern verurteilte Versuch, einen Vergleich der FFF zwischen den Kantonen durchzuführen, hat letztlich zu den aufwendigen Erwägungen geführt, die den Sachplan 1992 als Anhang zieren.“

³⁴ ARCOPLAN, ARE (2003), 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), S. 20.

³⁵ Gemäss Angaben ARE im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

- Unterstützung der Kantone bei spezifischen Fragestellungen zum Vollzug des Sachplans

a) Leitfaden Richtplanung³⁶

Der Leitfaden Richtplanung deckt sämtliche Anforderungen an die kantonale Richtplanung ab und bleibt daher in Bezug auf FFF sehr vage und kurz und bietet daher kaum Unterstützung beim Vollzug des Kulturlandschutzes durch die Kantone. Dieser Leitfaden wurde in der Kantonsbefragung entsprechend nur von einer knappen Mehrheit der Raumplaner als eher hilfreich oder hilfreich bei der Umsetzung der Anforderungen an den Schutz der FFF bezeichnet.³⁷ Von den Landwirtschaftsämtern geben einige an, diesen gar nicht zu kennen.

Infolge der umfassenden Anpassungen der RPG-Revision (2012), die am 1.5.2014 in Kraft trat, wird der Leitfaden derzeit überarbeitet, wobei bzgl. FFF noch keine wesentlichen Anpassungen zu erwarten sind. Entsprechend wird die im folgenden Abschnitt näher betrachtete Vollzugshilfe weiterhin das Dokument mit den wesentlichen Vorgaben im Bereich FFF bleiben.

b) Vollzugshilfe von 2006³⁸

Mit der Vollzugshilfe von 2006 hat der Bund auf die Resultate und Empfehlungen der oben diskutierten Evaluation reagiert. Insbesondere die Forderung nach einer Vereinheitlichung der Ausscheidung von FFF durch die Kantone sollte mit zwei Punkten erfüllt werden:³⁹

- Aktualisierte und vereinfachte Definition der Böden mit FFF-Qualität (FFF-Qualitätskriterien)
- Grundsätze für den Umgang mit Sonderfällen

Die Vollzugshilfe nimmt neben den Qualitätskriterien und dem Umgang mit Sonderfällen weitere Empfehlungen aus der Evaluation auf und behandelt folgende weitere Punkte:

- Die Aktualität des Sachplans FFF und seiner Ziele (Ziffer 3, Erweiterung der Argumentationsgrundlage)
- Aufgaben von Bund und Kantonen bei der Sicherung der FFF (Ziffer 4)⁴⁰
- Festlegung der Kriterien für den Umgang mit der kantonalen Mindestfläche bei Bundesvorhaben oder kantonaler Vorhaben (Ziffer 6, Bekräftigung, dass Mindestfläche grundsätzlich fix ist)

³⁶ ARE (1997), Der kantonale Richtplan.

³⁷ vgl. Frage 14 der Kantonsbefragung auf S. 77

³⁸ ARE (2006), Sachplan Fruchtfolgefleichen FFF. Vollzugshilfe 2006. Die Vollzugshilfe des ARE ersetzte damit das Merkblatt aus dem Jahre 1995 (BRP, 1995, Merkblatt zum Vollzug des Sachplans Fruchtfolgefleichen), das aber gemäss Vollzugshilfe grundsätzlich weiterhin Gültigkeit bewahrte.

³⁹ Vgl. Ziffer 7.3 (FFF-Qualitätskriterien) und 5 (Sonderfälle) der Vollzugshilfe.

⁴⁰ Wie in der Evaluation gefordert, wurde unter anderem die IDA Sachplan FFF um eine Vertretung des BAFU ergänzt.

Allerdings wurde darauf verzichtet, die FFF-Qualitätskriterien einheitlich auf die bestehenden Inventare anzuwenden: „Die in Ziffer 7.3 aufgeführten FFF-Qualitätskriterien stellen Vorschläge dar [...] Die von den Kantonen bereits ausgeschiedenen FFF bleiben von diesen Kriterien unberührt.“⁴¹ Und weiter: „Die Beurteilungskriterien sind als Richtlinie für die Behandlung von Sonderfällen und von allfälligen Neuausscheidungen zu verstehen. Es ging somit nicht darum, die 1992 durch die Kantone durchgeführte Ausscheidung für den SP FFF oder die im Sachplan festgelegten kantonalen Mindestflächen in Frage zu stellen.“⁴²

Die „Spielregeln“ wurden also nur für künftige Anpassungen an den FFF-Inventaren angepasst und nicht rückwirkend angewendet, womit weiterhin keine Vergleichbarkeit zwischen den von den Kantonen ausgewiesenen FFF besteht. Durch die Erfassung der FFF als Geodaten werden diese Unterschiede jedoch immer kleiner.

Auf die Ergebnisse der Kantonsbefragung zur Nützlichkeit der Vollzugshilfe von 2006 sowie zu deren Überarbeitungsbedarf gehen wir in den Abschnitten 2.3.5c) und 2.3.5d) ab S. 126 ein.

c) Unterstützung der Kantone bei spezifischen Fragestellungen

Die Unterstützung der Kantone bei spezifischen Fragestellungen zum Vollzug des Sachplans erfolgt durch das ARE bzw. die IDA Sachplan FFF infolge direkter Anfragen und im Austausch mit den relevanten kantonalen Konferenzen (KPK und KOLAS). Gemäss einem aktuellen Bericht⁴³ gibt es wegen dem Interpretationsspielraum bei der Ausscheidung der FFF weiterhin relativ viele Anfragen von Seiten Kantone. Gemäss der Kantonsbefragung empfinden die Kantone den Austausch mit dem ARE grossmehrheitlich als hilfreich oder eher hilfreich.⁴⁴ Vereinzelt wird aber eine uneinheitliche Haltung beklagt oder effizientere Unterstützung gewünscht.

2.3.4 Bericht zur aktuellen Sachlage in den Kantonen

Das ARE hat 2013 eine umfassende Analyse zur aktuellen Sachlage in den Kantonen bzgl. der Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes FFF in den Kantonen in Auftrag gegeben.⁴⁵ Diese Untersuchung zeigt anhand einer Analyse der Richtpläne aller Kantone auf, dass sich die Kantone bzgl. der Methoden der FFF-Ausscheidung, der Entwicklung des Bestandes der FFF, der raumplanerischen Massnahmen zum Schutz des Kulturlandes sowie im Umgang mit Sonderfällen weiterhin teilweise erheblich unterscheiden.

⁴¹ ARE (2006), Sachplan Fruchtfolgefleichen FFF. Vollzugshilfe 2006, S. 5.

⁴² ARE (2006), Sachplan Fruchtfolgefleichen FFF. Vollzugshilfe 2006, S. 15.

⁴³ Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgefleichen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.

⁴⁴ Vgl. Frage 15 der Kantonsbefragung auf S. 78.

⁴⁵ Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgefleichen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.

Unterschiede zwischen den Kantonen finden sich gemäss Einschätzung des Berichts namentlich in folgenden Bereichen:

- Angewendete Qualitätsanforderungen an FFF (in Abweichung zur Vollzugshilfe von 2006); alle Kantone weisen zwar die FFF aus, aufgrund der sehr unterschiedlichen Erhebungsmethoden ist aber ein Vergleich unter den Kantonen unmöglich
- Klassifizierung der Böden (andere Einteilung als die in der Vollzugshilfe angewendete Reckenholzmethode)
- Datenqualität; nur für 16% des FFF-Mindestumfangs stehen sehr gute Daten (v.a. Bodenkarten) zur Verfügung. 65% des Nachweises beruhen auf unsicheren und wahrscheinlich unpräzisen Daten
- Anwendung von Abzugskoeffizienten (teilweise wenden Kantone trotz guter Datenqualität einen Abzugskoeffizienten an, andere Kantone mit mangelnder Qualität hingegen nicht)
- Verankerung und Kriterien der Interessenabwägung
- Massnahmen für die Sicherung des Mindestumfangs (Kompensation des FFF-Verbrauchs, Art und Mechanismen der Kompensation, Bodenrekultivierung / -aufwertung)
- Einzelne Kantone erfüllen den Mindestumfang gemäss Daten des ARE nicht mehr (FR, VS). Bei den meisten übrigen Kantonen ist der Spielraum sehr klein (0 bis 1% des Mindestumfangs)
- Berichterstattung an den Bund über die Entwicklung der FFF (4-Jahresreporting) sowie grösserer Neueinzonungen (3ha-Meldungen)⁴⁶
- Umgang mit Sonderfällen:
 - Sonderfälle in der Landwirtschaftszone (Dauerkulturen, Gewässerraum, Ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen)
 - Sonderfälle in einer Spezialzone (Golfanlagen, Materialabbau / Deponien, Militäranlagen, Grünzonen, Familiengärten)

Insgesamt kommt die Untersuchung zu folgendem Schluss „über alles gesehen ist der Umgang mit FFF und der Vollzug in der Hälfte der Kantone als gut bis sehr gut zu bezeichnen, in der anderen Hälfte als genügend bis verbesserungswürdig. [...] Der Umgang mit den Fruchtfolgeflächen und die Umsetzung des Sachplanes FFF sind in jedem Kanton unterschiedlich. Dies stellt ein Problem dar, das mit geeigneten Massnahmen gelöst werden muss.“⁴⁷

Es zeigt sich also auch 20 Jahre nach Einführung des Sachplans FFF eine grosse Varianz der Kantone im Umgang mit den FFF. Eine ähnlich gelagerte Untersuchung zu den kantonalen Richtplänen der Westschweiz und ausgewählten Deutschschweizer Kantonen kommt für

⁴⁶ Vgl. Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), S. 21: „Einen Zusammenhang zwischen den effektiv verbrauchten FFF durch Einzonungen und Bauvorhaben zwischen 1992 und heute und der tatsächlichen Erfüllung des Mindestumfangs [herzustellen], ist nicht möglich.“

⁴⁷ Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), S. 55. Im Bericht werden insgesamt 15 Massnahmen empfohlen.

die kantonalen Richtpläne im Generellen zu einem ähnlichen Schluss zur Varianz zwischen den Kantonen.⁴⁸

2.3.5 Ergebnisse der Kantonsbefragung

a) Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung allgemein

Einen Anhaltspunkt zur Beurteilung der Zweckmässigkeit der Vollzugsunterstützung bieten die Einschätzungen der Kantone zur Aufsicht des Bundes über den Kulturlandschutz die in den nachfolgenden Abbildungen aufgeführt sind:

- Rund die Hälfte der befragten Kantonsplaner und die Hälfte der Kantone mit gemeinsamen Stellungnahmen der Planungs- und Landwirtschaftsämter beurteilen die Aufsicht des Bundes im Bereich des Kulturlandschutzes allgemein als eher zurückhaltend. Die separat antwortenden Landwirtschaftsämter hingegen beurteilen die Aufsicht zu 75% als „eher zu zurückhaltend“ oder „zu zurückhaltend“ (vgl. Abbildung 2-3).
- Spezifisch im Bereich des Schutzes der Fruchtfolgeflächen zeigt sich ein noch akzentuierteres Bild: Während die Aufsicht von den Planungsämtern und in gemeinsamen Stellungnahmen grossmehrheitlich als gerade richtig eingestuft wird, finden die Antwortenden Landwirtschaftsämter zu rund 2/3, die Aufsicht sei „eher zu zurückhaltend“ oder „zu zurückhaltend“ (vgl. Abbildung 2-4).

Es besteht also zwischen den Planungsämtern und den Landwirtschaftsämtern ein Unterschied in der Beurteilung der Aufsicht. Die Planungsämter schätzen die kantonalen Freiräume im Vollzug offenbar eher als angemessenen Vollzug der Bundesaufsicht ein, während die Landwirtschaftsämter diese Freiräume eher als eine zu zurückhaltende Durchsetzung der Schutzinteressen betrachten.

⁴⁸ Vgl. die Untersuchung der CEAT von 2013, die aber nicht spezifisch auf die Umsetzung des Sachplans FFF fokussiert sondern die kantonalen Richtpläne genereller untersucht: CEAT (2013), Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine : rôles, formes et utilisations. Sie kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: „[...] l'étude conclut qu'il existe autant de différences d'utilisation et de rôle en matière de plan directeur qu'il existe de contextes territoriaux particuliers. [...] un élément spécifique divise les plans directeurs cantonaux en deux grandes classes distinctes: l'échelle d'intervention. Ainsi le plan directeur zurichois, délimitant à 10 mètres près les limites de l'urbanisation, se différencie-t-il par exemple fortement de certains plans romands posant des principes valables pour l'ensemble de leur territoire.“

Abbildung 2-3: Wie beurteilen Sie die Aufsicht des Bundes über die kantonale Richtplanung im Bereich des Kulturlandschutzes allgemein VOR der 1. Teilrevision des RPG?

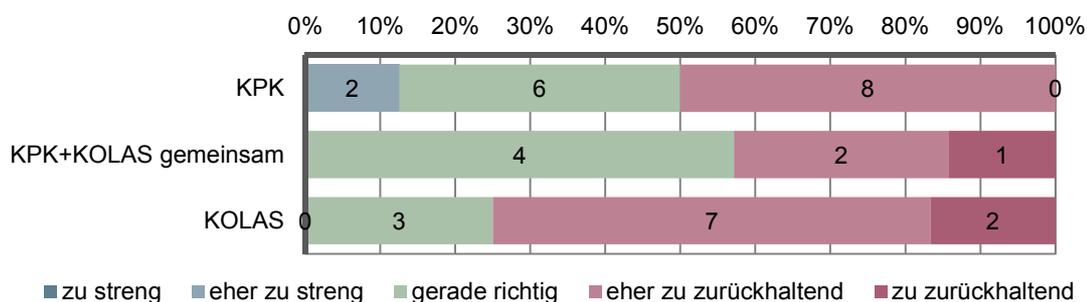
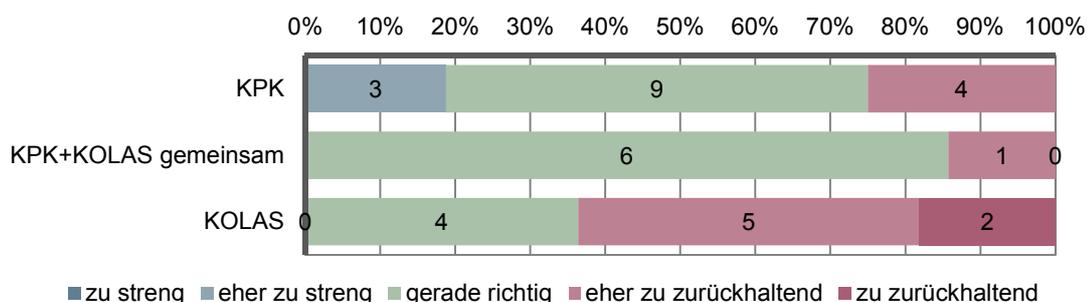


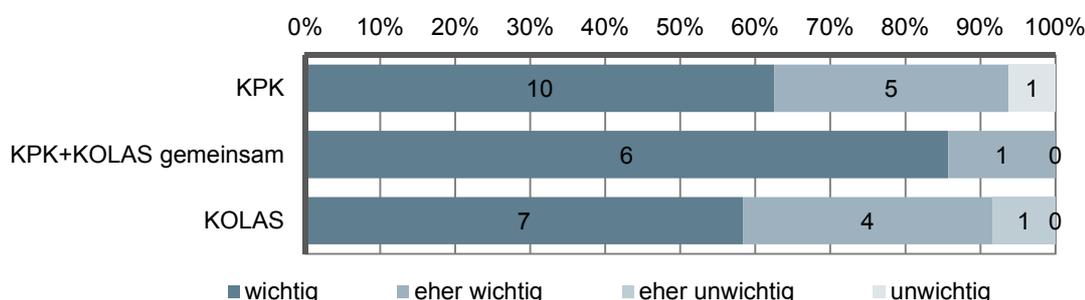
Abbildung 2-4: Wie beurteilen Sie die Aufsicht des Bundes über die kantonale Richtplanung im Bereich des Schutzes der Fruchtfolgeflächen VOR der 1. Teilrevision des RPG?



b) Stellenwert des Sachplans FFF

Der Sachplan FFF ist bei den Kantonen also als wichtiges Instrument der Bundesaufsicht für den Schutz der FFF anerkannt. Dem Sachplan FFF wird beim Schutz der FFF eine hohe Bedeutung zugemessen: Über die Hälfte aller Befragten stuft den Sachplan als wichtiges und sogar über 90% mindestens als eher wichtiges Instrument für den Schutz der FFF ein, wie die folgende Abbildung 2-5 zeigt.

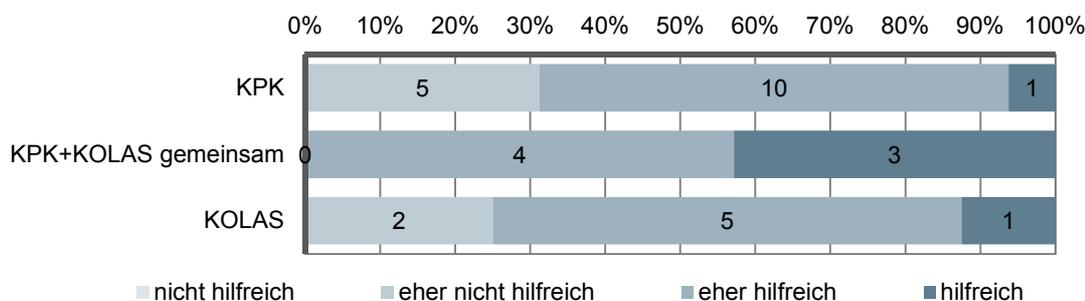
Abbildung 2-5: Wie beurteilen Sie den Stellenwert des Sachplans Fruchtfolgeflächen für den Schutz der Fruchtfolgeflächen? Der Sachplan FFF ist als Instrument für den Schutz von FFF...



c) Nützlichkeit der Vollzugshilfe von 2006

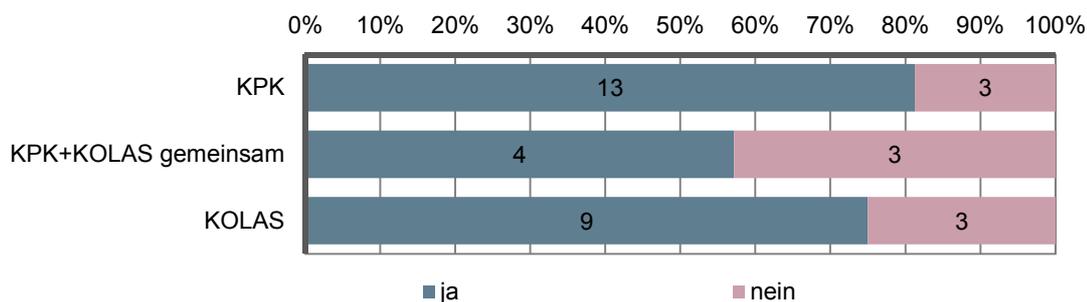
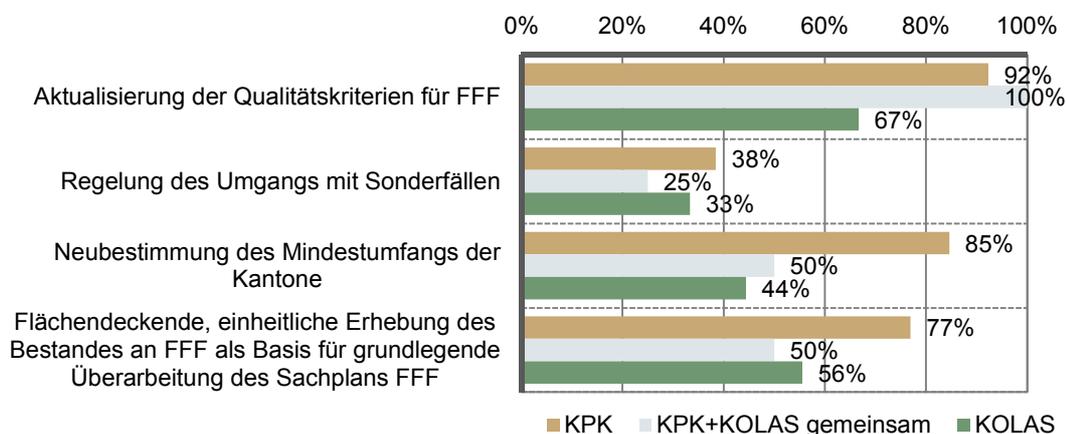
Die Vollzugshilfe von 2006 wird von einer klaren Mehrheit der Befragten als nützlich für die Umsetzung der Anforderungen an den Schutz von FFF eingeschätzt: rund 3/4 der erachteten Kantone als „hilfreich“ oder „eher hilfreich“. In jenen 7 Kantonen, wo der Fragebogen von Kantonsplanern und Landwirtschaftsämtern gemeinsam beantwortet wurde, wird die Vollzugsunterstützung sogar ausnahmslos als nützlich eingestuft.

Abbildung 2-6: Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der Vollzugshilfe von 2006 bei der Erarbeitung des kantonalen Richtplans?



d) Überarbeitungsbedarf des Sachplans FFF

Obwohl die Vollzugshilfe von einer grossen Mehrheit der Antwortenden als hilfreich eingeschätzt wird (vgl. Abbildung oben), ortet eine deutliche Mehrheit der Kantone einen Überarbeitungsbedarf des Sachplans, wie die folgenden beiden Abbildungen zeigen.

Abbildung 2-7: Soll der Sachplan FFF Ihrer Ansicht nach überarbeitet werden?**Abbildung 2-8: Falls ja, in welcher Hinsicht?**

In der Einschätzung zu den Themen mit Überarbeitungsbedarf bestehen jedoch teilweise deutliche Unterschiede zwischen den Kantonsplanern und den Landwirtschaftsämtern:

- Die Neubestimmung des Mindestumfangs und die flächendeckende, einheitliche Erhebung werden nur von den Kantonsplanern klar unterstützt. Bei den Landwirtschaftsämtern und jenen Kantonen, in denen Planungs- und Landwirtschaftsamt gemeinsam geantwortet haben, findet nur rund die Hälfte der Antwortenden, dass eine Überarbeitung notwendig ist.
- Einen Aktualisierungsbedarf sieht zwar eine grosse Mehrheit der Befragten, aber auch hier ist die Zustimmung bei den Landwirtschaftsämtern deutlich weniger ausgeprägt.

Hier zeigen sich auch die unterschiedlich gelagerten Interessen: Die Kantonsplaner dürften im Vergleich zu den Landwirtschaftsämtern die Möglichkeiten der raumplanerischen Interessenabwägung gegenüber dem möglichst starken Schutz etwas stärker gewichten. Entsprechend schätzen die Kantonsplaner die raumplanerischen Einschränkungen durch den beste-

henden Sachplan FFF kritischer ein und erhoffen sich durch eine Neuerhebung zusätzlichen Spielraum.

Schliesslich zeigt die obige Abbildung auf, dass die Vollzugshilfe von 2006 offenbar im Umgang mit Sonderfällen eine Verbesserung gebracht hat und entsprechend nur rund 1/3 der Antwortenden einen Überarbeitungsbedarf sieht.

2.3.6 Zwischenbeurteilung: Eingesetzte Ressourcen des Bundes und Zweckmässigkeit der Vollzugsunterstützung

a) Diskussion der Arbeitshypothesen

Arbeitshypothese C1: *Im Verhältnis zu den Aufsichtsaufgaben und der Bedeutung der Ziele setzt der Bund geringe Ressourcen ein.*

Wie die Raumplanung generell wurde auch die Sicherung der FFF als weitgehend kantonale Aufgabe interpretiert, bei der sich der Bund weitgehend zurückhalten soll. Auch wenn sich hier in den letzten Jahren ein Wandel abzeichnet, sind die personellen Ressourcen zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktionen im Kulturlandschutz schlank gehalten.

Auch wenn der schlanke Ressourceneinsatz des Bundes für die Aufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz dem politischen Willen entsprochen haben mag, hat die Analyse der Vollzugsgrundlagen Mängel aufgezeigt. Dazu gehören bspw. die mangelhafte Klärung von wiederkehrenden Vollzugsfragen oder die fehlende Bereinigung bzw. Vereinheitlichung der Erhebung und Inventarisierung der FFF. Schliesslich ist zu bemerken, dass das ARE Mühe bekundet, wiederkehrende Vollzugsfragen der Kantone allgemeingültig und nachhaltig zu klären. Dies zeigt sich einerseits darin, dass offenbar viele ähnlich gelagerte Fragen an das ARE gelangen und diese nicht breit kommuniziert werden. Andererseits stellen die beiden Untersuchungen⁴⁹ nach 10- und 20-jährigem Bestehen des Sachplans im Grundsatz ähnliche Vollzugsmängel fest und richten ähnliche Empfehlungen an den Bund - für Vollzugsschwierigkeiten, die auch schon im Sachplan selbst thematisiert wurden.

Arbeitshypothese C2: *Die Vollzugsunterstützung der Kantone ist grundsätzlich zweckmässig. Die Vollzugshilfe von 2006 und insbesondere die Definitionen zum Umgang mit Spezialfällen haben tendenziell eine Vereinheitlichung bei der FFF-Einteilung gebracht, es bleiben aber grosse Interpretationsunterschiede bestehen.*

Mit der aktuellen Vollzugshilfe wurden zentrale Erkenntnisse aus der Evaluation von 2003 umgesetzt. Sie definiert die FFF-Qualitätskriterien und regelt die wesentlichen Sonderfälle. In diesem Sinne ist sie eine wesentliche Vollzugsunterstützung für die Kantone und wird von diesen - abgesehen von einem breit geäusserten Aktualisierungsbedarf - allgemein akzep-

tiert. Allerdings ist kritisch zu bemerken, dass diese als hilfreich einzuschätzende Vollzugshilfe erst 2006, also 14 Jahre nach dem Sachplan FFF, eingeführt wurde.⁵⁰

Zudem ist die Gültigkeit der Vollzugshilfe erheblich eingeschränkt. Um eine allgemeine Diskussion um die Zuteilung der Mindestflächen auf die Kantone zu verhindern, wird die Vollzugshilfe nämlich nicht rückwirkend angewendet. Sie kann also nur bei der Ausscheidung von neuen FFF oder der grundlegenden Überarbeitung der FFF-Erhebung von Kantonen zu einer (einigermaßen) einheitlichen Vollzugsgrundlage beitragen. Die genannte Grundproblematik der mangelnden Datengrundlage des Sachplans FFF wird somit auch durch die aktuelle Vollzugshilfe nicht beseitigt, auch wenn der Bund mittlerweile die kantonalen Inventare in seinem GIS erfasst hat.

Arbeitshypothese C3: *Die zahlenmässigen Grundlagen zur Entwicklung der FFF sind ungenügend. Zudem trägt eine blosser Flächenbilanz gemäss der bisherigen Bundesaufsicht der Zerschneidung der Landwirtschaftsflächen durch Infrastrukturen und Streusiedlungen ungenügend Rechnung.*

Den Kantonen wurde bereits bei der Erarbeitung der Grundlagen für den Sachplan FFF - der Erhebung der kantonalen FFF-Inventare - ein erheblicher Spielraum zugestanden. Dies hat dazu geführt, dass die kantonalen FFF-Inventare bei Inkrafttreten des Sachplans 1992 nicht direkt vergleichbar waren. Angesichts der raumplanerischen Bedeutung, die der Einhaltung des kantonalen Mindestumfangs (insbesondere heute und zukünftig) zukommt, ist dies als erheblicher Mangel in den Vollzugsgrundlagen zu werten, der bis heute nicht behoben wurde. Dabei ist aber zu beachten, dass nicht die schweizweit besten FFF zu schützen sind, sondern jeder Kanton den Auftrag hat, seine jeweils besten Böden zu schützen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage der Kantone kann dies deshalb unter Umständen auch Böden betreffen, die sich nur bedingt als FFF eignen.

Die FFF-Inventare der Kantone basieren in vielen Fällen immer noch weitgehend auf den - zwischen den Kantonen kaum vergleichbaren - Erhebungen aus den 1980er Jahren. Hinzu kommt, dass viele Kantone noch keine umfassende Bodenkartierung (d.h. Karte der Bodenqualität) kennen. Damit verfügt der Bund über keine verlässliche Datengrundlage für eine umfassende Einschätzung der vorhandenen FFF - weder über die Quantität noch über die Qualität der von den Kantonen gesicherten FFF.

b) Fazit

Insgesamt ist zwar eine deutliche Verbesserung der Vollzugsunterstützung des Bundes seit Einführung des Sachplans 1992 festzustellen. Bedeutende Defizite an der Vollzugsgrundlage (FFF-Inventare der Kantone) konnten aber bisher nicht behoben werden bzw. wurden bewusst nicht angegangen, um eine grundsätzliche Infragestellung des Sachplans zu vermeiden. Dies kann sowohl auf fehlende Ressourcen beim Bund und auch bei den Kantonen wie

⁵⁰ Wobei für die Erhebung der FFF-Inventare bereits Vollzugshilfen aus den Jahren 1983 und 1986 vorlagen.

auch auf die politische Interpretation und Priorisierung des Kulturlandschutzes zurückgeführt werden.

2.4 Genehmigung der kantonalen Richtpläne

In diesem Abschnitt wird mit dem Genehmigungsprozess der kantonalen Richtpläne ein Kernstück der Aufsicht des Bundes über den kantonalen Kulturlandschutz näher untersucht. Dazu gehen wir wie folgt vor:

- Im folgenden Abschnitt wird das gewählte Vorgehen für die empirische Untersuchung näher erläutert
- In Abschnitt 2.4.2 werden die Ergebnisse der Textanalyse der untersuchten kantonalen Richtpläne zunächst in Tabellenform verdichtet dargestellt und anschliessend näher erläutert.⁵¹
- In Abschnitt 2.4.3 werden die relevanten Ergebnisse der Kantonsbefragung aufgezeigt, bevor abschliessend eine Zwischenbeurteilung der Genehmigung der kantonalen Richtpläne erfolgt.

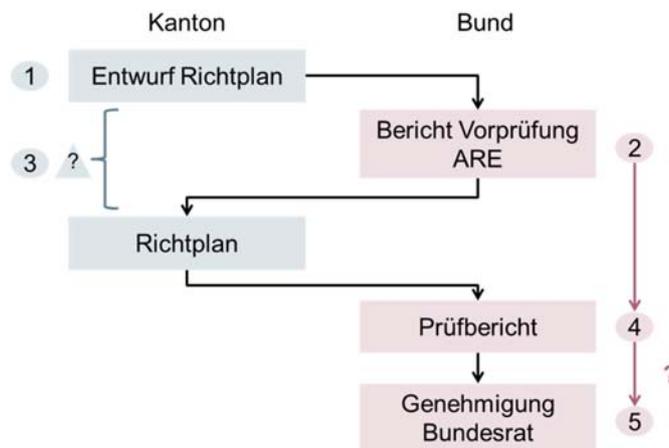
2.4.1 Vorgehen der empirischen Untersuchung und Fallauswahl

a) Vorgehen

Der kantonale Vollzug des Sachplans FFF ist zwar nicht direkt Gegenstand dieser Evaluation. Für die Beurteilung der Aufsichtstätigkeit des Bundes im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne ist allerdings ein Einbezug der kantonalen Richtpläne notwendig. Das gewählte Vorgehen orientiert sich am idealtypischen Prozess der Richtplangenehmigung und ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

⁵¹ Eine ausführliche vergleichende Tabelle findet sich zudem im Anhang ab S. 105.

Abbildung 2-9: Vorgehen zur Analyse der Aufsichtstätigkeit des Bundes im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne



Die empirische Analyse erfolgt in den folgenden Schritten:

- (1) Ausgangslage der empirischen Untersuchung ist der vom Kanton dem ARE zur Vorprüfung eingereichte Entwurf des kantonalen Richtplans. Analysiert werden die folgenden Fragen:
 - Welchen Stellenwert erhält das Thema Kulturland / FFF? (Eigenes Kapitel/Umfang der Ausführungen, Massnahmen zu Schonung / Erhalt der FFF)
 - Werden Stand und Verbrauch FFF thematisiert?
- (2) Im Vorprüfungsbericht des ARE werden die Textstellen mit Bezug zum Thema FFF gesammelt und geprüft, ob und welche Massnahmen von den Kantonen verlangt werden.
- (3) Beim definitiven Richtplan interessiert, welche Änderungen bzgl. Schutz und Monitoring der FFF erfolgt sind und ob sich diese logisch in Beziehung zum Vorprüfbericht des ARE setzen lassen.
- (4) Beim Prüfbericht zum definitiven Richtplan wird untersucht, wie sich dieser im Vergleich zur Vorprüfung unter Berücksichtigung allfälliger Anpassungen des Kantons verhält.
- (5) Hinsichtlich des Bundesratsbeschlusses zur Genehmigung des kantonalen Richtplans wird analysiert, ob die Forderungen des Prüfberichts in Bezug zu FFF übernommen werden.

Mit dem gewählten Vorgehen wird eine für die Zwecke dieser Evaluation optimale Bearbeitungstiefe angestrebt: Eine Beschränkung rein auf die Prüfberichte zu den definitiven Richtplänen würde der Prozesshaftigkeit der Richtplangenehmigung zu wenig Rechnung tragen. Eine vertiefte Prozessanalyse unter Einbezug allfälliger Sitzungs- und Gesprächsprotokolle sowie mit Interviews der beteiligten Bundes- und kantonalen Stellen würde hingegen den Rahmen der Evaluation sprengen. Bereits mit der gewählten Bearbeitungstiefe ist die Beschränkung auf eine Auswahl Richtplanprüfungen notwendig.

b) Fallauswahl

Einbezogen wurden die letzten abgeschlossenen bzw. laufenden Prüfprozesse der Richtpläne der sechs Kantone VD, TG, LU, NE, GL und ZH. Diese Auswahl orientiert sich in Absprache mit dem Auftraggeber an den folgenden Kriterien:

- Relevanz des Kantons für den Erhalt der FFF: Die sechs ausgewählten Kantone vereinigen insgesamt 41% des gesamten zu erhaltenden FFF-Mindestumfangs auf sich.⁵² Um zusätzlich auch die Aufsicht über im Hinblick auf die FFF weniger bedeutende Kantone berücksichtigen zu können, wurden zwei Kantone mit relativ geringem Mindestumfang (aber aktuellen Prüfprozessen) einbezogen (NE, GL).
- Neuere Datum der letzten Gesamtrevision:
 - Zwischen den befragten Personen besteht weitgehend Einigkeit, dass die Aufsicht des Bundes über die kantonalen Richtpläne in der Vergangenheit nicht sonderlich streng erfolgte. Zudem ist insbesondere in den letzten Jahren ein verstärkter gesellschaftlicher und politischer Druck zum Schutz des Kulturlands auszumachen. Deshalb wurden nur neuere Richtplanrevisionen seit 2008 berücksichtigt.
 - Hingegen haben wir zwei laufende Richtplanrevisionen in die Betrachtung aufgenommen, bei der erst die Vorprüfung erfolgen konnte. Damit ist die aktuellste Aufsichtstätigkeit berücksichtigt.
 - Der Aktualisierungsrhythmus des Richtplans ist zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich. Einige Kantone nehmen fast jährlich kleinere Aktualisierungen des Richtplans vor, die jeweils nur auf Departementsstufe bewilligt werden müssen und in vielen Fällen keine Relevanz für FFF aufweisen. Deshalb haben wir uns auf Gesamtrevisionen des kantonalen Richtplans beschränkt.⁵³
- Ferner wurde darauf geachtet, die Auffälligkeiten gemäss dem Bericht über die aktuelle Sachlage in den Kantonen sowie die Erkenntnisse aus der quantitativen Bestandsaufnahme (PVK-Berichtsteil A) zu berücksichtigen, dabei aber auch Beispiele mit „vorbildlichem“ Vollzug des Sachplans FFF zu analysieren.

Aus diesen Überlegungen wurden wie erwähnt die letzten abgeschlossenen bzw. laufenden Prüfprozesse der Richtpläne der Kantone VD, TG, LU, NE, GL und ZH in die Untersuchung einbezogen.

⁵² Der in Bezug auf FFF bedeutendste Kanton (BE) wurde aufgrund der bereits 2003 erfolgten Richtplanprüfung nicht berücksichtigt. Mit dem Kanton VD ist allerdings ein in Bezug auf die zu schützende Fläche fast ebenso bedeutender Kanton vertreten.

⁵³ Eine Übersicht über den Stand der kantonalen Richtpläne findet sich auf der Website des ARE unter: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00234/00363/index.html?lang=de> (Stand: 12.1.15).

2.4.2 Ergebnisse des Kantonsvergleich

a) Tabellarische Übersicht

Im Rahmen der Analyse der letzten abgeschlossenen bzw. laufenden Prüfprozesse der Richtpläne der Kantone VD, TG, LU, NE, GL und ZH wurde geprüft, ob folgende Instrumente in den Richtplänen verankert oder in den Prüfberichten des ARE und den Genehmigungsschreiben gefordert wurden:

- **Interessenabwägung** mit anderen raumordnerischen Zielen im Fall einer Beanspruchung von FFF
- **Kompensation** von beanspruchten FFF
- **4-Jahres-Berichterstattung** an das ARE bezüglich Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität der FFF
- **3-ha-Meldungen** an das ARE bei Projekten mit einem grösseren Flächenverbrauch als 3 ha FFF

Die nachfolgende Abbildung fasst die wichtigsten Eckpunkte der untersuchten Prüfprozesse knapp zusammen:⁵⁴

- Die ersten drei Zeilen geben an, welchen Mindestumfang die untersuchten Kantone sichern müssen, über welches Inventar und wieviel Reserve an FFF sie 2013 verfügen.
- Danach werden die zeitlichen Eckdaten des Prüfprozesses angegeben.
- Anschliessend folgt für die Interessenabwägung, die Kompensationspflicht und das Monitoring bzw. die Berichterstattung an den Bund eine Angabe, ob dieses Thema in der jeweiligen Stufe des Prüfprozesses behandelt wurde. Dabei bedeuten:  im Richtplan(entwurf) behandelt resp. vom Bund im Prüfbericht gefordert,  nicht behandelt und - nicht weiter thematisiert.

⁵⁴ Eine ausführliche vergleichende Tabelle findet sich zudem im Anhang ab S. 105.

Abbildung 2-10: Ergebnisse Genehmigungsprozesse kantonale Richtpläne

	VD	TG	LU	NE	GL	ZH
Mindestumfang gemäss SP FFF (ha / % der Schweiz)	75'800 (16.9%)	30'000 (6.7%)	27'500 (6.1%)	6'700 (1.5%)	200 (0.05%)	44'400 (9.8%)
Inventar 2013 (ha)	77'340	30'023	27'650	7'200	207	44'584
Reserve (ha / %)	1'540 / 2.0%	23 / 0.1%	150 / 0.5%	500 / 7.5%	7 / 3.5%	184 / 0.4%
Prüfprozess						
Richtplan-Entwurf	05.10.2005	2008	15.04.2008	04.2010	06.07.2012 29.10.2013	17.11.2010
Vorprüfbericht ARE	10.04.2006	09.03.2009	10.11.2008	30.09.2010	22.04.2013 07.07.2013	03.03.2010
Definitiver Richtplan	01.08.2008	23.06.2009	17.11.2009	06.2011	Laufendes Verfahren	
Prüfbericht Bund	19.05.2008	27.09.2010	27.07.2011	30.05.2013	Noch nicht vorhanden	
Genehmigung Bundesrat	18.06.2008	27.10.2010	24.08.2011	30.07.2013	Noch nicht vorhanden	
Interessenabwägung						
Richtplan-Entwurf						
Vorprüfbericht ARE			-			-
Definitiver Richtplan					Laufendes Verfahren	
Prüfbericht Bund	-		-	-	Noch nicht vorhanden	
Genehmigung Bundesrat	-		-	-	Noch nicht vorhanden	
Kompensationspflicht						
Richtplan-Entwurf						
Vorprüfbericht ARE		-		-	-	-
Definitiver Richtplan**	-	-	-	-	Laufendes Verfahren	
Monitoring / Berichterstattung an den Bund						
Entwurf Richtplan:						
- 3 ha-Meldung						
- 4-Jahres-Berichterstattung						
Vorprüfbericht:***						
- 3 ha-Meldung						
- 4-Jahres-Berichterstattung						

Bemerkungen: * Die Kompensationspflicht ist im FFF-Merkblatt (BUWD Kanton Luzern, Oktober 2012) für das Vorgehen bei Einzonungsbegehren verankert.

** In den weiteren Schritten des Prüfprozesses wird dieses Thema nicht weiter behandelt.

*** Bereits auf Stufe Vorprüfbericht wird das Thema des Monitoring bzw. der Berichterstattung nicht weiter behandelt.

Legende: im Richtplan(entwurf) behandelt resp. vom Bund im Prüfbericht gefordert, nicht behandelt; - nicht weiter thematisiert.

b) Interessenabwägung

Das primäre Ziel, welches im Sachplan FFF festgelegt ist, ist der Erhalt und Schutz der FFF. Zudem sind im Sachplan FFF weitere raumordnerische Ziele aufgelistet, mit denen der Sachplan FFF in Einklang zu bringen ist, so z.B. mit

- den Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung
- dem Bedarf an Flächen für Infrastrukturbauten
- der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen, ökologischer Ausgleichsflächen und naturnahen Landschaften
- dem Schutz vor Naturgefahren

Bei der Planung und Realisierung eines Projektes müssen die Behörden diese Ziele und Interessen gegen das Interesse am Erhalt und Schutz der FFF abwägen. Das Vorgehen dieser Interessenabwägung wird in Artikel 3 RPV beschrieben.⁵⁵ Die nachfolgenden Ausführungen betreffen die Verankerung der Interessenabwägung im kantonalen Richtplan und nicht die Frage, ob und mit welchen Kriterien und Ergebnissen die Interessenabwägung im konkreten Einzelfall erfolgt.

Von den sechs Kantonen (VD, TG, LU, NE, GL und ZH), deren Prüf- und Genehmigungsverfahren der kantonalen Richtpläne durch den Bund untersucht wurde, hatten nur die Kantone Luzern und Zürich die Interessenabwägung bereits in ihrem ersten Richtplanentwurf explizit verankert:

- Der **Kanton Zürich** legt zudem ein generelles Kriterium der Interessenabwägung fest, indem er gemäss Richtplan dafür sorgt, dass Fruchtfolgeflächen nur in Anspruch genommen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt.⁵⁶ Im Prüfbericht wird die Verankerung der Interessenabwägung als positiver Punkt gewürdigt und keine Verbesserungen in diesem Bereich verlangt.
- Gemäss Richtplan des **Kantons Luzerns** ist bei der Interessenabwägung im Rahmen der Nutzungsplanungen die Qualität des Landwirtschaftslandes angemessen zu berücksichtigen. Die Kriterien für die FFF-Beanspruchung, die bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen, sind hingegen nicht im Richtplan selbst, sondern lediglich im FFF-Merkblatt für das Vorgehen bei Einzonungsbegehren festgelegt.⁵⁷ Im Vorprüfungsbe-

⁵⁵ Interessenabwägung, Art. 3 RPV: Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie

- a. die betroffenen Interessen ermitteln
- b. diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen
- c. diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen

⁵⁶ Weitere in kantonalen Richtplänen festgelegte Kriterien der Interessenabwägung für die Beanspruchung von FFF sind gemäss Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), S. 26 die Prüfung von Alternativflächen/Standortgebundenheit, die Erfüllung des kantonalen Mindestumfangs, kantonale Entwicklungsstrategien, Bedarfsnachweis und die Rückführbarkeit (bei zeitlich begrenzter Beanspruchung der FFF).

⁵⁷ Gemäss Merkblatt (BUWD Kanton Luzern, Oktober 2012) gelten folgende Voraussetzungen für eine Beanspruchung von FFF: Interessenabwägung, übergeordnetes öffentliches Interesse, dem kantonalen Richtplan und

richt des ARE steht, dass auch in der Koordinationsaufgabe auf die Interessenabwägung im Falle einer anderweitigen Beanspruchung hinzuweisen sei, in welcher der dauernden Erhaltung des besten landwirtschaftlichen Kulturlandes hohe Priorität zukommt. Allerdings fordert das ARE im Rahmen des Prüfverfahrens nicht vom Kanton Luzern, dass auch die Kriterien der Interessenabwägung auf Stufe Richtplan zu definieren seien.

Bei den anderen untersuchten Kantonen (VD, NE, TG, GL) hat das ARE im Rahmen der Vorprüfung der Richtplanentwürfe jeweils verlangt, den Richtplan mit einem Grundsatz zur Interessenabwägung bei anderweitiger Beanspruchung von FFF zu ergänzen. Die Kantone Waadt, Neuenburg und Glarus haben dieser Forderung Folge geleistet und die Interessenabwägung anschliessend im Richtplan verankert. So steht beispielsweise im aktuellen Richtplanentwurf des **Kantons Glarus** (vom 29.10.2013), dass bei einer Beanspruchung von FFF eine nachvollziehbare Interessenabwägung vorgenommen werden muss.

Im Richtplan des **Kantons Thurgau** fand die Interessenabwägung trotz expliziter Aufforderung im Vorprüfungsbericht des ARE und folgender Überarbeitung des Richtplanentwurfs keine Erwähnung. Im Prüfbericht zum definitiven Richtplan wurde der Kanton Thurgau aufgefordert, dies im Rahmen der nächsten Richtplananpassung nachzuholen und die Art der Interessenabwägung im Falle von Nutzungskonflikten mit FFF im Richtplan zu verankern. Der Bundesrat übernahm in seinem Genehmigungsschreiben den Wortlaut aus dem Prüfbericht.

Insgesamt zeigt sich anhand der sechs Fallbeispiele also Folgendes:

- Der Bund verlangt regelmässig, die Interessenabwägung im Falle von Verbrauch von FFF explizit im Richtplan zu verankern. Darüber hinaus werden die Kriterien der Interessenabwägung jedoch nicht vorgegeben.
- Die Kantone kamen der Aufforderung zur Verankerung in drei von vier Fällen nach. Nur in einem Kanton wurde diese Aufforderung nicht umgesetzt. Dort wurde der Kanton im Prüfbericht und in der bundesrätlichen Genehmigung aufgefordert, die Interessenabwägung im Rahmen der nächsten Überarbeitung zu verankern.
- Wie erwähnt konnte nicht untersucht werden, wie die Interessenabwägung im konkreten Einzelfall durchgeführt wird und in welchen Fällen sie zugunsten des Kulturlandschutzes ausfällt.

c) Kompensation bei FFF-Verbrauch

Nebst der Interessenabwägung bei Beanspruchung von FFF fordert der Bund regelmässig auch die Verankerung einer Kompensation von beanspruchten FFF im kantonalen Richtplan. Eine explizite gesetzliche Grundlage für die Kompensation von beanspruchten FFF ist zwar nicht vorhanden, gemäss Art. 30 RPV müssen die Kantone jedoch dafür sorgen, dass ihr Anteil am Mindestumfang dauernd erhalten bleibt. Die Reserven gegenüber dem Mindestumfang also der Spielraum für den Verbrauch weiterer FFF bzw. liegt in den meisten Kantone

kommunalen Siedungsleitbild entsprechend, Bedarfsnachweis, Prüfung von Alternativstandorten, flächengleiche Kompensation.

bei unter einem Prozent.⁵⁸ Für die Erhaltung des Mindestumfangs ist die Kompensation verbrauchter FFF also bedeutend. Kompensationsflächen müssen die in der Vollzugshilfe des Sachplans FFF definierten FFF-Qualitätskriterien⁵⁹ erfüllen, um als FFF angerechnet werden zu können.⁶⁰

Von den sechs untersuchten Kantonen (VD, TG, LU, NE, GL und ZH) haben einzig die beiden Kantone Waadt und Luzern die Kompensationspflicht nicht bereits im Entwurf des Richtplans verankert.

Nachdem das ARE in seinem Vorprüfungsbericht den **Kanton Waadt** aufgefordert hat, die Instrumente zur Sicherstellung des quantitativen und qualitativen Schutzes der FFF im Richtplan zu verdeutlichen, wurde eine zusätzliche Richtplanregelung eingeführt, die die Kompensationspflicht definiert. Diese Kompensationspflicht gilt jedoch nur, wenn kein übergeordnetes kantonales Interesse für die Beanspruchung der FFF vorliegt. Bei Vorliegen eines kantonalen Interesses, liegt es in der Kompetenz des Kantons zu entscheiden, ob und wieviel der verbrauchten FFF kompensiert werden muss.

Der **Kanton Luzern** wählte einen anderen Weg. Er verzichtet auf eine Verankerung der Kompensationspflicht im Richtplan, verlangt die Kompensation bei Beanspruchung von FFF jedoch im FFF-Merkblatt für das Vorgehen bei Einzonungsbegehren.⁶¹ In der kantonalen Arbeitshilfe „Kompensationsprojekte für Fruchtfolgeflächen“ werden zudem die möglichen Kompensationsarten beschrieben.⁶² Das ARE hat sowohl im Vorprüf- als auch im Prüfbericht darauf verzichtet, einzufordern, dass die Kompensationspflicht in der laufenden Revision im Richtplan selbst verankert wird. Allerdings wird der Kanton Luzern im Prüfbericht und in der Genehmigung des Bundesrates beauftragt, die Kompensationspflicht im Rahmen der nächsten Überarbeitung in den Richtplan aufzunehmen.

Die weiteren untersuchten Kantone (TG, NE, GL und ZH) haben jeweils bereits in ihrem Richtplanentwurf eine Kompensationspflicht bei Beanspruchung von FFF verankert. Die Kantone unterscheiden sich jedoch bezüglich der Art und Ausgestaltung der Kompensationspflicht:

- Im **Kanton Thurgau** gilt bei Beanspruchung von FFF das sogenannte Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz. Eine Ausnahme bilden strategische Arbeitszonen, bei denen von diesem Prinzip abgesehen wird.

⁵⁸ Vgl. Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), S. 21.

⁵⁹ Dazu zählen unter anderen Kriterien zur Vegetation und den Niederschlagsverhältnissen, eine Hangneigung von maximal 18% und eine pflanzennutzbare Gründigkeit des Bodens von mindestens 50 cm.

⁶⁰ ARE (2006), Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF. Vollzugshilfe 2006, S. 15.

⁶¹ BUWD Kanton Luzern, Oktober 2012.

⁶² BUWD Kanton Luzern, Oktober 2012. Auszonung von nicht überbauten Flächen mit FFF-Qualität (z.B. „Übrige Gebiete B“), Bodenverbesserung eines degradierten Boden (durch Wiederverwertung des Bodenmaterials aus den beanspruchten FFF) oder Neuerhebung der FFF auf dem gesamten Gemeindegebiet mittels Bodenkartierung.

- Im **Kanton Neuenburg** werden als Kompensation bei der Auszonung die sogenannten «zones d'utilisation différencées» (ZUD) sowie überdimensionierte oder schlecht gelegene Bauzonen priorisiert.
- Im Richtplan des **Kantons Glarus** ist festgelegt, dass bei Änderungen der Bauzonenabgrenzung Fruchtfolgeflächen zwingend an anderer Stelle zu kompensieren sind. Die Kompensation kann durch Bodenaufwertungen an anderer Stelle oder Auszonung von Bauzonen an fruchtfolgeflächenfähigen Standorten erfolgen.
- Der **Kanton Zürich** hat in seinem Richtplan festgelegt, dass FFF nur dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn nebst dem Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebietes erfolgt. Der Kanton sorgt zudem dafür, dass Kompensationsmassnahmen auf anthropogenen oder bereits belasteten Böden stattfinden und überwacht deren Umsetzung. Die detaillierte Beschreibung der Kompensation des FFF-Verbrauchs ist in einem Merkblatt festgelegt.⁶³ Von der Kompensationspflicht ausgenommen sind landwirtschaftliche, zonenkonforme Bauten.

Im Vorprüfungsbericht (vom 03.03.2010) begrüsst das ARE grundsätzlich die Festlegung im Zürcher Richtplan. Dabei sei jedoch zu beachten, dass nicht nur eine flächengleiche, sondern auch eine qualitativ gleichwertige Kompensation sichergestellt werde. Zudem hat das ARE beantragt, dass sich die Modalitäten der Kompensationspflicht bei Beanspruchung von FFF bei nationalen Infrastrukturen (Bundesvorhaben) nach den zukünftigen Vorgaben des Bundes im Sachplan richten sollen. Wie der Kanton mit diesen Forderungen des ARE umgeht, wird sich im weiteren Verlauf des noch laufenden Richtplanverfahrens zeigen.

Insgesamt zeigt sich also grundsätzlich ein ähnliches Bild der Aufsichtstätigkeit wie bei der Verankerung der Interessenabwägung: Wo die Kantone noch keine Kompensationspflichten beim Verbrauch von FFF vorsehen, wird dies vom Bund im Rahmen des Genehmigungsprozesses (zumindest für zukünftige Revisionen) verlangt.

d) Monitoring und Berichterstattung an den Bund

Gemäss Art. 30 Abs. 4 RPV müssten die Kantone alle 4 Jahre dem ARE Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität der FFF mitteilen. Zusätzlich besteht gemäss Art. 46 Abs. 1 lit. b RPV die Pflicht, dem ARE Projekte mit einem Flächenverbrauch von grösser als 3 ha mitzuteilen.⁶⁴ Aus der Analyse der Richtplan-Prüfungen ergeben sich hierzu folgende Erkenntnisse:

⁶³ Baudirektion Zürich (Januar 2011 / Oktober 2014), Ressource Boden und Sachplan Fruchtfolgeflächen: Beanspruchte FFF ab einer Fläche von 0.5 ha müssen mit einer qualitativ und quantitativ gleichen Fläche kompensiert werden. In erster Linie erfolgt die Kompensation durch die Verwertung des anfallenden Bodenaushubs auf anthropogenen Böden.

⁶⁴ Die Umsetzung dieser Bestimmung wird in Abschnitt 0 auf S. 37 näher diskutiert.

- Von den sechs untersuchten Kantonen haben (VD, TG, LU, NE, GL und ZH) haben nur die Kantone VD und NE die Meldung bei einem Verbrauch von mehr als 3 ha Fruchtfolgeflächen im Richtplan erwähnt.
- Die 4-Jahres-Berichterstattung wird hingegen in keinem der untersuchten kantonalen Richtpläne eine Erwähnung.
- Das ARE hat in seinen Vorprüfungsberichten und auch in den Prüfungsberichten weder die Verankerung der 3-ha-Meldung noch der 4-Jahres-Berichterstattung in den kantonalen Richtplänen verlangt.

Ob eine Erwähnung der 3-ha-Meldungen oder der 4-Jahres-Berichterstattung in den kantonalen Richtplänen zweckmässig ist, ist diskutabel. Das ARE fordert aber im Rahmen von Richtplanrevisionen mindestens aktuelle Daten zu den FFF von den Kantonen ein, übernimmt diese in sein GIS, plausibilisiert die Angaben der Kantone mittels einer Checkliste und verfügt über eine synthetisierte Übersicht über die wichtigsten Eckpunkte über die FFF in den Kantonen.⁶⁵

Es fällt jedoch auf, dass die Kantone in ihren Inventaren gemäss einer aktuellen Untersuchung⁶⁶ rund 9'500 ha mehr FFF ausweisen, als zur Zeit der Entstehung des Sachplans FFF im Jahre 1992. Dies kontrastiert stark mit der Beobachtung des siedlungsbedingten Kulturlandverlusts in der Höhe von rund 54'000 ha gemäss der quantitativen Bestandesaufnahme (PVK-Berichtsteil A, Abschnitt 1.3). Mögliche Gründe für die Inventarveränderungen sind:⁶⁷

- Neuerhebungen aufgrund anderer Datengrundlagen wie Bodenkarten
- Verfügbarkeit von genauen Vermessungsdaten. FFF Polygone wurden digitalisiert und mit den Daten der amtlichen Vermessung verschnitten.
- Kompensationen durch Anrechnung von zusätzlichen Flächen (Nutzungseignungsklassen 6 wie z.B. ZH) oder effektive Bodenaufwertungsprojekten von degradierten Böden
- Boden-Rekultivierungen bei altrechtlichen Deponiestandorten
- Auszonungen von Bauland
- Neuansetzung von FFF in Spezialzonen und in Bauzonen

⁶⁵ Checkliste sowie synthetisierte Übersicht liegen für diese Evaluation vor. In Abbildung 7-2 auf S. 88 findet sich ein Vergleich der FFF-Inventare gemäss Angaben der Kantone und gemäss Geodatendatensatz des ARE. Gemäss Geodaten müssten rund 16'000 ha mehr an FFF vorhanden sein, als gemäss den kantonalen Inventaren ausgewiesen werden.

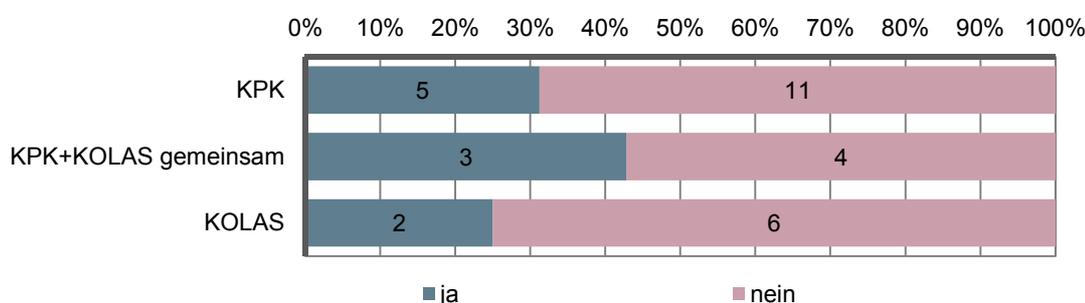
⁶⁶ Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.

⁶⁷ Vgl. Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), S.16/17.

2.4.3 Ergebnisse der Kantonsbefragung

Bei der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Kantonsbefragung wurden die Kantonsplaner und Landwirtschaftsämter unter anderem gefragt, ob in ihrem Kanton schon einmal eine geplante Richtplananpassung aus Gründen des Schutzes von FFF bzw. der Kulturlandschaft nach Rückmeldung des ARE geändert worden sei. Ein Drittel der Kantone beantwortet diese Frage mit Ja. Ein grosser Teil dieser Kantone erwähnt die Verankerung der Kompensationspflicht als Beispiel von Richtplananpassungen aufgrund von Rückmeldungen des ARE.

Abbildung 2-11: Ist in ihrem Kanton eine geplante Richtplananpassung aus Gründen des Schutzes von FFF bzw. der Kulturlandschaft nach Rückmeldung des ARE (bei der Vorprüfung, infolge des Prüfberichts oder infolge einer Bewilligung unter Vorbehalt) geändert worden?



Es muss an dieser Stelle offen bleiben, ob die übrigen Kantone keine Änderungen vorgenommen haben, weil sie auf allfällige Aufforderungen des ARE nicht reagiert haben, oder weil das ARE auf entsprechende Anmerkungen verzichtet hat oder ob noch keine Gesamtüberarbeitung des Richtplans seit Einführung des Sachplans FFF erfolgt ist.

Auch bei der Kompensationspflicht stellt sich die Frage, wie diese in den konkreten Einzelfällen von den Kantonen (und Gemeinden) umgesetzt wird, und wie weit ARE und BLW mit ihren Instrumenten darauf Einfluss nehmen werden (vgl. dazu auch die Behördenbeschwerde in Abschnitt 2.5.2).

2.4.4 Zwischenbeurteilung: Prüfung kantonale Richtpläne

a) Diskussion der Arbeitshypothesen

Arbeitshypothese C4: Die Prüfung der kantonalen Richtpläne berücksichtigt ausgeprägt die spezifisch kantonalen Gegebenheiten.

Die Anforderungen an den kantonalen Richtplan gemäss dem Sachplan FFF sind nur ein Aspekt unter vielen bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne. In Bezug auf den Richtplan-Text, der im Rahmen dieser Evaluation näher untersucht wurde, legt der Bund in jüngerer Zeit sein Schwergewicht auf die explizite Verankerung der FFF in der Interessenabwägung

und auf die Forderung nach der Festlegung von Kompensationsmechanismen im Richtplan. Die Umsetzung der Meldepflichten wird in der Richtplanprüfung formell wenig thematisiert, die Aktualisierung der FFF-Inventare jedoch eingefordert und geprüft. Der Verzicht auf die explizite Verankerung der FFF in der Interessenabwägung in einem der untersuchten Fälle hat allerdings keinen Genehmigungsvorbehalt ausgelöst, sondern mündete lediglich in der Aufforderung, dies im Rahmen der nächsten Richtplananpassung nachzuholen. In der Befragung geben nur rund 1/3 der Kantone an, infolge von Rückmeldungen des Bundes ihre Richtpläne im Bereich Kulturlandschutz bereits einmal angepasst zu haben.

Aussagen darüber, ob der Bund die Richtpläne der Kantone nach einheitlichen Kriterien prüft, sind schwierig zu treffen. Allerdings gesteht das Raumplanungsrecht den Kantonen auch im Bereich der FFF bewusst erheblichen Spielraum zu, der zumindest solange besteht, wie die Kantone über genügende Reserven an FFF verfügen. Entsprechend verlangt der Bund im Richtplan insbesondere die explizite Verankerung von Interessenabwägung und Kompensationspflicht an sich und verzichtet auf einen detaillierten Kriterienkatalog. Folgende Faktoren erschweren allerdings eine einheitliche Aufsicht bei detaillierten Anforderungen:

- Fehlende einheitliche FFF-Kartierung: Wie in Abschnitt 2.3 ausführlich diskutiert liegt keine einheitliche Kartierung der FFF (Quantität und Qualität) vor.
- Kantonal unterschiedliche Interpretationen: Die Vorgaben des Sachplans und der Vollzugshilfe lassen nach wie vor einigen Spielraum für spezifische kantonale Lösungen.
- Unterschiedlicher Rhythmus der Richtplan-Aktualisierung: Ein Teil der Richtpläne wird laufend überarbeitet, andere Richtpläne wurden seit fast 20 Jahren nicht mehr generell revidiert. Selbstverständlich entwickelt sich die Aufsichtstätigkeit über einen solch langen Zeitraum.
- Unterschiedlicher Entwicklungsstand und Ausrichtung der Richtpläne: Wie im föderalistischen System vorgesehen, besteht in vielerlei Hinsicht eine grosse Vielfalt der Richtpläne, die auf die je spezifischen kantonalen Bedürfnisse ausgerichtet sind.

b) Fazit

Der Bund interpretiert seine Kompetenzen im Bereich Kulturlandschutz auch bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne zurückhaltend. Er beschränkt sich im Genehmigungsprozess auf die Verankerung allgemeiner Prinzipien der Interessenabwägung und Kompensationspflicht, die von den Kantonen in der Regel aufgenommen werden. Bei Missachtung von Aufforderungen verzichtet er in den untersuchten Fallbeispielen darauf, seine Anliegen im Kulturlandschutz nötigenfalls mit Genehmigungsvorbehalten Nachdruck zu verleihen.

2.5 Monitoring und Interventionsinstrumente

In diesem Kapitel wird auf das Monitoring von FFF-Inventaren und des FFF-Verbrauchs sowie die Anwendung der dem Bund zur Verfügung stehenden Interventionsinstrumente eingegangen. Damit soll aufgezeigt werden, wie der Bund seine Aufsichtsfunktion ausserhalb der Vollzugsunterstützung und der Genehmigung der kantonalen Richtpläne wahrnimmt. Dazu gehen wir wie folgt vor:

- Im folgenden Abschnitt wird darauf eingegangen, welche Meldepflichten bestehen und inwiefern der Bund diese eingehalten werden
- In Abschnitt 2.5.2 werden Entwicklung und Einsatz der Behördenbeschwerde analysiert
- Abschnitt 2.5.3 zeigt die Ergebnisse der Kantonsbefragung
- Abschliessend werden die Arbeitshypothesen im Lichte der Erkenntnisse diskutiert und ein Zwischenfazit gezogen

2.5.1 Umsetzung der Meldepflichten der Kantone

a) Reporting gemäss Art. 30 Abs. 4 RPV

Wie bereits oben in Abschnitt 2.4.2d) (S. 138) aufgezeigt, erfolgt die Berichterstattung der Kantone zu Stand und Entwicklung der FFF im Rahmen des Prüfprozesses der kantonalen Richtpläne. Eine separate 4jährliche Berichterstattung existiert jedoch in der Regel nicht. Es ist durchaus diskutabel, ob ein Monitoring in Form einer allgemeinen Berichterstattung ausserhalb der Richtplanprüfungen notwendig ist. Jedenfalls wurden an verschiedenen Stellen Mängel festgestellt, die für eine Intensivierung des Monitorings sprechen, wie bspw.:

- Die Datenlage in den Kantonen ist sehr unterschiedlich (vgl. Abschnitt 2.3.4)
- Trotz anhaltendem Kulturlandverbrauch sind die FFF-Inventare der Kantone seit Inkrafttreten des Sachplans FFF gestiegen (vgl. Abschnitt 2.4.2d)

b) Umsetzung der Meldepflicht gemäss Art. 46 Abs. 1 lit. b RPV

Vor der Revision des RPG (also vor dem 1.5.2014) war nicht klar geregelt, in welcher Frist (und welcher Form) die Meldung eines FFF-Verbrauchs von 3 Hektaren erfolgen muss. Dies erschwerte bislang eine systematische Überprüfung solcher Meldungen und Projekte durch das ARE. Insbesondere ist es für das ARE oft mit einem erheblichen Aufwand verbunden, herauszufinden, um was es sich bei einer eingehenden Meldung eigentlich handelt.

Zudem verfügt das ARE gemäss eigenen Angaben bis anhin nicht über die notwendigen Ressourcen, um systematisch alle relevanten Projekte auf die Notwendigkeit einer Beschwerde hin zu prüfen. Dies entspricht allerdings nicht dem Auftragsverständnis des ARE - und nach Einschätzung der Autoren auch nicht dem Willen des Gesetzgebers - diese an sich kantonale Aufgabe derart eng zu überwachen. Eine punktuelle Prüfstrategie erscheint deshalb durchaus angebracht. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Meldepflichten eingehalten werden, um Kantone mit regelmässiger Meldung gegenüber weniger gewissenhaften

Kantone nicht schlechter zu stellen. Aus den durchgeführten Untersuchungen ergeben sich verschiedene Hinweise, dass nicht von einer systematischen Meldung aller meldepflichtigen Vorhaben ausgegangen werden kann.⁶⁸

Mit den aktuell geltenden Übergangsbestimmungen des RPG im Rahmen der Redimensionierung der Bauzonenreserven auf den Bedarf über 15 Jahre sind derzeit alle Anpassungen bei Bauzonen dem ARE zu melden, und entsprechend ist im Prinzip eine flächendeckende Information des ARE über allfällige Auswirkungen auf die FFF sichergestellt.

2.5.2 Behördenbeschwerde

a) Verankerung und Umsetzung der Behördenbeschwerde

Die Behördenbeschwerde des ARE existiert in Art. 48 Abs. 4 RPV seit 2007 und wurde seither verschiedentlich angewendet, teilweise auch für Anliegen des Kulturlandschutzes. Einer der bekanntesten Fälle ist der Bundesgerichtsentscheid von 2013 im Fall des Nutzungsplans der Gemeinde Cressier (FR), auf den unten noch vertieft eingegangen wird.⁶⁹

Wichtigste Grundlage für das Ergreifen einer Behördenbeschwerde bilden die Mitteilungen der Kantone bei einem FFF-Verbrauch von mehr als drei Hektaren. Wie bereits oben erwähnt, war allerdings in der alten RPV die Fristigkeit dieser Meldungen nicht klar geregelt, was auch die Anwendbarkeit des Beschwerderechts negativ beeinflusste. Mit der RPG-Revision (2012), die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, wurde die Mitteilungspflicht klarer verankert⁷⁰ und dem ARE auch explizit das Recht eingeräumt, sich bei Bedarf fragliche Projekte eröffnen zu lassen. Mit den geltenden Übergangsbestimmungen ist eine flächendeckende Information des ARE bei Einzonungen im Prinzip sichergestellt (vgl. obiger Abschnitt).

Bei der Prüfung der eingegangenen Meldungen geht das ARE wie folgt vor: Es wird eine Prüfung des vorliegenden Falls vorgenommen und soweit notwendig vertieft. In den meisten Fällen resultiert die Prüfung in einer Aktennotiz, die das ARE dem betroffenen Kanton und / oder Gemeinde zukommen lässt und die Position des ARE erläutert. In seltenen Fällen, wenn das ARE mit den zusätzlichen Erläuterungen zum Einzonungsentscheid nicht einverstanden ist, macht es unter Umständen von seinem Beschwerderecht Gebrauch. Für die Zeit zwischen 2007 und 2014 besteht keine Statistik, aus der hervorgeht, wie viele der vom ARE ergriffenen Behördenbeschwerden FFF betreffen. Das Thema dürfte bei etwa fünf bis maximal zehn Beschwerden eine Rolle gespielt haben. Seit Mai 2014 wurden bis heute (1. Mai

⁶⁸ Vgl. dazu z.B. Abschnitt 2.4.2d). Gemäss Interviewaussagen erhält der Bund nicht nur von den Kantonen, sondern auch von Drittpersonen relevante Informationen, um seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen.

⁶⁹ Ebenfalls zu erwähnen sind BGE 134 II 217 und das Urteil des Bundesgerichts 1a.19/2007 vom 2. April 2008.

⁷⁰ Art. 46, Abs. 1 RPV: Die Kantone eröffnen dem ARE Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und Beschwerdeentscheide unterer Instanzen, wenn sie Folgendes betreffen: a. Ausscheidung von Bauzonen in Kantonen, in denen Artikel 38a Absatz 2, 3 oder 5 RPG zur Anwendung gelangt; b. Änderungen von Nutzungsplänen, wenn Fruchtfolgefleichen um mehr als drei Hektaren vermindert werden.

2015) zwölf Beschwerden ergriffen.⁷¹ Das ARE strebt gemäss eigener Aussage in diesem Zusammenhang eine häufigere Anwendung seines Beschwerderechts an, um für die Klärung von Vollzugsfragen zu sorgen.

Seit dem 1. Januar 2014 verfügt auch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) über ein Beschwerderecht im Bereich des Schutzes von FFF.⁷² ARE und BLW intensivieren ihre Koordination hinsichtlich Fragen zu den FFF.

b) Fallbeispiel Bundesgerichtsentscheid Cressier

Gemäss verschiedenen Interviewaussagen war das Behördenbeschwerderecht in Zusammenhang mit der Sicherung der FFF zumindest teilweise umstritten⁷³ und waren umso herausfordernder als die Meldungen bei grösserem FFF-Verbrauch nicht oder erst spät erfolgten. Umso wichtiger sind deswegen Gerichtsurteile, die eine Klärung der Bundeskompetenzen herbeiführen. Ein vielbeachteter Entscheid ist diesbezüglich der Bundesgerichtsentscheid betreffend die Ortsplanung von Cressier (FR) 2013.

2009 hat Cressier eine Ortsplanungsrevision verabschiedet, die eine Erweiterung der Gewerbezone und einer Wohnzone mit geringer Dichte vorsah. Damit verbunden wäre ein Verlust an FFF von über 3 Hektaren gewesen. Die Revision wurde vom zuständigen kantonalen Amt 2011 genehmigt und dem ARE gemäss Art. 46 RPV gemeldet. Nach Prüfung der Unterlagen entschied sich das ARE, von seinem Beschwerderecht gemäss Art. 48 RPV Gebrauch zu machen.

Das ARE monierte unter anderem die nach seiner Ansicht zu grossen Bauzonen und die ungenügende Erschliessung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln. Aufgrund der Genehmigung des kantonalen Richtplans als « Zwischenergebnis » seien zudem weder die Behörden noch Gerichte daran gebunden. Vor allem aber beklagte das ARE den Verlust von FFF, ohne dass eine effektive Interessenabwägung durchgeführt wurde oder eine Kompensation vorgesehen sei. In erster Instanz hat das Kantonsgericht die Beschwerde teilweise gutgeheissen und den Entscheid bzgl. der Wohnzone aufgehoben. Das Gericht hat den Widerspruch zwischen dem Verbrauch von FFF und einer Wohnzone mit geringer Dichte hervorgehoben und die Gemeinde angewiesen, mindestens eine Zone mit mittlerer Dichte vorzusehen.

Das ARE hat den Entscheid an das Bundesgericht weitergezogen und auf ganzer Linie Recht erhalten. Das Bundesgericht hat insbesondere eine konkrete und vollständige Interessenabwägung verlangt, bei der auch die Situation der umliegenden Gemeinden zu berücksichtigen sei.⁷⁴ In seinen Erwägung hat das Bundesgericht die ungenügende Berücksichtigung der FFF

⁷¹ Gemäss Angaben des ARE im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

⁷² Vgl. Art 34 Abs. 3 RPG.

⁷³ Wichtig in diesem Zusammenhang war insbesondere das Urteil des Bundesgerichts 1C_35/2011/1C_173/2011 vom 29. August 2011.

⁷⁴ BGer 1C_15/2013 vom 09.08.2013.

in der Interessenabwägung betont. Es hat angemerkt, dass ein kantonaler Richtplan die Behörden nicht von der Pflicht entbindet, auch im konkreten Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. Der Kanton Freiburg verfüge zudem über grosse Baulandreserven. Das Bundesgericht unterstrich dabei die Bedeutung der Abschätzung des Bedarfs und der Kapazitäten auf regionaler und interkommunaler Ebene, dass also nicht einfach auf die betroffene Gemeinde alleine abgestellt werden kann.

Dieser Bundesgerichtsentscheid ist insgesamt als wichtiges Beispiel zur Stärkung des Beschwerderechts des ARE als Aufsichtsbehörde und der Bedeutung der Interessenabwägung an sich zu werten. Dies ist umso stärker hervorzuheben, als erst mit der - zu jenem Zeitpunkt zwar beschlossenen - aber erst per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision höhere Anforderungen an den Schutz der FFF gesetzlich explizit verankert wurden.

c) Vorübergehende Nutzungszonen nach Art. 37 RPG

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

2.5.3 Ergebnisse der Kantonsbefragung

a) Umsetzung der Meldepflichten

Den Kantonen wurden in der Befragung Fragen zur Umsetzung der Meldepflichten gemäss Art. 30 Abs. 4 RPV und Art. 46 RPV nachkommen. Wie in Kapitel 2.4 aufgezeigt wurde, sind diese in den kantonalen Richtplänen häufig nicht verankert, was vom Bund auch nicht gefordert wird. Zudem hat sich gezeigt, dass die allgemeine Berichterstattung zu Lage und Qualität der FFF im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne erfolgt. Hinsichtlich der „3ha-Meldungen“ gibt in der durchgeführten Befragung rund die Hälfte der Kantone an, diese vollständig oder weitgehend vorzunehmen, rund ein Viertel der Kantone unregelmässig oder nur ausnahmsweise und ein Viertel nie. Aufgrund der im Laufe der Untersuchung erzielten Erkenntnisse muss das allerdings nicht bedeuten, dass die Kantone ihrer Meldepflicht nicht nachkommen. Es durchaus Gründe für das Ausbleiben solcher Meldungen der Kantone, die in der Befragung vereinzelt genannt wurden:

- ein solch hoher Verbrauch kam bisher nicht vor
- Der Verbrauch von FFF bedingt eine Anpassung des kantonalen Richtplans und wird damit automatisch dem Bund zur Genehmigung vorgelegt.

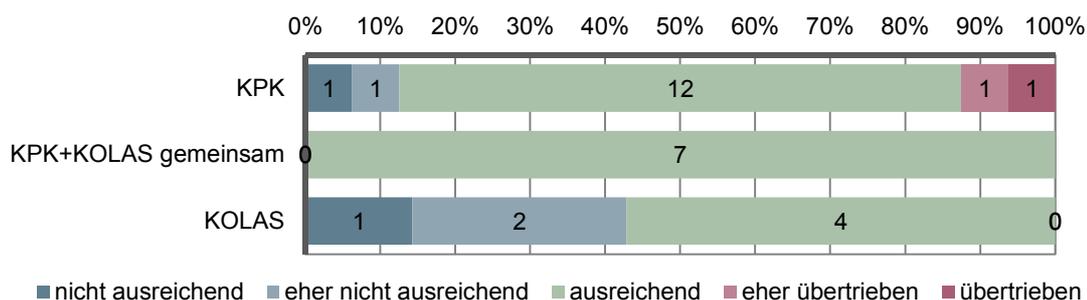
Auf eine detaillierte Darstellung der entsprechenden Fragen an die Kantone wird deshalb verzichtet.⁷⁵ Es sei aber nochmals darauf hingewiesen, dass auch gemäss übereinstimmen-

⁷⁵ Vgl. dazu die Fragen 8 und 9 der Kantonsbefragung.

den Interviewaussagen diese beiden Inputs in das Monitoring des Bundes nicht flächendeckend und nicht in einer standardisierten Form erfolgen.

Die Kantone wurden auch danach gefragt, ob sie die Instrumente für das Monitoring des Bundes über die FFF ausreichend halten. Wie die folgende Abbildung zeigt, bejaht dies eine grosse Mehrheit aller Antwortenden.

Abbildung 2-12: Halten Sie die in Frage 8) und 9) genannten Instrumente für das Monitoring des Bundes über die FFF für ausreichend?



b) Einschätzungen zum Instrument der Behördenbeschwerde

Die Akzeptanz des Beschwerderechts des ARE (und neu BLW) an sich ist gemäss den Ergebnissen der Kantonsbefragung wenig umstritten (vgl. folgende Abbildung): Bei den Stellungnahmen von Landwirtschaftsämtern und gemeinsamen Stellungnahmen mit den Planungsämtern liegt die Zustimmung bei über 80%. Die Kantonsplaner sind etwas zurückhaltender.

Abbildung 2-13: Finden Sie das Instrument der Behördenbeschwerde im Prinzip richtig?

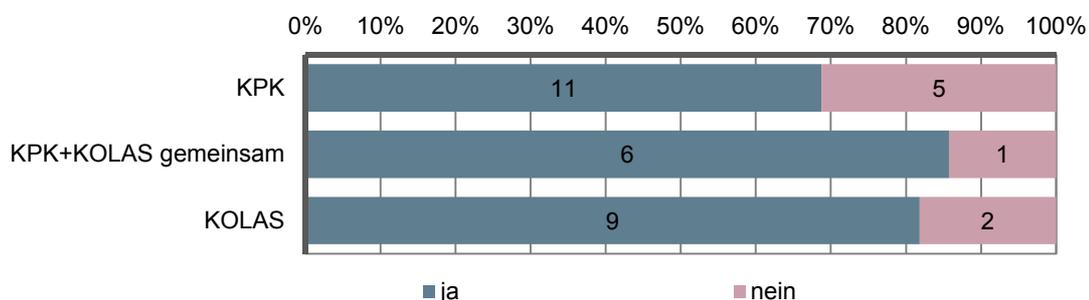
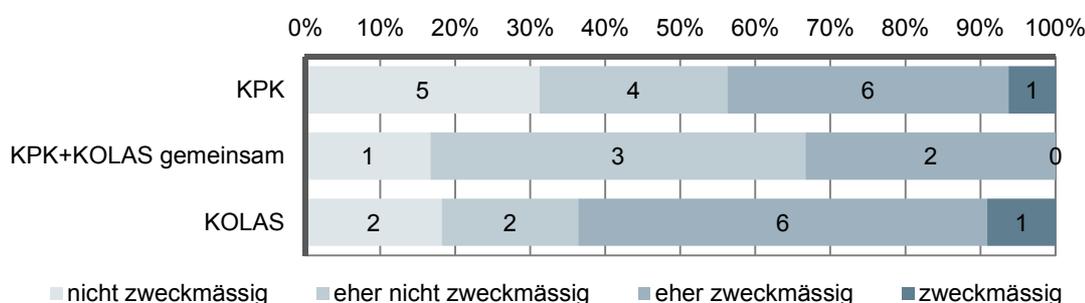


Abbildung 2-14 zeigt die Antworten zur Einschätzung ob eine häufigere bzw. konsequentere Anwendung der Behördenbeschwerde als zweckmässig betrachtet wird. Bei den Kantons-

planern und den gemeinsamen Stellungnahmen halten etwas weniger als die Hälfte eine häufigere bzw. konsequentere Anwendung dieses Instruments für zweckmässig, bei den Landwirtschaftsämtern sind es fast 2/3 der Kantone. Die unterschiedliche Haltung dürfte mit der innerkantonalen Stellung zusammenhängen. Die Behördenbeschwerde zum Schutz von FFF liegt näher an den Interessen der Landwirtschaft. Aus den Kommentaren geht hervor, dass vereinzelt die Meinung vertreten wird, bei der Behördenbeschwerde handle es sich um einen unzulässigen Eingriff in die Kantonsautonomie. Umgekehrt wurde angemerkt, der Einsatz dieses Instruments könne wichtige Gerichtsentscheide bewirken, die den Vollzug des Sachplans wesentlich vereinheitlichen.

Abbildung 2-14: Wäre es im Sinne des Kulturlandschutzes zweckmässig, wenn der Bund in begründeten Fällen häufiger / konsequenter Beschwerde (gegen Nutzungsplanungen und/oder konkrete Bauprojekte) ergreifen würde?



2.5.4 Zwischenbeurteilung: Überwachung kantonaler Entscheide

a) Diskussion der Arbeitshypothesen

Arbeitshypothese C6: Der Bund verfolgt kantonale Entscheide mit Auswirkungen auf das Kulturland nur lückenhaft, kontrolliert die Einhaltung der kantonalen FFF-Kontingente nicht systematisch und ergreift keine Massnahmen zur Erhaltung des kantonalen Mindestumfangs.

Ausserhalb der Genehmigung der kantonalen Richtpläne verfolgt der Bund kantonale Entscheide und Vorhaben vor allem über die 3-ha-Meldungen der Kantone, die im Rahmen von Art. 46 RPV zu erfolgen haben. Die Meldepflichten werden von den Kantonen nicht flächendeckend eingehalten. Dieser Sachverhalt ist nur beschränkt als ein Vollzugsmangel des Bundes zu bewerten, da die rechtlich verfügbaren Instrumente des Bundes sehr eingeschränkt waren und zudem eine punktuelle Prüfstrategie dem föderalistischen Vollzugsarrangement angemessen erscheint.

Der Bund verfügte somit bis anhin nicht aus allen Kantonen über die relevanten Informationen in der geeigneten Frist oder der geeigneten Form, um bei prüfungswürdigen Einzonungen bei Bedarf von seinem Beschwerderecht Gebrauch zu machen. Dies ist insbesondere in jenen Fällen problematisch, wo Einzonungen von grösseren FFF keiner Revision des kanto-

nen Richtplans bedürfen und deshalb dem Bund nie bekannt wurden. Es waren diesbezüglich bis anhin also Kantone eher benachteiligt, die ihren Informationspflichten gewissenhaft nachgekommen sind.

Mit den geltenden Übergangsbestimmungen des RPG ist vorübergehend eine umfassende Information des Bundes sichergestellt und die Voraussetzungen für die gezielte Anwendung der Behördenbeschwerde verbessert.

b) Fazit

Das Monitoring zu Stand und Entwicklung der FFF war bisher in andere laufende Prozesse integriert. Die Interventionsmöglichkeiten wurden - teilweise mangelnder Einhaltung der Meldepflichten - nur selektiv angewendet. Damit konnte die Aufsicht mit wenig zusätzlichem Ressourcenaufwand bewerkstelligt werden. Die Kehrseite davon ist eine teilweise schlechte Datenlage und eine potenzielle Benachteiligung von einzelnen Kantonen.

2.6 Fazit zur Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung

Den Kantonen wurde viel Spielraum beim Schutz der FFF gelassen,...

Der Kulturlandschutz ist auf Bundesebene im Raumplanungsgesetz verankert, welches im Sinne der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung den Kantonen zwar gewisse Rahmenbedingungen auferlegt, die Planungskompetenz aber weitgehend den Kantonen überlässt. Innerhalb der Raumplanungsgesetzes war der Schutz des Kulturlandes generell bzw. der FFF im Speziellen mindestens bis zur RPG-Revision von 2012 relativ schwach verankert: Die FFF an sich sowie der Sachplan FFF und seine wichtigsten Instrumente, nämlich der kantonale Mindestumfang und die Anforderungen an die Interessenabwägung sowie die Kompensationspflichten bei Einzonungen von FFF waren bis anhin nicht oder wenig explizit gesetzlich abgestützt.

Zwar liegen mit den Verfassungsaufträgen im Bereich Landwirtschaft resp. Landesversorgung und auch Umwelt sowie dem Sachplan, der sich explizit auf diese mehrdimensionalen Verfassungsziele stützt, klare Aufträge vor; dennoch konnten sich die mit dem Vollzug der Aufsicht über die kantonale Kulturlandsicherung betrauten Bundesstellen nur auf wenig explizite *gesetzliche* Grundlagen stützen. Dies hat sich so ausgewirkt, dass bis heute nicht von einem einheitlichen Vollzug der Bundesaufsicht gesprochen werden kann. Weder sind die Anforderungen an die Anerkennung als FFF eindeutig und umfassend geklärt, noch ist klar, wie die Verankerung des Schutzes von FFF in den kantonalen Richtplänen mindestens ausgestaltet oder welche Massnahmen ergriffen werden müssen, wenn der kantonale Mindestumfang nicht mehr gewährleistet werden kann. Es besteht also sowohl bei den Vollzugsgrundlagen (Inventar der FFF, bundesseitige Anforderungen an die Kantone) als auch beim Vollzug der Bundesaufsicht an sich (Umgang mit Meldepflichten, Beurteilung der kantonalen Richtpläne) ein erheblicher Ermessensspielraum.

Dieser Ermessensspielraum ist nach unserer Einschätzung weitgehend durch die heutige offene Gesetzgebung gewollt und ein Abbild der verfassungsmässigen Aufgabenteilung und der offenen Interessenabwägung zwischen Kulturlandschutz und anderen Interessen. Der Ermessensspielraum ist daher nicht einem mangelhaften Vollzug durch die Verwaltung zuzuschreiben. Dennoch ist festzustellen, dass die Verwaltung die Vollzugsgrundlagen über die Zeit zwar merklich verbessert hat. Sie hätte aber überdies auch die Möglichkeit gehabt, vermehrt für einheitliche Grundlagen sowie einheitliche Anforderungen an die Kantone zu sorgen und damit einen einheitlicheren Vollzug der Bundesaufsicht zu gewährleisten. Die bisher für diese Aufgabe eingesetzten Ressourcen sind mit insgesamt rund 2 Vollzeitstellen eher schlank gehalten.

..., die Kantone haben diesen genutzt, was teilweise gewollt, teilweise problematisch ist

Die Kantone haben den ihnen gewährten Spielraum entsprechend ihren jeweiligen Präferenzen genutzt. Insofern dies dem im Föderalismus angelegten Gedanken des Wettbewerbs von unterschiedlichen kantonalen Lösungen entspricht, ist dies nicht weiter ein Problem. Es entspricht sogar dem Prinzip der raumplanerischen Interessenabwägung, die auch auf kantonaler Ebene je unterschiedlich ausfallen kann. Wenn dadurch aber von Seiten des Bundes zwischen den Kantonen unterschiedliche Massstäbe angewendet werden und also keine gleich langen Spiesse im Wettbewerb zwischen den Kantonen bestehen, ist dies problematisch. Besonders problematisch ist zu werten, wenn im Vollzug der Bundesvorgaben konsequente Kantone gegenüber den übrigen Kantonen benachteiligt werden.

Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang der Umgang mit den Meldepflichten der Kantone zu erwähnen: Der Bund hat bis anhin nicht aus allen Kantonen über die relevanten Informationen in der geeigneten Frist oder der geeigneten Form verfügt, um bei prüfungswürdigen Vorhaben allenfalls von seinem Beschwerderecht Gebrauch zu machen. Dies ist insbesondere in jenen Fällen problematisch, wo Einzonungen von grösseren FFF keiner Revision des kantonalen Richtplans bedürfen und deshalb dem Bund nie bekannt wurden. In diesen Fällen verfügte der Bund bis anhin über keine Mittel, um systematisch von seinem Beschwerderecht Gebrauch zu machen. Insofern ist davon auszugehen, dass diesbezüglich bis anhin Kantone eher benachteiligt wurden, die ihren Informationspflichten gewissenhaft nachgekommen sind.

Aus Sicht der Aufträge gemäss Sachplan FFF und gerade mit Blick auf die sich verschärfenden Anforderungen an den Kulturlandschutz infolge der ersten und einer allfälligen zweiten RPG-Revision sind daher die folgenden Mängel von Bedeutung:

- Fehlende einheitliche Kartierung der FFF als Vollzugsgrundlage
- Keine strikte Umsetzung der Informations- und Meldepflichten der Kantone
- Offen formulierte Anforderungen an Interessenabwägung und Kompensationspflichten

Wie bereits erwähnt, sind diese Mängel nicht alleine im Vollzug, sondern mindestens teilweise bereits in der Gesetzgebung begründet, welche bewusst auch anderen Interessen (Landnutzung) einen Spielraum lässt. Diese Lücken mussten entsprechend in jüngerer Zeit durch die Rechtsprechung gefüllt werden. Die Raumplanungsämter der Kantone, die ihren Spiel-

raum tendenziell erhalten möchten, schätzen den bisherigen Vollzug der Bundesaufsicht mehrheitlich als gerade richtig ein. Etwas kritischer sehen dies die Landwirtschaftsämter der Kantone und schätzen den bisherigen Vollzug häufiger als eher zurückhaltend ein.

3 Teil D: Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben



Quellennachweis: www.vs.ch

3.1 Ausgangslage und Aufbau des Berichts Teil D

In Berichtsteil A der PVK „Quantitative Bestandesaufnahme“ wird gezeigt, dass die Beanspruchung von Kulturland durch Vorhaben des Bundes im Vergleich zu den übrigen siedlungsbedingten Kulturlandverlusten von eingeschränkter Bedeutung ist. Bezogen auf den gesamten Kulturlandverlust machen die Bundesvorhaben (v.a. Nationalstrassen und in geringerem Umfang Schiene) rund 2 bis 3% aus. Hingegen liegt der Bundesanteil am Ackerlandverlust etwas höher bei etwa 5%. Eine aktuelle Studie schätzt den Verbrauch an Fruchtfolgeflächen durch Bundesinfrastrukturprojekte (Nationalstrassen und Bahninfrastruktur) zwischen 1992 und 2012 auf 692 Hektaren.⁷⁶ Bezogen auf den dauerhaft zu erhaltenden Mindestumfang an FFF von 438'560 Hektaren bedeutet dies einen Verbrauch von 0.16%.

Für die Kantone ist der (Kultur-) Landverbrauch durch Bundesvorhaben dennoch relevant. Einerseits werden Sachpläne und Plangenehmigungsverfahren des Bundes behördenver-

⁷⁶ Vgl. regioConcept (2014), Bodeneingriff der Bundesinfrastruktur auf die Fruchtfolgeflächen: Diese Studie beschränkt sich auf die Abschätzung der Flächenbeanspruchung durch Strassen- und Schieneninfrastrukturen des Bundes. Es ist aufgrund einer älteren Untersuchung des ARE davon auszugehen, dass die Beanspruchung für weitere Bundesinfrastrukturen noch deutlich geringer ist, wenn man von den militärischen Infrastrukturen absieht, für deren Flächenansprüche liegen keine aussagekräftigen Daten vor (vgl. ARE: Arbeitsmodul 4 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen [Bericht Liner], internes Arbeitspapier, Bern 2002).

bindlich auf allen Stufen der Raumplanung. Andererseits „verbraucht der Bund damit einen Teil der kantonalen FFF-Inventare“.⁷⁷ Der Bund schmälert die kantonalen FFF und die Handlungsfreiheit der Kantone zwar nur in geringem Umfang. Angesichts der schwindenden FFF-Reserven und des zunehmenden Drucks den Kulturlandverbrauch zu minimieren, ist dies aber zumindest von politischer Relevanz.

Aufgrund der flächenmässig relativ geringen Bedeutung der Bundesvorhaben für den Kulturlandverbrauch wurde mit dem Auftraggeber vereinbart, für diesen Teil der Evaluation deutlich geringere Ressourcen als für den Teil C zur Aufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz einzusetzen. Ausserdem liegt eine aktuelle Übersicht⁷⁸ zur Sachplanung des Bundes vor, die Stand, Funktionsweise und Bedeutung dieses Instruments umfassend aufarbeitet. Wir beschränken uns daher in der vorliegenden Evaluation darauf, zu beleuchten, wie die Aspekte des Kulturlandschutzes bzw. der Schonung der FFF in die Planungen von Infrastrukturprojekten einfließen.

Um die Schonung des Kulturlands bei Bundesvorhaben zu beurteilen gehen wir wie folgt vor:

- Im folgenden Abschnitt 3.2 zeigen wir auf, welches **Wirkungsmodell** dem Kulturlandschutz bei Bundesvorhaben zugrunde liegt.
- Abschnitt 3.3 widmet sich den **Bundesplanungen aus übergeordneter Sicht**. Dazu werden die Inhalte der Sachpläne mit Blick auf den Schutz der FFF analysiert sowie Einschätzungen der befragten Verwaltungsstellen einbezogen.
- Abschnitte 3.4 und 3.5 zeigen auf, inwiefern der Kulturlandschutz in den beiden diesbezüglich wichtigsten Infrastrukturämtern **BAV und ASTRA** gehandhabt wird. Die Analyse stützt sich in diesen Abschnitten auf Interviews und ausgewählte Fallbeispiele.
- Vor der abschliessenden Beurteilung der Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben (Abschnitt 3.7) werden die Ergebnisse der **Kantonsbefragung** zu diesem Thema kurz präsentiert (Abschnitt 3.6).
- Auf die ergänzende Untersuchungsfrage zur Vereinbarkeit zwischen **Raumkonzept Schweiz** und dem Sachplan FFF wird anhand einer ARE-intern durchgeführten Studie eingegangen (Seite 166).

Dazu stützen wir uns neben den vorhandenen Grundlagen auf die folgenden eigenen Datenerhebungen:⁷⁹

⁷⁷ Gemäss der gültigen Vollzugshilfe (ARE 2006, S. 11) erfolgt nämlich die Reduktion des kantonalen Mindestumfangs infolge von Bundesvorhaben nicht automatisch. Die Anpassung des kantonalen Mindestumfangs infolge des FFF-Verbrauchs durch ein Bundesvorhaben gab es bisher erst bei FR, obwohl die Kantone verschiedene Anfragen gestellt haben (vgl. Planteam S, Boden + Wirtschaft Vogt 2013, S. 19).

⁷⁸ VLP-ASPAN (2011), Rechtsgutachten – Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen. Und in einer verdichteten Form: VLP-ASPAN (2014), Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument.

Abbildung 3-1: Übersicht über Evaluationsfragen und durchgeführte Datenerhebungen

	Kapitel	Interviews	Analyse Sachplaninhalte	Kantonsbefragung	Fallstudie SABA
Dokumentation		– Interviewnotizen (nur intern)	– Abbildung 3-3	– Anhang A	– 3.6
Evaluationsfragen					
Berücksichtigung des Kulturlandschutzes in Sachplanung und Kohärenz mit SP FFF	3.3 3.4	x	x	x	
Berücksichtigung des Kulturlandschutzes bei weiteren Bundesvorhaben	3.5	x		x	x
Angemessener Einbezug der relevanten Bundesstellen	3	x		x	(x)
Vereinbarkeit mit dem Raumkonzept Schweiz	Exkurs S. 166	(x)			
Zweckmässigkeit des Bundesrechts, RPG-Revisionen	3.7 4	x			

3.2 Wirkungsmodell und Ressourcen

Im Berichtsteil B der PVK wird der rechtliche Kontext zur Kulturlandsicherung analysiert.⁸⁰ Wir verzichten deshalb an dieser Stelle auf eine Rekapitulation. Jedoch fassen wir in der folgenden Abbildung 2-2 das resultierende Vollzugsarrangement in einem Wirkungsmodell zusammen, welches der nachfolgenden Analyse zugrunde liegt. Die Evaluationsgegenstände, die für diesen Berichtsteil relevant sind, werden nachfolgend kurz erläutert:⁸¹

Im **Behördenarrangement** auf Bundesebene ist die Federführung für die Sachplanung und Plangenehmigung beim zuständigen Infrastrukturamt vorgesehen. Das ARE nimmt eine Vermittlerfunktion wahr bzw. leistet den Infrastrukturämtern methodische Unterstützung bei der Erarbeitung ihrer Planungen. Das ARE begleitet die Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren des Bundes insbesondere mit der Sektion Bundesplanungen, die insgesamt mit 5 Personen besetzt ist.⁸² Diese Personalressourcen sind gemäss ARE knapp bemessen, um die laufenden Bundesplanungen umfassend und eng begleiten zu können. Zu beachten ist

⁸⁰ Vgl. dazu den Abschnitt 1.2.1 im Teil B der PVK-Evaluation oder für eine umfassende Erklärung der Sachpläne des Bundes VLP-ASPAN (2014), Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument.

⁸¹ Das Wirkungsmodell bzw. die verwendeten Termini orientieren sich an den gängigen Modellen der Evaluationsforschung. Vgl. bspw. Sager, Rüefli (2005), Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements.

⁸² Gemäss Angaben ARE: Eine Person (60 Stellen-%) wird ausschliesslich für die Betreuung des Raumkonzepts Schweiz eingesetzt. Drei Personen für die Sachplanung (Luftverkehr, Landverkehr, Raum und Energie inkl. Militär und NASAK). Eine Poolstelle im Bereich Energie und Untergrund. Aufgrund von Umdisponierungen verfügt das ARE im Vergleich zu früher über etwas mehr Ressourcen für den Bereich Raumplanung.

insbesondere, dass das ARE nicht nur das Interesse des Kulturlandschutzes vertritt, sondern zahlreiche weitere Interessen und Koordinationsaufgaben im Auge behalten muss.

Die relevanten Outputs des Bundes in Bezug auf die Schonung des Kulturlands bzw. der Interessenabwägung bei Bundesvorhaben sind auf der übergeordneten Ebene der Sachplan⁸³ und auf Ebene des konkreten Projekts die Plangenehmigung:

Sachplan:⁸⁴ Der Sachplan ist das wichtigste Instrument des Bundes, um seine raumrelevanten Tätigkeiten aufeinander und mit jenen der Kantone und Gemeinden abzustimmen. Ausgehend von den politischen Vorgaben werden die raumwirksamen Bundesvorhaben in Sachplänen behördenverbindlich grafisch und textlich dargestellt und dabei analog zu den kantonalen Richtplänen der Planungsstand⁸⁵ ausgewiesen. Die Sachpläne bestehen aus einem konzeptionellen Teil („Teil Programm“) und einem Umsetzungsteil („Objektblätter“).

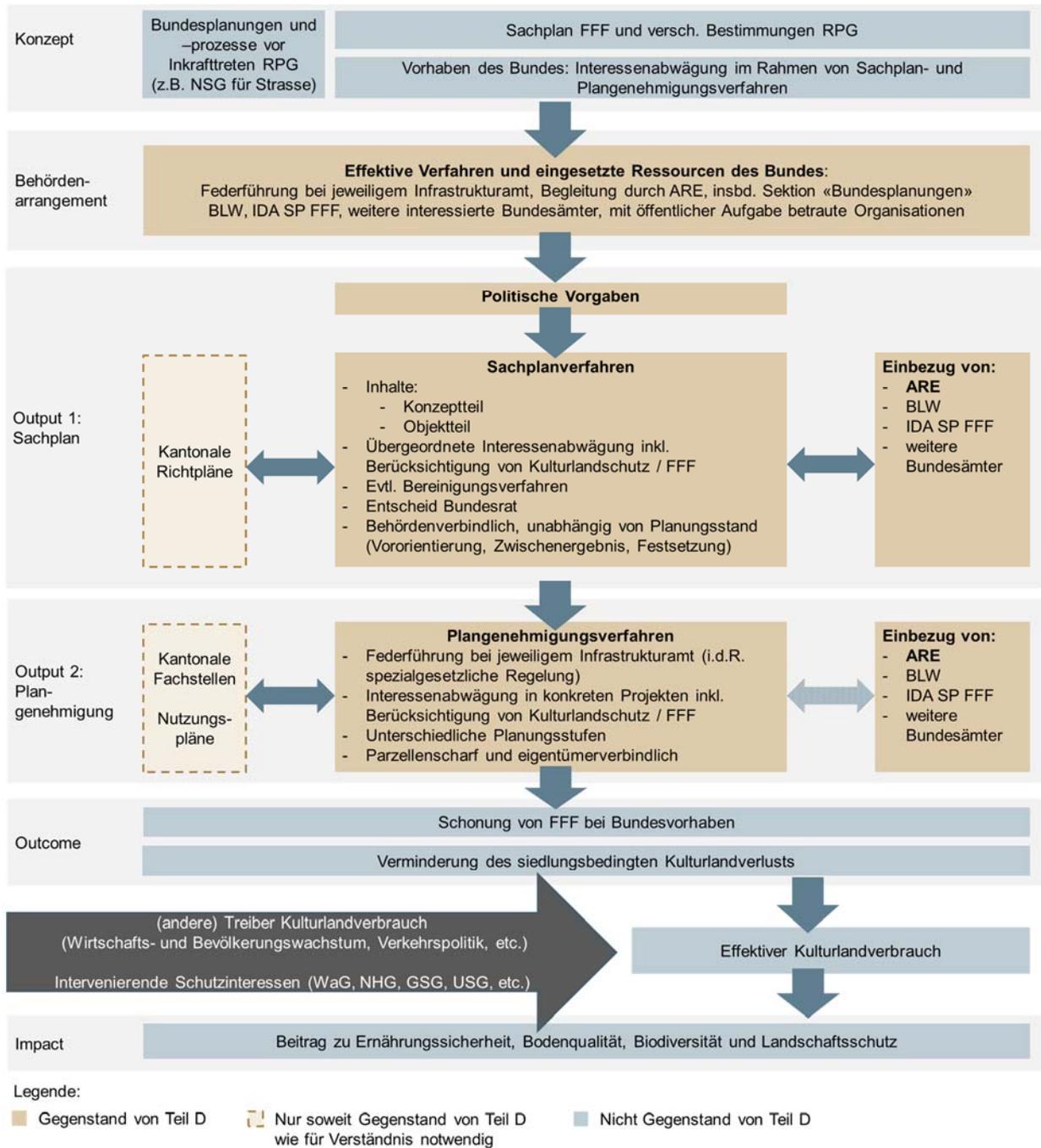
Es ist dabei zu beachten, dass für die Planung der nationalen Infrastrukturen bereits vor Inkrafttreten des RPG Planungsprozesse etabliert wurden, die teilweise nach wie vor gelten. Dies betrifft insbesondere den Nationalstrassenbau: Mit dem Netzbeschluss von 1960 wurde das übergeordnete Netz festgelegt, und im Nationalstrassengesetz sind die Vorgaben zu Verfahren, Abläufen und Genehmigungen enthalten, die neben dem Sachplanverfahren weiterhin gelten.

⁸³ Es gibt auch weitere raumrelevante Vorhaben des Bundes, die (bisher) nicht in einem Sachplan erfasst wurden. Wichtigstes Beispiel sind aktuell noch die Nationalstrassen. Das Bundesamt für Strassen hat jedoch am 13. August 2014 die Erarbeitung der ersten Auflage des Sachplans Verkehr - Teil Infrastruktur Strasse im offenen Verfahren ausgeschrieben.

⁸⁴ Vgl. für umfassende Erläuterungen zum Sachplan VLP-ASPAN (2014), Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument.

⁸⁵ Und zwar mit den Kategorien „Vororientierung“, „Zwischenergebnis“, „Festsetzung“ sowie der „Ausgangslage“.

Abbildung 3-2: Wirkungsmodell Kulturlandschutz bei Bundesvorhaben



Für die vorliegende Untersuchung sind insbesondere folgende Elemente des Sachplanverfahrens interessant:⁸⁶

⁸⁶ Vgl. Art. 17 bis 21 RPV.

- Im Sachplanverfahren liegt die **Federführung** beim jeweiligen Bundesamt, das für die raumwirksame Tätigkeit zuständig ist. Das ARE wird eng einbezogen, vermittelt bei Konflikten zwischen den Bundesstellen sowie zwischen Bund und Kantonen, und stellt fest, ob die Sachpläne den Anforderungen genügen.⁸⁷
- Im Rahmen der Sachplanung ist eine raumplanerische **Interessenabwägung** vorzunehmen, welche die teilweise gegensätzlichen Interessen in einer ausgewogenen Lösung berücksichtigt.⁸⁸
- Die Kantone sind frühzeitig in das Sachplanverfahren einzubinden und der Sachplan mit den kantonalen Richtplänen abzustimmen, unter anderem um Widersprüche zwischen den verschiedenen Planungen zu vermeiden. Können sich Bund und Kantone nicht einigen, kann ein Bereinigungsverfahren zur Anwendung kommen.

Plangenehmigung: Grundeigentümerverbindlich und parzellenscharf fixiert werden die Sachpläne in nachgelagerten Verfahren, z.B. durch das Plangenehmigungsverfahren.⁸⁹ Die nachgelagerten Verfahren sind damit für den effektiven Schutz von Kulturland ebenso wichtig wie die Sachplanung. Die Plangenehmigungsverfahren sind nicht im RPG, sondern spezialgesetzlich geregelt und deshalb je nach Sektor unterschiedlich ausgestaltet und benannt. Die Plangenehmigung ist in der Regel Ergebnis eines mehrstufigen Prozesses und auch in diesem Rahmen hat eine Interessenabwägung zu erfolgen. Die Stellung des ARE bzw. die Koordinationspflicht mit dem ARE ist allerdings gegenüber dem Sachplanverfahren weniger ausgeprägt.⁹⁰

3.3 Planungen des Bundes

3.3.1 Sachpläne

Wie bereits erläutert sollen die Sachpläne des Bundes nach Art. 13 RPG die raumrelevanten Vorhaben des Bundes in einer übergeordneten Perspektive erfassen und untereinander koordinieren. Insbesondere sollen die Sachpläne auch dazu dienen, die verschiedenen Interessen einer ausgewogenen Lösung zuzuführen. Um im konkreten Sachplanprozess die erfolgte Interessenabwägung im Detail nachvollziehen zu können, wäre eine vertiefte Analyse der

⁸⁷ Im Vergleich zur kantonalen Richtplanung sieht der Bund also eine andere Aufgabenteilung zwischen dem „Raumplanungsamt“ und den Infrastrukturämtern vor: Die kantonale Richtplanung erfolgt federführend durch die Kantonsplaner und diese beziehen unter anderem die Interessen der Infrastrukturämter in die raumplanerische Interessenabwägung mit ein. Beim Bund wird hingegen die Interessenabwägung derjenigen Bundesstelle anvertraut, die in erster Linie ein Interesse an der Realisierung von Infrastrukturprojekten hat.

⁸⁸ Vgl. für das Vorgehen bei einer Interessenabwägung Art. 3 Abs. 1 RPV.

⁸⁹ VLP-ASPAN (2014), Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument, S. 10. Voraussetzung für die Aufnahme eines Plangenehmigungsverfahrens ist der Koordinationsstand „Festsetzung“ im Sachplan des Bundes (S. 7).

⁹⁰ Vgl. Teil B, Abschnitt 1.2.1

Sachplanerarbeitung notwendig, was im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht bewerkstelligt werden konnte.

Jedoch gibt bereits die Analyse der Textteile der Sachpläne mit Bezug zum Kulturland bereits einen Hinweis darauf, in welchem Umfang Anliegen des Kulturlandschutzes eingeflossen sind. Die Ergebnisse dieser Textanalyse finden sich im nächsten Abschnitt und werden anschliessend gemeinsam mit Erkenntnissen aus den durchgeführten Interviews interpretiert.

a) Übersicht Stand der Bearbeitung und Berücksichtigung FFF

Aus der Textanalyse der bestehenden Sachpläne lassen sich folgende Erkenntnisse ziehen (vgl. auch Abbildung 3-3):

- Auch 35 (!) Jahre nach Inkrafttreten des RPG sind **noch nicht alle vorgesehene Sachpläne des Bundes erstellt**. Wie VLP-ASPAN feststellt: „Die Sachpläne als Instrument der Bundesplanung, obwohl schon seit 1980 im Raumplanungsgesetz verankert, sind lange Zeit zu Unrecht unterschätzt worden. Vor allem die Infrastrukturämter des Bundes haben sie stiefmütterlich behandelt.“⁹¹ Offensichtlich wird nicht dem Instrument Sachplan nicht von allen betroffenen Infrastrukturämtern eine hohe Priorität eingeräumt.
- In Bezug auf die Schonung der FFF besonders relevant ist, dass der **Sachplan Verkehr noch immer nicht vollständig** vorliegt. Dabei sind gerade die Nationalstrassen und Bahninfrastruktur für den grössten Teil des Flächenverbrauchs durch den Bund verantwortlich.⁹²
- In der Regel erwähnen die Sachpläne die Abstimmung mit den übrigen Sachplänen und raumrelevanten Vorhaben des Bundes, in den Objektblättern oft auch den Sachplan FFF explizit. Dazu finden sich in den Sachplänen (Programm- und Umsetzungsteile) regelmässig generelle Aussagen wie „Eingriffe in FFF sind zu vermeiden“ oder „Der schonende Umgang mit den FFF ist eine Pflicht.“
- In Bezug auf eine allfällige Kompensation von verbrauchten FFF wird regelmässig auf die Vorgaben der kantonalen Richtplanung verwiesen. Gerade im Sachplan Verkehr, Teil Programm fehlt jedoch eine explizite Erwähnung der FFF oder des Kulturlands generell.⁹³

In der Abbildung auf der folgenden Seite findet sich in den ersten drei Spalten eine Übersicht über den Stand der Bearbeitung der Sachpläne und Konzepte des Bundes nach Art. 13 RPG. In der zweitletzten Spalte wird aufgeführt, inwiefern die Schonung des Kulturlands bzw. der FFF im Sachplan / Konzept erwähnt wird.

⁹¹ VLP-ASPAN (2014), Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument, S. 20.

⁹² ARE (2002): Arbeitsmodul 4 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen [Bericht Liner], internes Arbeitspapier, Bern.

⁹³ Nicht aber in den einzelnen nach Verkehrsträgern ausgerichteten Teilen des Sachplans Verkehr.

Abbildung 3-3: Konzepte und Sachpläne des Bundes nach Art. 13 RPG

Sachplan / Konzept	Federführendes Bundesamt	Stand der Bearbeitung	Erwähnung Kulturland / FFF
Landschaftskonzept Schweiz (LKS)	BAFU	in Umsetzung	Allgemeine Ziele: Eingriffe in die Landschaft minimieren. Haushälterische, aufwertende Nutzung. LKS ist auf die bestehenden Sachpläne (inkl. FFF) abgestimmt.
Sachplan Verkehr			
<i>Teil Programm</i>	ARE	in Umsetzung	Strategische Ziele: Umweltbelastungen senken sowie natürliche Lebensgrundlage schonen; Abbau natürlicher Ressourcen zu begrenzen. → aber keine explizite Erwähnung von Kulturland oder FFF
<i>Teil Infrastruktur Schiene (SIS)</i>	BAV	in Umsetzung (Änderungen 2015 in Bearbeitung)	Konzeptteil: Eingriffe in FFF sind zu vermeiden. Mit Anpassungen und Ergänzungen eingeführt: Eine Abstimmung mit dem Sachplan FFF ist durchzuführen.
<i>Teil Infrastruktur Schifffahrt (SIF)</i>	BAV	in Bearbeitung	
<i>Teil Strasse</i>	ASTRA	in Prüfung*	
<i>Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL)</i>	BAZL	in Umsetzung (10./11. Serie und Gebirgslandeplätze in Bearbeitung)	Objektblätter: Die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung sind zu berücksichtigen. Im Falle einer Befestigung der Piste ist für die betroffenen Fruchtfolgeflächen eine Ersatzregelung nach Vorgabe des Kantons zu treffen. Der schonende Umgang mit den FFF ist eine Pflicht.
Sachplan Übertragungsleitungen	BFE	in Umsetzung (Objekte teilw. in Bearbeitung)	Konzeptteil (2001): Die Fruchtfolgeflächen sind im Gesamtinteresse des Landes dauernd zu erhalten. Flächenverbrauch und Landschaftsbeeinträchtigungen minimieren. Objektblätter: Neue Konflikte (in den Bereichen Landschaftsbild, Siedlungsgebiet und landwirtschaftliche Nutzung) sind möglich.
Sachplan geologische Tiefenlager	BFE	in Umsetzung	Konzeptteil: Die grössten Wirkungen von Tiefenlagern ergeben sich bezüglich Flächenverbrauch, Fruchtfolgeflächen, Ausbruchmaterial sowie Wildtierkorridoren.
Sachplan Militär	GS VBS	in Umsetzung (Gesamtrevision laufend)	Das VBS hat der Erhaltung der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen, insbesondere der Fruchtfolgeflächen, Rechnung zu tragen Der landwirtschaftlichen Nutzung ist während der gesamten Bestandesdauer (inkl. Rückbau) einer Immobilie Rechnung zu tragen.
Nationales Sportanlagekonzept (NASAK)	BASPO	in Umsetzung	Das NASAK ist mit den übrigen Sachplänen und Konzepten des Bundes abgestimmt. Neu zu erstellende Sportanlagen stehen aus verschiedenen Gründen (u. a. Flächenverbrauch) im Spannungsfeld von sportlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Interessen.

Quelle: (für erste drei Spalten) ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014), Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 RPG. Stand: November 2014. Nicht aufgeführt in der Übersicht ist der Sachplan FFF der federführend beim ARE liegt und sich seit 1992 als erster Sachplan in Umsetzung befindet.

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

b) Interpretation

Auf Basis der obigen Textanalyse und den durchgeführten Interviews lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

- Für die Interessenabwägung im Rahmen der Sachplanverfahren hat der Kulturlandschutz im Vergleich zu den weiteren zu berücksichtigenden Interessen kein besonderes Gewicht. Davon zeugen bereits die recht knapp gehaltenen Ausführungen zum Kulturlandschutz in den Sachplänen. Inwiefern im Rahmen der Ämterkonsultation Stellungnahmen von ARE und BLW betreffend der Berücksichtigung des Kulturlandschutzes oder der FFF Berücksichtigung finden, wurde zwar nicht speziell untersucht. Aus den Interviews wäre aber nicht bekannt, dass diese im Vergleich zu anderen Stellungnahmen besonders stark gewichtet werden. Exemplarisch zeigt auch die Vollzugshilfe zum Sachplan FFF die geringe Bedeutung der FFF bei Vorhaben des Bundes und stellt fest, „dass die Interessenabwägung bei Vorhaben von nationalem Interesse [...] praktisch immer zuungunsten der FFF ausgefallen ist.“⁹⁴ Es gibt aber auch positive Ausnahmen von Sachplanungen mit vorbildlicher Interessenabwägung.⁹⁵
- Die **Kohärenz der Sachpläne** untereinander bzw. deren Abstimmung mit dem Sachplan FFF ist nur bedingt gegeben. Zur Unterstützung der Abstimmung zwischen den Bundesvorhaben und mit den Kantonen wird zwar laufend ein Web-GIS nachgeführt, das alle Sachpläne bzw. Vorhaben des Bundes kartografisch festhalten soll.⁹⁶ Dennoch ist eine umfassende Abstimmung über alle Sachpläne bzw. raumrelevante Vorhaben des Bundes aus den folgenden Gründen aktuell schlicht nicht möglich:
 - Es sind noch gar nicht alle vorgesehenen Sachpläne des Bundes vorhanden.
 - Die FFF sind nicht in allen Kantonen in gleicher Qualität erfasst und sind in der genannten GIS-Applikation nicht abrufbar.
 - Die Sachpläne unterscheiden sich bzgl. der berücksichtigten Inhalte und der Vollständigkeit der aufgenommenen raumrelevanten Vorhaben
- Hinsichtlich der **Zusammenarbeit zwischen den Infrastrukturämtern und dem ARE** bei Bundesplanungen (und in Bezug auf FFF mit dem BLW) ist gemäss Interviewaussagen in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung zu spüren. Die Notwendigkeit einer guten Koordination der raumrelevanten Vorhaben werde aufgrund der zunehmenden Nutzungskonflikte besser anerkannt. Dazu haben verschiedene Bundesgerichtsurteile ebenfalls beigetragen.⁹⁷

⁹⁴ ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2006), Sachplan Fruchtfolgefleichen FFF. Vollzugshilfe 2006, S. 8.

⁹⁵ Bspw. ist der Sachplan Übertragungsleitungen gemäss Angaben des ARE als vorbildlich zu bezeichnen. Das ARE ist dort in der Begleitgruppe mit anderen wichtigen Stakeholdern bei der Erarbeitung vertreten. Die Interessenabwägung sei in diesem Fall allerdings auch einfacher, weil die Interessen der betroffenen Kantone nicht so stark seien.

⁹⁶ Einstieg über <http://map.geo.admin.ch>.

⁹⁷ Vgl. Fallstudie zum Bundesgerichtsurteil UVEK vs. Wartau bzgl. der Strassenabwasserbehandlungsanlagen auf S. 3.5b).

3.3.2 Plangenehmigung

Während im Sachplanverfahren die übergeordnete Koordination und Interessenabwägung vorgenommen wird, geht es bei der Plangenehmigung um spezifische Projekte, die parzellenscharf und eigentümerverschrieben festgelegt werden. Für den effektiven Verbrauch an Kulturland bzw. FFF spielt die Plangenehmigung also eine ebenso bedeutende Rolle.

Wie aus den Interviews hervorgeht, wurde das ARE in der Vergangenheit oft erst im Rahmen der Ämterkonsultation zu laufenden Plangenehmigungsverfahren beigezogen. In diesem Stadium sind grundlegende Entscheidungen zur Variantenwahl bereits gefallen und damit die Auswirkungen auf das Kulturland im Wesentlichen gegeben. Nach unserer Einschätzung sind bei diesem Vorgehen die Anforderungen des Sachplans FFF hinsichtlich des rechtzeitigen Beizugs des ARE sowie bei einem Verbrauch von mehr als 3 Hektaren der Beizug des ARE vor dem Entscheid nicht erfüllt.

Allerdings gilt es auch in diesem Bereich anzumerken, dass gemäss übereinstimmenden Interviewaussagen eine deutliche Verbesserung der Zusammenarbeit in den letzten Jahren feststellbar ist und ARE sowie BLW häufiger auch bei der Variantenerarbeitung einbezogen werden.

3.4 Beispiel Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene SIS

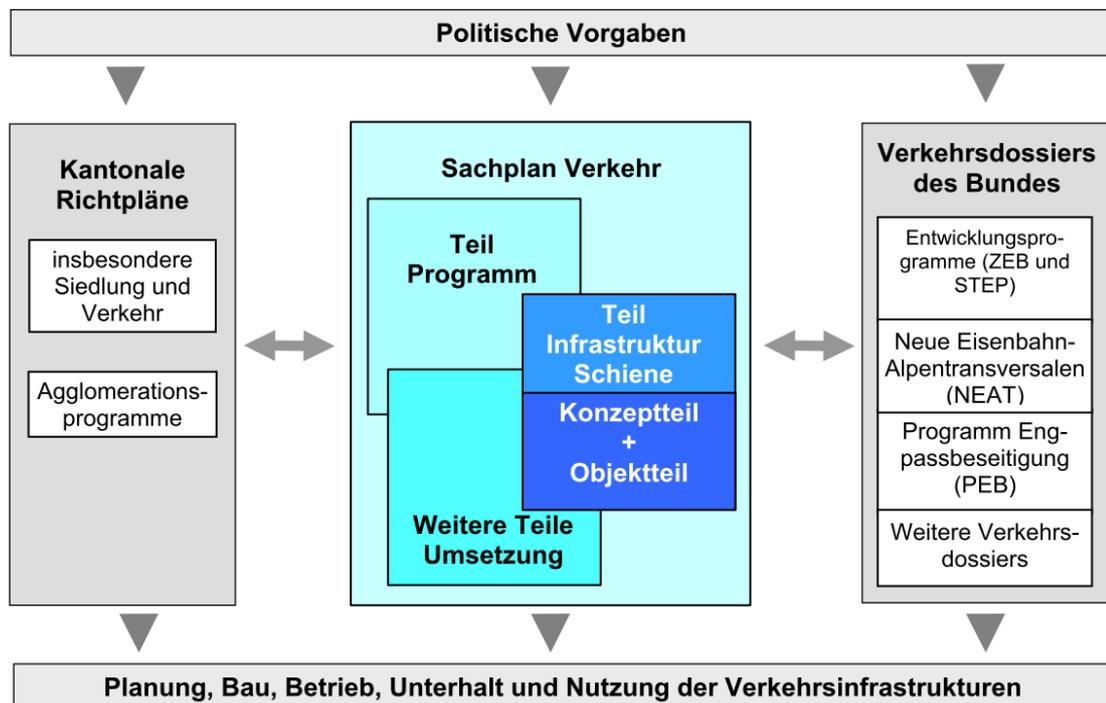
In diesem Kapitel wird kurz auf die Berücksichtigung des Kulturlandschutzes bzw. der damit betrauten Bundesstellen im Rahmen der Planungen im Bundesamt für Verkehr eingegangen. Die Aussagen stützen sich in erster Linie auf die durchgeführten Interviews.

a) Stufe Sachplanung

Der Konzeptteil des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene wurde 2010 in Kraft gesetzt und seither zweimal angepasst.⁹⁸ Die Einbettung dieses Sachplans wird in der folgenden Grafik dargestellt.

⁹⁸ Für den Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene wurde eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) gemäss Methodik des ARE durchgeführt. Infrac, Ecoplan (2006), Nachhaltigkeitsbeurteilung Sachplan Verkehr, Teil Programm.

Abbildung 3-4: Einbettung Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene



Quelle: UVEK, Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Konzeptteil, S. 4.

Die Hauptaufgabe des BAV liegt in der Sicherstellung und Förderung des öffentlichen Verkehrs. Aus Optik des BAV stellt sich deshalb in erster Linie die Frage, wo welches Angebot an Eisenbahn notwendig ist und weniger, wie das Kulturland geschützt werden kann. Das ÖV-Angebot ist dabei regelmässig ein sehr politisches Thema und entsprechend das BAV mit klaren politischen Aufträgen konfrontiert. Dennoch findet schon im Rahmen der grundsätzlichen Variantenwahl und der Entwicklung der Botschaft ans Parlament eine Interessenabwägung statt. Im Rahmen von Machbarkeitsstudien wird hierzu unter anderem das Bewertungstool NIBA eingesetzt. In diesem Berechnungstool fliesst der Kulturlandverbrauch unter anderem über den Indikator Bodenversiegelung mit ein, hat aber auf das Gesamtergebnis in aller Regel keinen Einfluss.⁹⁹

Bei der Konkretisierung der politischen Vorgaben im Sachplan bestehen verschiedene weitere Einschränkungen für eine umfassende Berücksichtigung des Kulturlandschutzes, z.B.:

- Bedürfnisse aufgrund der Verkehrsprognosen
- Bestehendes Bahninfrastrukturnetz

⁹⁹ Ernst Basler und Partner (2006) NIBA: Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte. Leitfaden zur Bewertung von Projekten im Schienenverkehr. Zusätzlich neben dieser quantitativen Berücksichtigung des Bodenverbrauchs wird im Rahmen einer ergänzenden Nutzwertanalyse der Indikator Siedlungsplanung berücksichtigt.

- Anforderungen aus dem Betrieb (z.B. Reisezeiten, Knotensystem, etc.)
- Kostenvorgaben zur Bahninfrastruktur
- Verschiedene gesetzliche Schutzansprüche (USG, Lärmschutz, Schutzgebiete, WaG, etc.)

Insgesamt spielt der Kulturlandschutz im Sachplan Verkehr, Teil Schiene also eine untergeordnete Rolle. Immerhin werden mit dem Teil Infrastruktur Schiene des Sachplans Verkehr alle Ausbauprojekte mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt der Bahn erfasst, die Teil des STEP sind, unabhängig davon, ob deren Finanzierung beschlossen ist oder nicht.

b) Plangenehmigung

Aufgrund der grossen Komplexität und Vielzahl der Vorhaben ist eine umfassende Interessenabwägung auf Stufe des Sachplans sehr schwierig. Umso grössere Bedeutung kommt bei der Schieneninfrastruktur der Interessenabwägung im konkreten Projekt, also im Rahmen der Plangenehmigungsverfahren zu.

Das ARE wird i.d.R. nicht zur Planung selbst, also nicht zur Variantenentwicklung, beigezogen, sondern erst im Plangenehmigungsverfahren. Damit sich das ARE dort zukünftig effektiver einbringen kann, bzw. auf die Vorhaben mit gewichtigen räumlichen Auswirkungen fokussieren kann, wurde kürzlich zwischen ARE und BAV eine Verwaltungsvereinbarung getroffen.

Insgesamt spielt auch auf Stufe der konkreten Projekte der Kulturlandschutz keine übergeordnete Rolle und der Einbezug des ARE war in der Vergangenheit auf die formelle Konsultation beschränkt. Bedeutender als der Einbezug des ARE ist für die Planung die Zusammenarbeit mit den verantwortlichen kantonalen Stellen, welche wiederum selbst dafür besorgt sind, die Interessen des Kulturlandschutzes – mit unterschiedlichen Prioritäten und Abwägungen - einzubeziehen.

3.5 Weitere Bundesvorhaben: Beispiel Nationalstrassenbau

In diesem Kapitel wird kurz auf die Berücksichtigung des Kulturlandschutzes bzw. der damit betrauten Bundesstellen im Rahmen der Planungen im Bundesamt für Strassen eingegangen. Die Aussagen stützen sich in erster Linie auf die durchgeführten Interviews und eine Fallstudie.

a) Fehlender Sachplan - Planungen auf Basis Netzbeschluss und Nationalstrassengesetz

Der Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse wurde erst kürzlich zur Erarbeitung ausgeschrieben.¹⁰⁰ In einer ersten Phase soll er insbesondere die bestehenden Vorhaben der Programme zur Netzfertigstellung und zur Engpassbeseitigung abbilden, voraussichtlich aber noch nicht für die laufende Planung des ASTRA eingesetzt werden. Gemäss Interviewaussagen ist die lange Verzögerung bei der Umsetzung des Sachplans unter anderem darin begründet, dass der Netzbeschluss für die Nationalstrassen bereits 1960 erfolgte,¹⁰¹ also bereits 19 Jahre vor dem RPG vorlag. Zudem wurde im Nationalstrassengesetz (NSG)¹⁰² grosser Wert auf Planungsprozesse und Koordinationsprozesse zwischen Bund und Kantonen gelegt. Daher waren zum Zeitpunkt der Einführung der Anforderung, einen Sachplan zu erstellen, einerseits ein grosser Teil des Netzes zumindest bereits projektiert und andererseits das funktionale Erfordernis nicht mehr vordringlich gegeben.¹⁰³ Zu beachten ist, dass im Zuge des Nationalstrassenbaus auch namhafte Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Meliorationen) erfolgt sind, die Kulturland geschaffen haben.

In diesem Zusammenhang ist auch wichtig zu berücksichtigen, dass bis vor der NFA (2008) der Bau der Nationalstrassen eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen war. Die Kantone waren für die Projektierung und Interessenabwägung zuständig. Der Bund hat insbesondere die Oberaufsicht und einen Teil der Finanzierung wahrgenommen. Erst seit 2008 ist der Bund (weitgehend) alleine für die Realisierung des Nationalstrassennetzes zuständig. Für die Interessenabwägung auf übergeordneter Ebene hat das ASTRA (wie auch das BAV, vgl. oben) ein Bewertungstool geschaffen.¹⁰⁴

Diese Aufgabenverschiebung zum Bund gemeinsam mit den spürbar stärker werdenden Nutzungskonflikten habe dazu geführt, dass dem Sachplan als Koordinationsinstrument auch bei den Nationalstrassen eine grössere Bedeutung zukommt. Zudem ist nun der Bund für die Interessenabwägung im konkreten Projekt zuständig und sieht sich häufig mit der Kompensationspflicht von verbrauchten Flächen konfrontiert. Der Bund hat jedoch grosse Schwierigkeiten für eine Kompensation zu sorgen, weil für die Umsetzung von Kompensationsmassnahmen letztlich die Kantone zuständig sind.

ARE und BLW stellen eine deutliche Verbesserung der Zusammenarbeit fest. Ihren Anliegen im Bereich des Kulturlandschutzes kommt in jüngerer Zeit grössere Bedeutung zu. ARE, BLW und BAFU werden häufiger schon viel früher in der Projektierung von Vorhaben miteinbezogen und sollen damit zu einer frühzeitigen Diskussion und Klärung der verschiedenen

¹⁰⁰ ASTRA Bundesamt für Strassen (2014), Projekt: Sachplan Verkehr - Erstellung der ersten Auflage des Teils Infrastruktur Strasse. Bedingungen und Pflichtenheft.

¹⁰¹ Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960. SR 725.113.11.

¹⁰² Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG), SR 725.11.

¹⁰³ Wie in VLP-ASPAN (2014, S.7) jedoch festgehalten wird, „mag [das Nationalstrassennetz] materiell Sachplancharakter haben, formell ist es aber kein Sachplan nach Artikel 13 RPG.“

¹⁰⁴ Nachhaltigkeits - Indikatoren für STRAsseninfrastrukturprojekte, vgl. EcoPlan (2010), Handbuch eNISTRA.

Schutzinteressen beitragen. Dazu dürften auch ausgewählte Bundesgerichtsurteile beigetragen haben, wie jener, der in der folgenden Fallstudie dargestellt ist. Diese Entwicklung ist aus Perspektive des Kulturlandschutzes wichtig, weil der Kulturlandverbrauch mehr noch als auf Ebene Sachplan bzw. Netzbeschluss im Rahmen von konkreten Projekten beeinflusst werden kann.

Auch wenn diese jüngsten Entwicklungen als erfreulich im Sinne des Kulturlandschutzes zu werten sind, bleibt doch festzuhalten, dass zuvor über lange Zeit hinweg der Kulturlandschutz im Nationalstrassenbau eher wenig Beachtung gefunden hat.¹⁰⁵ In diesem Sinne ist der Bund seiner Vorbildfunktion bisher noch nicht vollumfänglich gerecht geworden.

b) Fallstudie: Strassenabwasserbehandlungsanlagen

In verschiedenen Interviews ist die Planung der Strassenabwasserbehandlungsanlagen als Beispiel einer in der Vergangenheit mangelnden Sensibilität¹⁰⁶ des ASTRA für Anliegen des Kulturlandschutzes aufgeführt worden. Deshalb soll an dieser Stelle kurz auf einen Bundesgerichtsentscheid zu den Strassenabwasserbehandlungsanlagen (SABA) eingegangen werden.

Ausgangslage: Im März 2010 unterbreitete das Bundesamt für Strassen (ASTRA) dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Ausführungsprojekt zur Genehmigung. Dieses sah vor, das bestehende Entwässerungssystem der N13 mit einer SABA zu erweitern, was ca. 3'100 m² Fruchtfootflächen (FFF) dauerhaft und ca. 1'100 temporär für das Projekt beanspruchen würde. Dieser Wert liegt deutlich unterhalb des bundesintern meldepflichtigen FFF-Verbrauchs von 3 ha.

Beschwerde der Gemeinde Wartau: Im November 2010 genehmigte das UVEK das Projekt, trotz Einsprache der Gemeinde Wartau. Gegen diesen Entscheid erhob die Gemeinde Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Ihrer Meinung nach wurde das Kriterium des sparsamen Umgangs mit Kulturland bei der Standortwahl nicht angemessen berücksichtigt. ASTRA sowie UVEK hätten zudem nicht ausreichend geprüft, inwiefern andere Gebiete und vor allem das in der Nähe liegende Gebiet Hüttenbrunnen – das bereits dem Bund gehört – für das Projekt nicht geeignet waren. Laut UVEK würde eine SABA im Gebiet Hüttenbrunnen zu Mehrkosten von ca. 1 Mio. führen, also die Projektkosten um 50% erhöhen.

Am 27. Dezember 2011 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass das öffentliche Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung, welchem hohes Gewicht beizumessen sei, vom UVEK tatsächlich nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Das Bundesverwaltungsge-

¹⁰⁵ Da die Sicherstellung der FFF eine Aufgabe der Kantone ist, stellt sich das ASTRA gemäss Rückmeldung aus der Verwaltungskonsultation auf den Standpunkt, dass mit den Projektierungsarbeiten der Einbezug der verantwortlichen Kantone ausreichend und im guten Einvernehmen immer stattgefunden hat. Zudem wurden mit den landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen (Meliorationen) bleibende Mehrwerte für den Kulturlandschutz geschaffen.

¹⁰⁶ Vgl. bspw. Tagblatt (2014), „Arrogantes Vorgehen“ kritisiert. Tagblatt Online, 15. April 2014.

richt warf dem UVEK eine unvollständige Sachverhaltsabklärung sowie eine fehlerhafte Interessenabwägung vor, und hob deswegen die Plangenehmigungsverfügung auf. Das UVEK müsse den von der Gemeinde Wartau vorgeschlagenen Alternativstandort Hüttenbrunnen bzw. einen anderen, den Kulturlandschutz hinreichend berücksichtigenden Standort detailliert prüfen.

Bundesgerichtsentscheid: Gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts erhob das UVEK Beschwerde ans Bundesgericht. Laut Bundesgericht war vor allem die Bedeutung streitig, die bei der Vorauswahl möglicher Standorte bzw. der Ausscheidung offensichtlich unzweckmässiger Standorte dem Kulturlandschutz einerseits und finanziellen Interessen andererseits beizumessen war. Diesbezüglich wurde das ARE während dem Plangenehmigungsverfahren zur Problematik des Fruchtfolgeflächen-Verlusts nicht angehört. Das Bundesgericht bestätigte schliesslich den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, die Sache zu ergänzenden Abklärungen an das UVEK zurückzuweisen.

Wie dieses Beispiel zeigt, ist gerade auch auf Ebene von einzelnen Projekten wie bei Nebenanlagen eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von alternativen, d.h. weniger Kulturland verbrauchenden Standortoptionen von Bedeutung für die Schonung des Kulturlands bei Bundesvorhaben. Dieses Verständnis ist aber nicht überall in gleichem Ausmass vorhanden und so wurden im beschriebenen Fall offenbar auf der Hand liegende Alternativen nicht geprüft, und auch das ARE wurde trotz der Anforderung gemäss Sachplan nicht angehört.

Abschliessend sei auf das langfristige Warteraumkonzept des ASTRA für das Schwerverkehrsmanagement hingewiesen. Obwohl diese Warteräume potenziell einiges an Kulturland verbrauchen können, wird dies im Konzept nicht thematisiert.¹⁰⁷

3.6 Ergebnisse der Kantonsbefragung

In der Kantonsbefragung wurden die Planungen des Bundes mit zwei Fragen thematisiert. Die Antworten der Kantone stützen die oben genannten Befunde (vgl. auch die beiden nachfolgenden Abbildungen):¹⁰⁸

- Sowohl von den antwortenden Kantonsplanern als auch bei den Landwirtschaftsämtern geben eine grosse Mehrheit an, die FFF würden in Bundesvorhaben eher gering oder zu gering gewichtet.
- Auch zum Einbezug des ARE in die Bundesplanungen sind sowohl die Kantonsplaner als auch die Landwirtschaftsämter klar der Ansicht, dieser erfolge zu wenig.

¹⁰⁷ Vgl. ASTRA Bundesamt für Strassen (2012), VM-CH, Schwerverkehrsmanagement – Langfristiges Warteraumkonzept. Immerhin wird in den Beurteilungskriterien die „Fläche auf freier Wiese“ negativ bewertet, jedoch nur unter dem Aspekt von Kosten / Aufwand (S. 35).

¹⁰⁸ Dies gilt u.E. auch unter Berücksichtigung dessen, dass sich einige Befragte nicht imstande fühlten, diese Frage zu beantworten.

Abbildung 3-5 Falls Sie in den letzten 5 Jahren in die Planung von raumwirksamen Bundesvorhaben (z.B. Nationalstrassen, Eisenbahnprojekte, etc.) einbezogen waren: wie schätzen Sie die Berücksichtigung der FFF bei der Interessenabwägung in solchen Planungen ein?

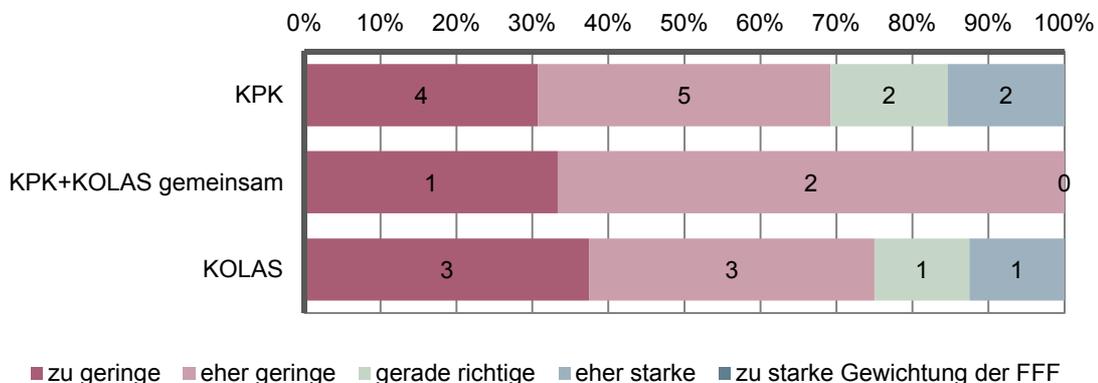
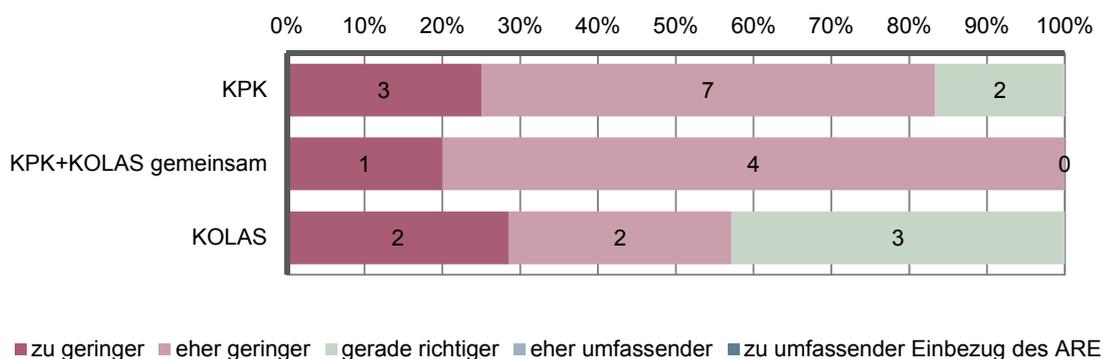


Abbildung 3-6: Wie schätzen Sie den Einbezug des ARE bei raumwirksamen Bundesvorhaben ein?



Exkurs: Vereinbarkeit von Sachplan FFF und Raumkonzept Schweiz

Im Pflichtenheft wurde folgende Frage formuliert: „Inwieweit ist der Sachplan Fruchtfolgeflächen vereinbar mit weiteren Vorgaben des Bundes, insbesondere dem Raumkonzept Schweiz?“ Diese Frage wurde in der vorliegenden Evaluation nicht speziell behandelt. Eine kürzlich erstellte ARE-internen Untersuchung ist dieser Frage auf den Grund gegangen.¹⁰⁹ Weil das Raumkonzept im eigentlichen Sinne räumlich nicht konkret aufzeigt, wo welche Entwicklung angestrebt wird, hat das ARE dafür eine eigene grobe Methodik entwickelt, in

¹⁰⁹ ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2013), Mise en oeuvre du Projet de Territoire Suisse – Les surfaces d'assolement sous pression? Rapport de la section Espaces ruraux et Paysages, juin 2013.

der die FFF-Inventare gemäss GIS-System des ARE mit der ÖV-Erreichbarkeit verschnitten wurde.

Die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der ARE-Untersuchung sind die Folgenden:

- Wenn nur FFF eingezont werden, die gemäss ARE-Typologie eine Erreichbarkeit der Güteklasse A aufweisen, ist der FFF-Mindestumfang mittelfristig nicht gefährdet. Wenn aber auch FFF eingezont werden, die weniger gut mit dem ÖV erreichbar sind (inkl. Klasse B und C), dann wird der Mindestumfang gefährdet.
- Die Agglomerationsprogramme und der Sachplan FFF sind aufeinander abzustimmen, um einerseits die Siedlungsausdehnung zulasten von FFF zu vermeiden und andererseits FFF in Siedlungsräumen als Grünflächen zu erhalten.
- Um eine Kompensation der FFF zu vereinfachen, ist die Bodenqualität der FFF auch im Siedlungsgebiet zu erfassen. Damit könnten Auszonungen als Kompensation für anderweitig verbrauchte FFF eingesetzt werden.

3.7 Fazit zur Kulturlandsicherung bei Bundesvorhaben

a) Diskussion der Arbeitshypothesen

Arbeitshypothese D1: *In den Sachplänen des Bundes findet zwar eine Interessenabwägung statt, diese fällt jedoch fast immer zuungunsten der FFF aus.*

Die Sachplanung kann die vorgesehene Koordinationsfunktion zwischen den raumrelevanten Vorhaben des Bundes sowie die umfassende Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Anliegen des Kulturlandschutzes nur beschränkt wahrnehmen. Einerseits liegen die dazu notwendigen Grundlagen nicht vollständig vor. Andererseits finden die Anliegen des Kulturlandschutzes nur punktuell Eingang in die Sachpläne.

Institutionell ist das ARE im Sachplanverfahren zwar stark eingebunden, oft finden aber wichtige Entscheide vorher in den Planungen der Infrastrukturämter, der Departemente sowie durch das Parlament statt und der Sachplan ist im Extremfall nur ein kartografischer Nachvollzug dieser Planungen. Das Primat liegt also bei den Sektorplanungen.

Bei diesen Vorbehalten an der Sachplanung des Bundes sind doch auch relativierend folgende Punkte zu beachten:

- Politische Vorgaben / nationales Interesse: Zum Beispiel seien die Bahninfrastrukturentwicklungsprojekte STEP-Ausbauschnitt 2015 und „Zukünftige Entwicklung Bahninfrastruktur“ (ZEB) genannt. Diese wurden vom Parlament beschlossen, bevor der Sachplan vorliegt. Die gesprochenen Kredite zu deren Umsetzung bestimmen auch die Linienführung resp. den geringen Spielraum dafür.
- Technische Zwänge: Durch technische und sachliche Gründe und die „Standortgebundenheit“ werden i.d.R. die realistischen Varianten in Bezug auf die Linienwahl erheblich

- eingeschränkt. Daher ist es zu einem gewissen Grad logisch, dass andere Interessen, u.a. der Kulturlandschutz, in der Praxis weniger Gewicht erhalten.
- Vorrangige Schutzinteressen: Die Rangfolge der verschiedenen Schutzinteressen (Wald, Moore, BLN-Inventare, etc.) ist nicht klar bzw. waren bisher die FFF vergleichsweise weniger stark geschützt und konnten daher eher für die Infrastrukturvorhaben eingesetzt werden als andere, stärker geschützte Gebiete.
 - Projektebene / nachgelagerte Verfahren: Für den Kulturlandschutz ist neben der Sachplanung die Berücksichtigung von FFF im Rahmen von konkreten Projekten ebenso wichtig. Dort können durch geschickte Variantenwahl in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen konkret FFF geschont werden.

Arbeitshypothese D2: *Bei grossen Bauten und Anlagen des Bundes findet zwar eine Interessenabwägung unter angemessenem Einbezug der zuständigen Stellen (ARE, aber auch BLW und BAFU) statt, sie fällt aber meist zu Ungunsten der FFF aus, u.a. weil keine klaren Kriterien für die Interessenabwägung bestehen.*

Das ARE (sowie teilweise BAFU) wurde i.d.R. erst im Plangenehmigungsverfahren einbezogen. Im Sinne eines konsequenten Einbezugs der Interessen des Kulturlandschutzes sinnvoller wäre, diese interessierten Ämter bereits im Vorprojekt zu begrüssen. In diesem Sinne ist der Einbezug des ARE und weiterer Bundesämter¹¹⁰ nur bedingt als angemessen zu bezeichnen. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang aber auch die kantonalen Stellen, die umfassend in die Planung einbezogen werden und von kantonalen Seite an die Interessenabwägung beitragen. Die Interessenabwägung bei Bundesvorhaben fällt i.d.R. zuungunsten von FFF aus und dies teilweise nach zu wenig gründlicher Abklärung, wie das Bundesgericht feststellen musste.

b) Fazit

Der Kulturlandverbrauch durch Bundesvorhaben ist zwar gemessen am gesamten Kulturlandverbrauch eher gering. Dennoch ist - gerade unter Berücksichtigung der sich verstärkenden Ansprüche an den kantonalen Kulturlandschutz - eine vorbildliche Interessenabwägung des Bundes bei seinen Vorhaben, unter angemessener Berücksichtigung des Interesses am Kulturlandschutz, von grosser Bedeutung. Obwohl in den letzten Jahren Verbesserungen feststellbar sind, kommt der Bund seiner Vorbildfunktion noch nicht vollständig nach.

¹¹⁰ Die Plangenehmigung ist ein Verfahren der UVEK-Ämter, weshalb dort ein direkter Einbezug des BLW (WBF) nicht vorgesehen ist.

4 Einschätzungen zu den RPG-Revisionen

Die vorliegende Evaluation nimmt grundsätzlich eine retrospektive Sicht ein und beurteilt den Vollzug durch die Verwaltungsstellen in der Vergangenheit. Gleichzeitig ist das Raumplanungsrecht derzeit in einem tiefgreifenden Wandel begriffen. Die Kantone sind aktuell mit der Umsetzung der RPG-Revision vom 12. Juni 2012 beschäftigt, die im am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist (erste Etappe RPG-Revision). Im Verlaufe der Erarbeitung dieser Evaluation, im Dezember 2014, wurde zudem eine weitere, tiefgreifende Revision des RPG in die Vernehmlassung geschickt (zweite Etappe RPG-Revision).

Es bietet sich daher an, die beiden Etappen der RPG-Revision prospektiv zu evaluieren. Konkret soll auftragsgemäss eine Einschätzung abgegeben werden, inwiefern die beiden Etappen der RPG-Revision in der Evaluation festgestellte Vollzugsmängel zu beheben vermögen. Dazu werden jeweils die Anpassungen des RPG in Bezug auf den Kulturlandschutz aufgezeigt und anschliessend diskutiert. In die Diskussion fliessen neben den Evaluationsergebnissen auch die Einschätzungen der beigezogenen Expertenrunde sowie aus den Interviews und der Kantonsbefragung ein.

Die vorliegende Analyse stützt sich bei der zweiten Etappe auftragsgemäss auf die Vernehmlassungsversion vom Dezember 2014. Die neueren Entwicklungen zu dieser Revisionsetappe nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens sind nicht in diese Evaluation eingeflossen.

4.1 Umsetzung der ersten Etappe der RPG-Revision

4.1.1 FFF-relevante Anpassungen am RPG

In der folgenden Abbildungen sind die geänderten und neuen Bestimmungen der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 mit Inkrafttreten am 1. Mai 2014 aufgeführt, die für den Schutz der FFF von Bedeutung sind (die Gesetzes- und Verordnungstexte sind im Wortlaut im Anhang ab S. 192 zu finden):

Abbildung 4-1: FFF-relevante Anpassungen der ersten Etappe der RPG-Revision

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

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

4.1.2 Einschätzung des Problemlösungsbeitrags

Das RPG an sich wurde mit einem klaren Volksentscheid verabschiedet, und mit Ausnahme des Kantons Wallis haben auch alle Kantone dem neuen RPG mehrheitlich zugestimmt. Mit der ersten Etappe der RPG-Revision wurde allgemein die Verankerung des Schutzes der Fruchtfolgenflächen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe gestärkt. In Bezug auf die Evaluationsergebnisse zur Bundesaufsicht über die Kantone sind folgende Aspekte von Bedeutung:¹¹¹

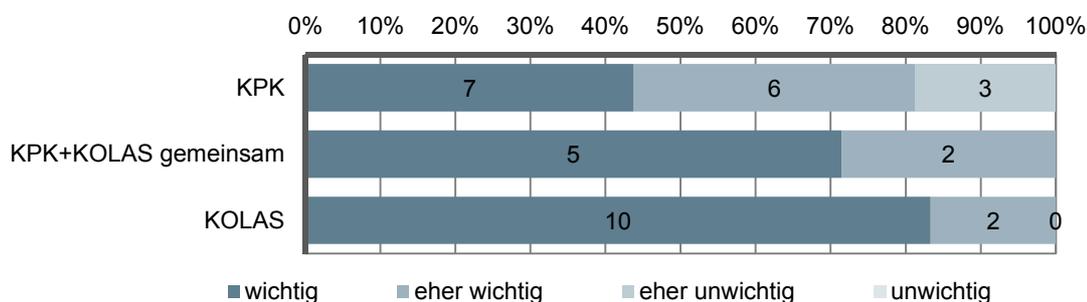
¹¹¹ Siehe hierzu auch Ecoplan (2009), NHB und RFA zur Revision des RPG. Diese Untersuchung bezieht allerdings die Änderungen nicht ein, die erst auf Stufe Parlament eingebracht wurden.

- **Interessenabwägung und Verankerung Mindestumfang (Art 30 RPV):** Mit den neuen Bestimmungen zur Sicherung der Fruchtfolgeflächen werden die Anforderungen an die Interessenabwägung auf Verordnungsstufe deutlich erhöht und die Pflicht zur Einhaltung des Mindestumfangs ebenfalls auf Verordnungsstufe verankert. Damit wird die Legitimation des Bundes gestärkt, den Schutz der FFF bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne einzufordern und dabei die Anforderungen an Interessenabwägung und Kompensationspflichten genauer zu definieren.
- **Überarbeitung der kantonalen Richtpläne (Art 38a RPG):** Bis 1. Mai 2019 werden alle Kantone ihre Richtpläne überarbeiten müssen. Der Bund wird also sämtliche kantonalen Richtpläne prüfen und hat daher die Möglichkeit, den Anliegen des Kulturlandschutzes besonderes Gewicht beizumessen.
- **Präzisierung der Mitteilungspflichten (Art. 46 RPV):** Zumindest während der Geltungsdauer der Übergangsfristen des RPG müsste das ARE flächendeckend über alle Einzonungsentscheide informiert werden und verfügt damit über die idealen Grundlagen, um von seinem Beschwerderecht Gebrauch zu machen und damit in offenen Fragen der Interessenabwägung bei konkreten Vorhaben mithilfe der Gerichte zu klären.
- **Beschwerderecht des BLW (Art 34 Abs. 3 RPG):** Das BLW kann in der Raumplanung stärker die Position des Kulturlandschutzes einnehmen. Auch das BLW ist allerdings in den politischen Prozess eingebunden und wird daher nicht unabhängig über das Einreichen einer Beschwerde entscheiden.
- **Berichterstattung über Stand und Entwicklung des Kulturlands (Art. 6 RPG):** Die stärkere Verankerung der Berichterstattung zum Kulturland würde die Möglichkeit bieten, das Monitoring der FFF zu verbessern und eine vereinheitlichte Datenlage zu schaffen. Dies ist aber im Rahmen der Umsetzung der ersten Etappe der RPG-Revision nicht vorgesehen.

4.1.3 Ergebnisse der Kantonsbefragung

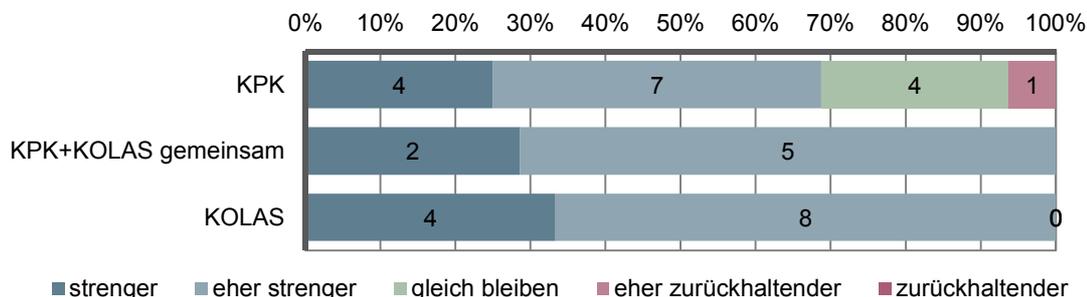
Wie die folgende Abbildung zeigt, schätzt eine überwiegende Mehrheit der Antwortenden die erste Etappe der RPG-Revision als wichtig für den Kulturlandschutz ein. Dieses Bild noch etwas akzentuierter für die Stellungnahmen der Landwirtschaftsämter und die gemeinsamen Stellungnahmen als für die Planungsämter. Wie aus den eingegangenen Kommentaren hervorgeht, befürchten die Raumplaner Einschränkungen in der Interessenabwägung durch Art. 30 RPV, was durch die Landwirtschaftsämter eher als Vorteil betrachtet werden könnte.

Abbildung 4-2: Wie beurteilen Sie die im Zuge der 1. Teilrevision des RPG NEU eingeführten Anforderungen des Bundes an die kantonale Richtplanung hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung des Kulturlandschutzes bzw. des Schutzes der Fruchtfolgeflächen?



Gemäss Befragung erwartet eine überwiegende Mehrheit der Kantone einen strengeren Vollzug der Bundesaufsicht infolge der neu eingeführten Anforderungen an die kantonale Richtplanung. Auch hier zeigen sich die unterschiedlichen Präferenzen von Planungs- und Landwirtschaftsämtern.

Abbildung 4-3: Welche Entwicklung im Vollzug der Bundesaufsicht erwarten Sie infolge der im Rahmen der 1. Teilrevision des RPG NEU eingeführten Anforderungen des Bundes an die kantonale Richtplanung?



4.1.4 Diskussion der Arbeitshypothesen zur ersten Etappe der RPG-Revision

Arbeitshypothese C6: Mit der ersten Etappe der RPG-Revision werden zwar die Voraussetzungen für eine vereinheitlichte Bundesaufsicht verbessert, die Grundlagen hierfür (z.B. einheitliche Kartierung) bleiben aber mangelhaft.

Das neue RPG bringt unter anderem eine stärkere Verankerung des Kulturlandschutzes und definiert die Anforderungen an die Interessenabwägung sowie die Mitteilungspflichten der Kantone klarer. Insofern werden die Voraussetzungen für eine vereinheitlichte Bundesaufsicht tatsächlich verbessert. Es besteht aber weiterhin ein erheblicher Ermessensspielraum beim Vollzug der Aufsicht. Zudem wird die uneinheitliche Kartierung voraussichtlich bestehen bleiben und damit die Anwendung einheitlicher Massstäbe weiterhin erschweren.

Arbeitshypothese C7: *Das neu eingeführte Beschwerderecht des Bundesamts für Landwirtschaft führt voraussichtlich zu einer Stärkung der Bundesaufsicht.*

Für eine Einschätzung zum Einfluss des Beschwerderechts für das BWL auf die Bundesaufsicht insgesamt ist es noch zu früh. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass das Beschwerderecht zukünftig häufiger angewendet wird.

Arbeitshypothese D3: Die erste Etappe RPG-Revision hat bezüglich Bundesvorhaben keine wesentlichen Änderungen zur Folge.

Die explizitere Verankerung des Kulturlandschutzes im RPG dürfte zwar die Bedeutung dieses Anliegens und die Position von ARE und BLW bei Bundesplanungen etwas stärken. Im Vergleich zu politischen und technischen Anforderungen sowie zu anderen Schutzinteressen wird der Schutz des Kulturlands voraussichtlich jedoch weiterhin von relativ geringerer Bedeutung sein.

4.2 Ausblick auf die zweite Etappe der RPG-Revision

4.2.1 FFF-relevante Anpassungen

Die Vernehmlassungsvorlage für die zweite Etappe der RPG-Revision wurde am 5.12.2014 in die Vernehmlassung geschickt.¹¹² Die folgenden Analysen basieren auf dieser Vernehmlassungsversion und berücksichtigen keine allfälligen späteren Anpassungen. Die für den Schutz der FFF relevanten Teile sind in der folgenden Abbildung zusammengefasst.

¹¹² Die Vernehmlassungsunterlagen finden sich unter:
<http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/index.html?lang=de>. Die vorgeschlagenen Gesetzestexte finden sich im Anhang ab S. 84.

Abbildung 4-4: Zusammenfassung der Anpassungen gemäss Vernehmlassungsvorlage für die zweite Etappe der RPG-Revision

Artikel	Erläuterungen
Art. 2 Abs. 3 Planungspflicht	Bund, Kantone und Gemeinden ermitteln und berücksichtigen auf der jeweiligen Planungsebene stufengerecht die Wirkungen ihrer Planungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.
Art. 8c Richtplaninhalt im Bereich Landwirtschaft, Wald, Natur und Landschaft sowie Naturgefahren	Es sind genügend Flächen geeigneten Kulturlands für die Landwirtschaft zu erhalten sowie die Massnahmen aufzuzeigen, mit denen die Fruchtfolgefleichen sichergestellt werden.
Art. 13a Festlegung	Die Definition der FFF gemäss RPV wird auf Gesetzesstufe verankert. Zudem soll jeder Kanton die Lage, Eigenschaften und die Bodenqualität seiner FFF feststellen.
Art. 13b Bestandesschutz	Es wird ein grundsätzlicher Bestandesschutz für die FFF eingeführt. Zudem sollen die mit der ersten Etappe eingeführten strengeren Voraussetzungen an die Einzonung von FFF gemäss Art. 30 Abs. 1bis RPV auf Gesetzesstufe verankert werden.
Art. 13c Kompensation	Die Vorlage sieht die absolute Kompensationspflicht von FFF vor. Ausnahmen bei übergeordnetem öffentlichem Interesse regelt der Bundesrat. Zudem besteht die Möglichkeit von Ausnahmen für zonenkonforme Bauten der Landwirtschaft, wenn die genutzten Flächen nach Ende der Verwendung wieder in FFF-Qualität versetzt werden.
Art. 13d Mindestumfang	Der Mindestumfang wird auf Gesetzesstufe verankert. Bei nicht gegebener Sicherstellung des Mindestumfangs werden zwei Varianten vorgeschlagen: – Variante 1: auch bei Bauvorhaben von öffentlichem Interesse ist eine Kompensation der FFF zwingend – Variante 2: bei Unmöglichkeit der Kompensation wird der Mindestumfang gesenkt, wenn ein nationales Interesse besteht, welches das Interesse an den FFF überwiegt

4.2.2 Einschätzung zum möglichen Problemlösungsbeitrag

Insoweit wie die in der heutigen Situation festgestellten Vollzugsmängel auf eine unklare bzw. wenig explizite Verankerung des Kulturlandschutzes zurückzuführen sind, wären mit der Umsetzung der Vernehmlassungsvorlage die Mängel weitgehend behoben:

- Mit der Definition der FFF auf Gesetzesstufe und der Bestimmung, dass auch die Eigenschaften und Bodenqualität der FFF festzustellen sind, wären die gesetzlichen Voraussetzungen für eine einheitliche Bodenkartierung geschaffen.
- Die Einführung des Bestandesschutzes würde die Interessenabwägung bzgl. FFF vorweg nehmen. Nur noch in definierten Ausnahmefällen wären Einzonungen von FFF noch möglich. Dadurch würde allerdings auch der Druck auf die noch überbaubare Restfläche (oft übriges Kulturland) deutlich steigen.
- Sofern der Mindestumfang nach der notwendigen einheitlichen Neuerhebung der FFF noch eingehalten wird, wäre dieser Mindestumfang mit der vorgesehenen absoluten Kompensationspflicht längerfristig gesichert. Es stellt sich dann die Frage, inwiefern die

Definition eines Mindestumfangs überhaupt noch notwendig wäre. Wichtig wäre vor allem, dass die Qualitätskriterien hieb- und stichfest sind und alle Kantone nach dem genau gleichen Verfahren FFF erheben und ausscheiden. Das wäre neu aber auch ein gesetzlicher Auftrag (inkl. Bodenqualität, vgl. oben).

- Mit den beiden Diskussionsvarianten zum Umgang mit Kantonen, die den Mindestumfang unterschreiten, wäre auch diese Frage geklärt.

Insgesamt wären also alle Elemente der Aufsicht viel klarer vorgegeben. Die Rolle des Bundes wäre deutlich stärker, indem neben Vorgehensregeln auch strikere Vorgaben gemacht werden. Der Spielraum der Kantone in der Raumplanung wäre deutlich eingeschränkt.

Interessant ist auch der Art. 2 Abs. 3, der quasi die Nachhaltigkeitsbeurteilung als Nachweis der durchgeführten Interessenabwägung verankern will.

4.3 Fazit zu den RPG-Revisionen

Die **erste Etappe der RPG-Revision** führt zu einer stärkeren gesetzlichen Verankerung der FFF. Von Bedeutung sind insbesondere die auf Verordnungsstufe festgelegten Anforderungen an Neueinzonungen von FFF, welche den Schutz der FFF deutlich verstärken. Entsprechend wird diese Revision in Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung des Kulturlandschutzes von den Kantonen als bedeutend anerkannt, wobei die Landwirtschaftsämter der Revision eher eine grössere Bedeutung zumessen als die Raumplanungsämter. Die Kantone erwarten zudem einen strengeren Vollzug der Bundesaufsicht. Hinsichtlich der oben genannten Mängel wurde damit von der gesetzgeberischen Seite ein Schritt vorwärts gemacht, auch wenn in Bezug auf den Vollzug derzeit noch wenig gesagt werden kann. Die Vollzugsgrundlagen (v.a. einheitliche Kartierung) werden jedoch soweit absehbar im Rahmen dieser Revision nicht wesentlich verbessert, womit weiterhin mit erheblichen Mängeln gerechnet werden muss.

Die **Vernehmlassungsvorlage** der zweiten Etappe der RPG-Revision sieht einen massiven Ausbau der Schutzbestimmungen für die FFF vor. Faktisch soll – je nach Variante mit gewissen Einschränkungen - ein absoluter Bestandsschutz der FFF eingeführt werden. Während der Schutz der FFF damit massiv gestärkt wird, geht ein grosser Teil des raumplanerischen Ermessungsspielraums der Kantone verloren. Spätestens mit dieser Revision wäre eine flächendeckende und einheitliche Kartierung der wertvollsten Kulturlandflächen unabdingbar. Ungeklärt wäre indes weiterhin die Rangfolge der verschiedenen Flächenschutzansprüche bzw. auf welchen Flächen eine Siedlungsausdehnung überhaupt noch möglich wäre. Die Diskussion um eine zweite Etappe der RPG-Revision bietet Gelegenheit, über die bisher offen ausgestaltete Interessenabwägung eine Debatte zu führen und eine Klärung herbeizuführen.

5 Literatur- und Quellenverzeichnis

- ARCOPLAN, ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2003)
10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (1997)
Der kantonale Richtplan. Leitfaden für die Richtplanung. Richtlinien nach Art. 8 RPV, Bern 1997.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2001)
Arbeitsmodul 4 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2006)
Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF. Vollzugshilfe 2006.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2007)
Motion Bigger: Information Stand der Abklärungen und Anträge.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2013)
Mise en oeuvre du Projet de Territoire Suisse – Les surfaces d'assolement sous pression?. Rapport de la section Espaces ruraux et Paysages, juin 2013.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014)
2. Etappe Revision RPG. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014)
Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 RPG. Stand: November 2014.
- ASTRA Bundesamt für Strassen (2012)
VM-CH, Schwerverkehrsmanagement – Langfristiges Warteraumkonzept.
- ASTRA Bundesamt für Strassen (2014)
Projekt: Sachplan Verkehr - Erstellung der ersten Auflage des Teils Infrastruktur Strasse. Bedingungen und Pflichtenheft. Ausschreibung im offenen Verfahren. Bern, 13. August 2014.
- Avenir Suisse (2010a)
Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug: Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Kantonsmonitoring Raumplanung.
- Avenir Suisse (2010b)
Siedlungsentwicklung und Siedlungssteuerung in den Kantonen. In: Siedlungsentwicklung lenken: Konzentrieren, Strukturen aufwerten, Qualität verbessern. Forum Raumentwicklung, Informationsheft 2, S. 23-27. ARE Bundesamt für Raumentwicklung.
- BLW Bundesamt für Landwirtschaft (2012)
Schutz des Kulturlandes. Fakten und Herausforderungen.
- BRP Bundesamt für Raumplanung (1995)
Merkblatt zum Vollzug des Sachplans Fruchtfolgeflächen (Ausgabe 1995). EDMZ, Bern.

- BRP Bundesamt für Raumplanung, BLW Bundesamt für Landwirtschaft (1992)
Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone.
- CEAT Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (2013)
Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine : rôles, formes et utilisations.
- Clément-Arnold Elisabeth, Hofmann Yann (2013)
Le plan sectoriel des surfaces d'assolement : son origine, son but, son contenu, sa gestion.
- Ecoplan (2009)
Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und RFA zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG). Im Auftrag des ARE. Bern.
- ECOPLAN (2010)
Handbuch eNISTRA: eNISTRA - ein Tool für zwei sich ergänzende Methoden zur Bewertung von Strasseninfrastrukturprojekten: NISTRA - Nachhaltigkeitsindikatoren für Strasseninfrastrukturprojekte, KNA - Kosten-Nutzen-Analyse gemäss VSS-Normen SN 641 820 - SN 641 828, Handbuch für die Version eNISTRA 2010.1. Bern und Altdorf.
- Ernst Basler und Partner (2006)
NIBA: Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte. Leitfaden zur Bewertung von Projekten im Schienenverkehr.
- Infras, Ecoplan (2006)
Nachhaltigkeitsbeurteilung Sachplan Verkehr, Teil Programm.
- Muggli Rudolf (2014),
Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013)
Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.
- regioConcept (2014a)
Bodeneingriff der Bundesinfrastrukturprojekte auf die FFF. Phase II & III.
- regioConcept (2014b)
Bodeneingriff der Bundesinfrastruktur auf die Fruchtfolgeflächen. Schlussbericht. Bericht zu Händen des Bundesamtes für Raumentwicklung, Mai 2014.
- regioConcept (2014c)
Bodeneingriff der Bundesinfrastruktur auf die Fruchtfolgeflächen. Anleitung zur Verwendung der Tools.
- Sager Fritz, Rüefli Christian (2005)
Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. In: Swiss Political Science Review, Vol. 11, No. 2, pp. 101-129.

Schweizerischer Bundesrat, Konferenz der Kantonsregierungen, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Schweizerischer Städteverband Schweizerischer Gemeindeverband (2012)
Raumkonzept Schweiz.

Tagblatt (2012)

Wartau setzt sich gegen UVEK durch. Tagblatt Online, 25. Januar 2012.

Tagblatt (2014)

„Arrogantes Vorgehen“ kritisiert. Tagblatt Online, 15. April 2014.

UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2014)

Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene. Konzeptteil. In Kraft gesetzt: 8. September 2010. Angepasst am: 16. Dezember 2011, 30. April 2014.

VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2011)

Rechtsgutachten – Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen.

VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2013)

Inforum, Heft 6.

VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2014)

Der Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument. Raum & Umwelt, Heft 2, März 2014.

Zeindler Carole (2001)

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen. Ein zukunftsweisendes instrument zur Nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der besten Landwirtschaftböden. Diplomarbeit an der Universität Zürich.

a) Interviewpartner

Zusätzliche Interviews für Bericht Teil C und D, in Ergänzung zu den bereits durchgeführten Interviews der PVK im Rahmen der Erarbeitung der Teile A und B:

- Amsler Jörg, Stv. Leiter Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung, BLW Bundesamt für Landwirtschaft, 30.7.2014.
- Bisig Roger, Leiter Landwirtschaftsamt Kanton Zug, Sekretär der Konferenz der Landwirtschaftsämter, 29.8.2014.
- Brand Frédéric, Chef du service de l'agriculture, canton de Vaud, 10.9.2014.
- Duchoud Jean-Bernard, Bereichsleiter Fachunterstützung, Abteilungsleiter Stellvertreter Abteilung Strasseninfrastruktur, ASTRA Bundesamt für Strassen gemeinsam mit Häberli Jörg, Projektleiter Verkehrsplanung, Bereichsleiter Stellvertreter, ASTRA Bundesamt für Strassen, 22.12.2014
- Hoenke Markus, Sektion Planung, BAV Bundesamt für Verkehr, 11.12.2014.
- Papi Giancarla, Cheffe de section aménagement cantonal, canton de Fribourg, 9.9.2014.

- Poschet Lena, Leiterin Sektion Bundesplanungen, ARE Bundesamt für Raumentwicklung, 4.12.2014.
- Staub Bernard, Leiter Amt für Raumplanung Kanton Solothurn und Präsident der Kantonsplanerkonferenz, 28.8.2014.
- Vinzens Martin, Leiter Sektion Siedlung und Landschaft, ARE Bundesamt für Raumentwicklung, 3.9.2014.

Verschiedene punktuelle Rückfragen:

- Guggisberg Claudia, Leiterin Sektion Richtplanung, ARE, 17.9.2014
- Kappeler Thomas, Leiter Sektion Recht, ARE, 19.9.2014

6 Anhang A: Befragung der Kantone

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wurden die Mitglieder der Kantonsplanerkonferenz (KPK) sowie der Konferenz der Landwirtschaftsämter (KOLAS) um eine Beurteilung des Vollzugs der Bundesaufgaben durch die verantwortlichen Bundesstellen gebeten. Dabei wurden in allen 26 Kantonen die Kantonsplaner und Landwirtschaftsämter separat angeschrieben. Der elektronische Versand des Microsoft Word-Fragebogens erfolgte durch die Sekretariate der KPK und KOLAS und wurde mit einem Begleitschreiben der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle ergänzt. Die Befragung der 26 Kantonsplaner und Landwirtschaftsämter wurde im Oktober bis November 2014 durchgeführt.

Rücklauf

- KPK: 23 von 26 Kantonen haben geantwortet (88% Rücklaufquote)
- KOLAS: 19 von 26 Kantonen haben geantwortet (73% Rücklaufquote)

In sieben Kantonen wurde der Fragebogen gemeinsam durch die Kantonsplaner und Landwirtschaftsämter ausgefüllt. Um eine Verzerrung der Auswertungen zu vermeiden, wurden für sämtliche Auswertungen die Gruppen KPK, KPK+KOLAS gemeinsam und KOLAS gebildet.

Gliederung des Fragebogens

Der Fragebogen beinhaltete mehrere Frageblöcke zu folgenden Themenschwerpunkten:

- Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung
- Richtplanprüfung
- Monitoring
- Behördenbeschwerden
- Vollzugsunterstützung durch den Bund
- Kulturlandschutz bei Bundesvorhaben

Die Fragen richten sich hauptsächlich auf den Zeitraum VOR Umsetzung der 1. Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist.

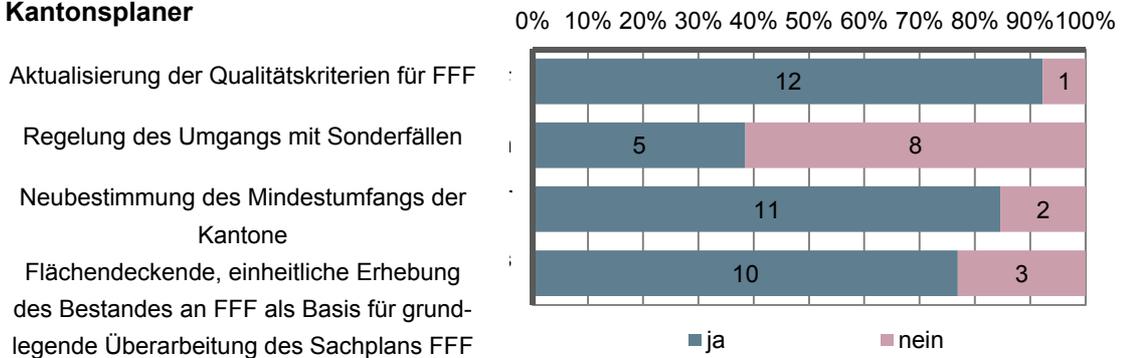
Detailergebnisse nach Frage

Nachfolgend sind die Detailergebnisse der Kantonsbefragung für alle nicht im Hauptteil verwendeten Fragen in anonymisierter Form dargestellt. Die Fragen sind im Wortlaut abgebildet und die Ergebnisse sind jeweils in einer Abbildung grafisch dargestellt.

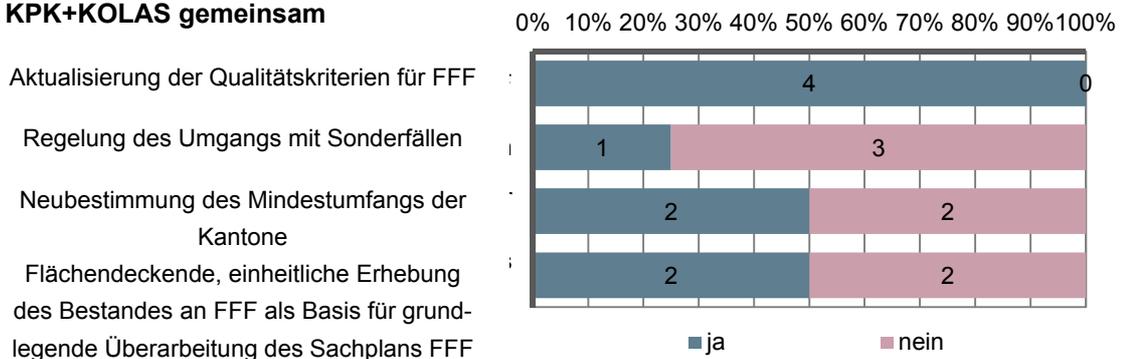
6.1 Aufsicht des Bundes über die kantonale Kulturlandsicherung

Frage 4b: Falls ja, in welcher Hinsicht?

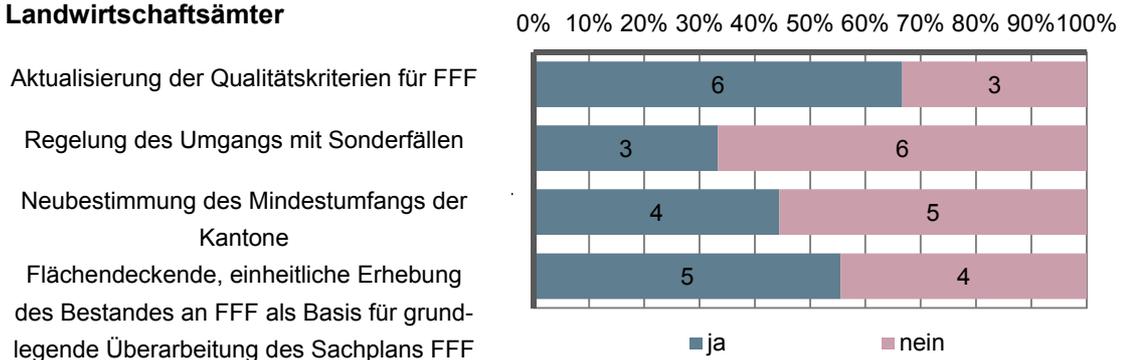
Kantonsplaner



KPK+KOLAS gemeinsam

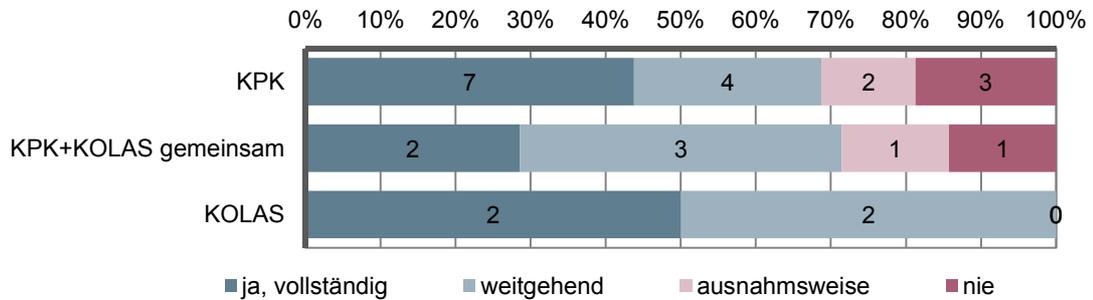


Landwirtschaftsämter

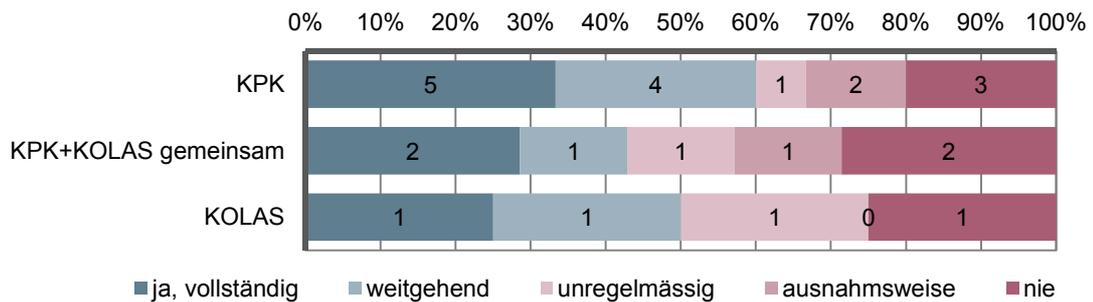


6.2 Monitoring

Frage 8a: Erfolgt das 4-jährliche Reporting gemäss Art. 30 Abs. 4 RPV über die Entwicklung der FFF durch ihren Kanton?

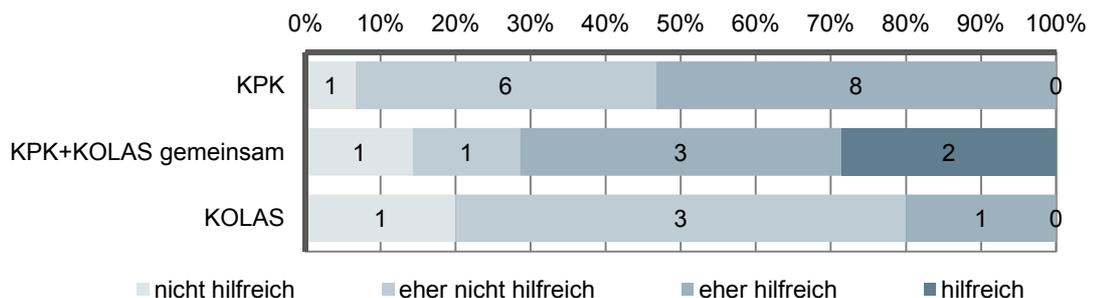


Frage 9: Erfolgt bei Vorhaben mit einem Verbrauch von FFF im Umfang von mehr als 3 ha eine Meldung an den Bund durch ihren Kanton gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. b RPV?

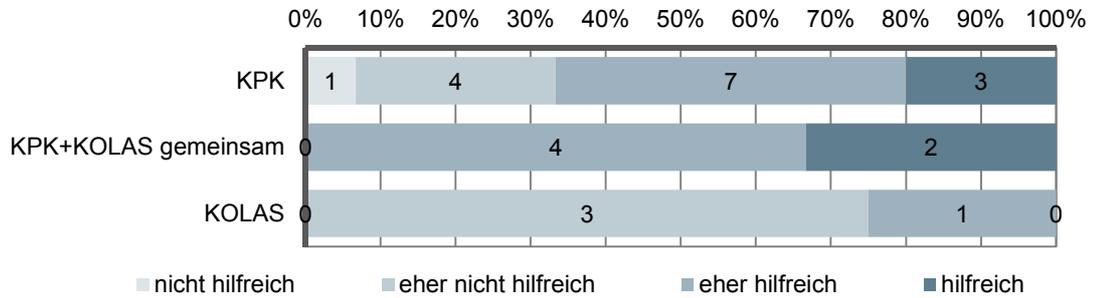


6.3 Vollzugsunterstützung durch den Bund

Frage 14: Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit des bestehenden Leitfadens Richtplanung bezüglich der Umsetzung der Anforderungen an den Schutz von FFF?



Frage 15: Wie beurteilen Sie die Unterstützung des ARE bei spezifischen Fragestellungen zu FFF im Rahmen der Richtplanerarbeitung / -überarbeitung (z.B. bzgl. FFF-Anerkennung, Berücksichtigung der FFF bei Interessenabwägung)?



7 Anhang B: Übersicht über die kantonalen Mindestumfänge und FFF-Inventare

Abbildung 7-1: Mindestumfänge, Abzugskoeffizienten, Inventare und Spielräume

Kanton	Mindestumfang	Abzugskoeffizient	Inventar 2013		Spielraum	
			Netto (ha)	Stand	In ha	In %
AG	40'000	16.1	40'652	13.01.2012	652	1.63
AI	330	5	347	12.07.2012	17	5.15
AR	790	15	797	RP 2008	7	0.89
BE	82'200	0	84'461	20.06.2011	2'261	2.75
BL	9'800	0	9'867	RP 2011	67	0.68
BS	240	0	250	22.03.2013	10	4.17
FR	35'800	2	35'791	Rapport 2008	-9	-0.03
GE	8'400	5	8'464	31.12.2012	64	0.76
GL	200	0	207	29.05.2013	7	3.50
GR	6'300	14	7'110	RP 2009	810	12.86
JU	15'000	14	15'080	RP 2011	80	0.53
LU	27'500	3.8	27'650	Juni 2011	150	0.55
NE	6'700	12	7'200	RP 2011	500	7.46
NW	370	0	377	14.03.2007	7	1.89
OW	420	0	439	10.08.2011	19	4.52
SG	12'500	0	13'670	23.Sept 2011	1'170	9.36
SH	8'900	0	9'017	RP 2012	117	1.31
SO	16'200	14	17'000	08.08.2005	800	4.94
SZ	2'500	15	3'633	RP 2008	1'133	45.32
TG	30'000	6	30'023	Bericht 2009	23	0.08
TI	3'500	9	3'647	09.06.2011	147	4.20
UR	260	0	270	RP 04.04.2012	10	3.85
VD	75'800	3.5	77'340	30.11.2011	1'540	2.03
VS	7'350	3.5	6'852	01.10.2012	-498	-6.78
ZG	3000	15	3'192	Bericht Januar 2013	192	6.40
ZH	44'400	0	44'584	20.06.2011	184	0.41
Total	438'460	-	447'921	-	9'461	-

Quelle: Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgefleichen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen, S. 63.

Abbildung 7-2: Differenzen zwischen Inventaren und Geodaten

Kanton	Mindestumfang	Stand FFF (in ha): 2013		Differenz (in ha)	Erklärungsmöglichkeiten	
		Inventar	Geodaten		FFF in BZ (ha)	Überlappungen
AG	40'000	40'652	40'606.0	-46.0	13.9	6
AI	330	347	349.0	1.7	0	0
AR	790	797	825.9	28.9	10.7	71
BE	82'200	84'461	86'276.7	1'815.7	566	5
BL	9'800	9'867	9'867.4	0.4	14.8	1
BS	240	250	262.5	12.3	0.0	-
FR	35'800	35'791	34'962.0	-829.0	52.0	142
GE	8'400	8'464	8'699.2	235.2	21.2	0
GL	200	207	688.3	481.1	2.6	-
GR	6'300	7'110	6'416.8	-693.2	99.4	2234
JU	15'000	15'080	15'638.0	558.0	1.7	8
LU	27'500	27'650	28'535.3	885.3	0.0	0
NE	6'700	7'200	6'537.7	-662.3	13.5	0
NW	370	377	558.5	181.5	0.5	0
OW	420	439	648	208.9	4.4	0
SG	12'500	13'670	16'487.0	2'817.0	165.2	0
SH	8'900	9'017	8'909.4	-107.6	0.3	-
SO	16'200	17'000	16'553.0	-447.0	21.9	-
SZ	2'500	3'633	3'132.8	-500.2	29.8	1
TG	30'000	30'245	35'624.2	5'379.2	1605.2	0
TI	3'500	3'647	3870.7	223.7	9.5	0
UR	260	270	306	36.0	0.0	0
VD	75'800	77'340	77'339.9	-0.1	121.6	0
VS	7'350	6'852	7'941.9	1'089.9	101.2	18
ZG	3000	3'192	3'302.9	110.9	1.0	0
ZH	44'400	44'584	49'740.9	5'156.9	0.4	0
Total	438'460	448'143	464'080.3	15'937.2	2291	2'486

Quelle: Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen, S. 65.

8 Anhang C: Übersichtstabelle Richtplanprüfung

Abbildung 8-1: Ergebnisse der Dokumentenanalyse Genehmigungsprozesse kantonale Richtpläne

	VD	TG	LU	NE	GL	ZH
Übersicht						
Datum der Genehmigung des untersuchten Richtplans	2008	2010	2011	2013	laufend, Vorprüfung abgeschlossen	laufend, Vorprüfung abgeschlossen
Mindestumfang gemäss SP FFF (ha / % der Schweiz)	75'800 (16.9%)	30'000 (6.7%)	27'500 (6.1%)	6'700 (1.5%)	200 (0.05%)	44'400 (9.8%)
Inventar 2013 (ha)	77'340	30'023	27'650	7'200	207	44'584
Reserve (ha / %)	1'540 / 2.0%	23 / 0.1%	150 / 0.5%	500 / 7.5%	7 / 3.5%	184 / 0.4%
Richtplan-Entwurf	05.10.2005	2008	15.04.2008	04.2010	06.07.2012 und 29.10.2013	17.11.2010
Massnahmen zum Schutz der oder zur Schonung der FFF: – Interessenabwägung – Kriterien der Interessenabwägung – Massnahmen für die Sicherung des Mindestumfanges (Kompensation des FFF- Verbrauchs, Kompensationsart und -mechanismus)	Ligne d'action F1: Préserver les meilleures terres agricoles « Les surfaces d'assolement sont délimitées prioritairement parmi les sols les plus fertiles. Elles sont garanties dans les planifications cantonales, régionales et communales et affectées en zone agricole, en zone viticole ou en zone protégée. » → pas de fiche spécifique	Im Richtplan-Entwurf wird die Interessenabwägung nicht verlangt. Bei der Kompensation von beanspruchten FFF gilt das Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz. Zusätzlich soll die Kompensation wenn möglich auf einer landwirtschaftlich und ökologisch wertvolleren Fläche erfolgen.	„Bei der Interessenabwägung im Rahmen der Nutzungsplanungen ist die Qualität des Landwirtschaftslandes angemessen zu berücksichtigen.“ → Neben der expliziten Erwähnung der Interessenabwägung werden im Richtplan keine Kriterien oder konkrete Massnahmen zur Sicherung des Mindestumfangs erwähnt. Die Kriterien der Interessenabwägung und die Kompen-	Protection des meilleures terres cultivables (SDA): affectation en priorité à la zone agricole, utilisation autre seulement dans le cas d'une pesée complète des intérêts, compensation des emprises. → la problématique des SDA est incluse dans la question du „territoire rural“ et ne fait pas l'objet d'une fiche en soi. Les éléments donnés sont plutôt descriptifs et ne disent pas com-	Im ersten Richtplan-Entwurf (vom 06.07.2012) wird die Interessenabwägung nicht verlangt. Im zweiten Richtplan-Entwurf (vom 29.10.2013) steht, dass bei einer Beanspruchung von FFF eine nachvollziehbare Interessenabwägung vorgenommen werden muss. → Kriterien zur Interessenabwägung werden in den beiden Richtplan-Entwürfen jedoch nicht erwähnt. ¹¹³	„Der Kanton sorgt dafür, dass Fruchtfolgeflächen nur in Anspruch genommen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse (→ Kriterium der Interessenabwägung) vorliegt und grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebietes erfolgt. Der Kanton sorgt dafür, dass Kompensationsmassnahmen

¹¹³ Im Bericht von Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen, S. 26 wird jedoch angemerkt, dass im Glarner Richtplan folgende Kriterien für die FFF-Beanspruchung festgelegt seien: Höheres Interesse, Prüfung Alternativflächen / Standortgebundenheit, Mindestumfang-Erfüllung.

	VD	TG	LU	NE	GL	ZH
	SDA. Les éléments donnés sont plutôt descriptifs et ne disent pas comment les SDA vont être préservées.		sationspflicht bei Beanspruchung von FFF sind stattdessen im FFF-Merkblatt für das Vorgehen bei Einzonungsbegehren (BUWD Kanton Luzern, Oktober 2012) festgelegt. Die möglichen Kompensationsarten werden in der kantonalen Arbeitshilfe „Kompensationsprojekte für Fruchtfolgeflächen“ (BUWD Kanton Luzern, Oktober 2012) beschrieben.	ment les SDA vont être préservées. Bei der Auszonung als Kompensation werden die sogenannten «zones d'utilisation différées» (ZUD) sowie überdimensionierte oder schlecht gelegene Bauzonen priorisiert.	Im ersten sowie zweiten Richtplan-Entwurf ist die Kompensationspflicht verankert: „Bei Änderungen der Bauzonenabgrenzung sind die Fruchtfolgeflächen zwingend an anderer Stelle zu kompensieren. Die Kompensation kann durch Bodenaufwertungen an anderer Stelle oder Auszonung von Bauzonen an fruchtfolgeflächenfähigen Standorten erfolgen.“	auf anthropogenen oder bereits belasteten Böden stattfinden und überwacht deren Umsetzung.“ Die detaillierte Beschreibung der Kompensation des FFF-Verbrauchs ist im Merkblatt Ressource Boden und Sachplan Fruchtfolgeflächen (Baudirektion Zürich, Januar 2011 / Oktober 2014) festgelegt.
Monitoring / Berichterstattung an den Bund: – Vorgesehene Instrumente – 3 ha-Meldung und/oder 4-Jahres-Berichterstattung an Bund im Richtplan erwähnt?	Le PDC prévoit une «carte des priorités du sol» qui permet «de protéger les terres intéressantes pour la production agricole, qui doivent être intégrées aux SDA ». Les priorités doivent faciliter la pondération des intérêts.	3 ha-Meldung und 4-Jahres-Berichterstattung werden im Richtplan-Entwurf nicht erwähnt	Erwähnung der Fruchtfolgeflächen als einer der zu erhebenden Leitindikatoren im Monitoring räumliche Entwicklung. 3 ha-Meldung und 4-Jahres-Berichterstattung werden im Richtplan-Entwurf nicht erwähnt	Sont prévues: – la vérification de la qualité des surfaces prises en compte dans les SDA – la mise à jour régulière de l'inventaire des SDA et leur gestion – la prise en compte de la problématique des SDA par les communes dans le cadre des plans d'aménagement locaux	Im Prüfbericht des Bundes vom 30.10.2007 zum Richtplan 2004 wurde u.a. der Genehmigungsvorbehalt angebracht, dass der Kanton GL innert einer Frist von zwei Jahren die Fruchtfolgeflächen für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen, Lage, Umfang und Qualität im kantonalen Richtplan bezeichnet ¹¹⁴ 3 ha-Meldung und 4-Jahres-Berichterstattung werden im Richtplan-Entwurf nicht erwähnt	In der Richtplankarte werden die Fruchtfolgeflächen festgelegt. Durch Kompensationsmassnahmen kann sich die Lage einzelner Fruchtfolgeflächen ändern. Gebietsveränderungen werden in geeigneter Weise erfasst und bilanziert. ¹¹⁵ Fruchtfolgeflächen in Erholungsgebieten werden in der Richtplankarte nicht dargestellt. 3 ha-Meldung und 4-Jahres-Berichterstattung werden im Richtplan-Entwurf nicht erwähnt

¹¹⁴ Im Rahmen der im Jahr 2010 abgeschlossenen Bodenkartierung wurden insgesamt 308 Hektaren fruchtfolgeflächenfähige Böden evaluiert, die den Bundeskriterien für Fruchtfolgeflächen entsprechen. Davon wurden schliesslich 228 ha als FFF im Richtplan-Entwurf festgesetzt.

¹¹⁵ Die Gesamtfläche der Fruchtfolgeflächen (Böden der Nutzungseignungsklassen 1–6) beträgt 48'600 Hektaren (Stand Oktober 2008).

	VD	TG	LU	NE	GL	ZH
Vorprüfbericht ARE	10.04.2006	09.03.2009	10.11.2008	30.09.2010	22.04.2013 und 07.07.2013	03.03.2010
Bemerkungen bzgl. Schutz der FFF	<p>« En ce qui concerne en particulier la préservation des surfaces d'assolement (SDA), des indications ou explications sur les points suivants seraient souhaitables: le canton est-il en mesure de garantir de façon durable sa part de la surface totale minimale d'assolement (art. 30 al. 2 OAT)? Quels sont les problèmes rencontrés? Quelles mesures le canton entend-il prendre? »</p> <p>« Les moyens généraux à mettre en œuvre pour assurer la protection quantitative et qualitative des meilleures terres agricoles et en particulier des SDA, de même que les exigences relatives aux zones agricoles spéciales, devraient être explicités. »</p> <p>Demande de séparer la mesure en deux problématiques distinctes : « Protection qualitative des sols » et « Protection des SDA »</p>	<p>„Damit nicht nur der Mindestumfang, sondern darüber hinaus die Schonung der FFF gesichert werden kann, sind die Richtplanfestlegungen noch zu ergänzen.“</p> <p>„Damit eine nachvollziehbare Interessenabwägung mit anderen Nutzungsansprüchen möglich ist, muss der Richtplan mit Festlegungen zur Schonung der FFF und zur Interessenabwägung bei Konflikten mit FFF (u.a. Richtplangebiete, strategische Arbeitszonen, Gebiete mit zu prüfender Nutzung, Raumbedarf Fließgewässer, etc.) ergänzt werden.“</p>	<p>„In der Koordinationsaufgabe ist auch auf die Interessenabwägung im Falle einer anderweitigen Beanspruchung hinzuweisen, in welcher der dauernden Erhaltung des besten landwirtschaftlichen Kulturlandes hohe Priorität zukommt.“</p>	<p>« [...] le plan directeur cantonal pourra être approuvé par le Conseil fédéral si les conditions principales suivantes sont remplies: [...] »</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer les aspects liés à l'agriculture et aux surfaces d'assolement; montrer les mesures prises ou qui restent à prendre afin d'assurer à long terme le maintien du quota cantonal des SDA. » <p>Demande d'établir une fiche séparée concernant la protection des SDA, faisant référence au Plan sectoriel et à l'Aide à la mise en œuvre.</p>	<p>Auftrag für die Überarbeitung gemäss Vorprüfbericht vom 22.04.2013 :</p> <p>Die Richtplanfestlegungen sind mit einem Grundsatz zur Interessenabwägung bei Beanspruchung von FFF zu ergänzen.</p> <p>Auftrag für die Überarbeitung gemäss Vorprüfbericht vom 07.07.2013 :</p> <p>Die Bezeichnung bzw. Sicherung der FFF im Richtplan ist zu überprüfen und anzupassen. Dies betrifft insbesondere die inventarisierten Flächen in den rechtskräftigen Bauzonen</p> <p>Die Planungsanweisungen a) und b) sind betreffend des qualitativen Schutzes von FFF bzw. der Interessenabwägung bei Beanspruchung von FFF zu präzisieren.</p>	<p>Die Richtplanfestlegung, wonach die Fruchtfolgeflächen ausserhalb des Siedlungsgebiets vollumfänglich der kantonalen Landwirtschaftszone zugewiesen werden, wird vom Bund grundsätzlich begrüsst; ebenso die Festlegung, dass Fruchtfolgeflächen nur beansprucht werden dürfen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Kompensation erfolgt. Dabei ist zu beachten, dass nicht nur eine flächengleiche, sondern auch eine qualitativ gleichwertige Kompensation sichergestellt ist.</p> <p>Antrag: Die Modalitäten der Kompensationspflicht bei Beanspruchung von FFF bei nationalen Infrastrukturen (Bundesvorhaben) richten sich nach den zukünftigen Vorgaben des Bundes im Sachplan.</p>
Bemerkungen bzgl. Monitoring	---	„Die FFF sollten in der Richtplankarte dargestellt werden.“	„Der Kanton wird eingeladen im Genehmigungsverfahren einen aktualisierten Stand der FFF dem Bund mitzuteilen.“	Demande d'inclure dans la fiche un bilan de l'état des SDA.	Auftrag für die Überarbeitung gemäss Vorprüfbericht vom 22.04.2013 :	„Bis im Kanton die Neuerhebung der FFF abgeschlossen und zur Einhaltung des FFF-Kontingents die Anrechenbarkeit von Böden der Nutzungseignungsklasse 6 überprüft worden ist, kann der Bund die

	VD	TG	LU	NE	GL	ZH
					Geodaten mit den notwendigen Erläuterungen zuzustellen.	Behandlung der FFF im Richtplan nicht abschliessend beurteilen. Eine später abweichende oder ergänzende Beurteilungen des Abschnitts FFF im Richtplan bleibt deshalb vorbehalten.“
Definitiver Richtplan	01.08.2008	23.06.2009	17.11.2009	06.2011	Laufendes Verfahren	Laufendes Verfahren
Veränderungen bzgl. Schutz der FFF	<p>Création d'une nouvelle mesure F12 distincte „Surfaces d'assolement (SDA)“, qui fixe :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les principes de localisation des SDA – les principes de mise en œuvre de leur protection – les dispositions particulières (emprises et compensations) – les compétences des différents niveaux institutionnels – le délai de mise en œuvre – références légales <p>Mention d'une pesée des intérêts élargie, entre armatures urbaine, de la biodiversité et des ressources (qui comprennent les SDA).</p>	Der Richtplandtext wurde überarbeitet, die Art der Interessenabwägung im Falle von Nutzungskonflikten mit FFF wurde jedoch trotz Aufforderung im Vorprüfbericht nicht im Richtplan verankert.	Ergänzung der Koordinationsaufgabe Fruchtfolgeflächen um „Bei der Interessenabwägung im Rahmen von Einzonungen sind die Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen“	<p>Fiche S21 renommée „Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural“ pour mentionner explicitement les SDA:</p> <p>Identification des intérêts cantonaux potentiellement en conflit avec la préservation des SDA.</p> <p>Précisions quant aux procédures requises pour des emprises sur les SDA, notamment les principes de compensation.</p>		
Veränderungen bzgl. Monitoring	<p>Mention de l'inventaire des SDA tenu par le canton.</p> <p>Carte des priorités du sol,</p>	Die FFF wurden 1984/85 erstmals erhoben und in der Karte FFF dargestellt. Seither wird die verlangte FFF eingehalten und mit	Spezifizierung des Monitorings zu FFF im Monitoringkonzept	Bilan de l'état des SDA avec l'aspect quantitatif et qualitatif.		

	VD	TG	LU	NE	GL	ZH
	avec la classification des différentes surfaces.	dem Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz längerfristig automatisch sichergestellt.		Mention explicite du devoir d'annonce pour les emprises de plus de 3 ha.		
Prüfbericht Bund	19.05.2008	27.09.2010	27.07.2011	30.05.2013	Noch nicht vorhanden	Noch nicht vorhanden
Bemerkungen bzgl. Schutz der FFF	L'ARE invite le canton « à compléter et adapter le plan directeur au fur et à mesure de l'achèvement des études actuellement en cours concernant notamment les installations à forte fréquentation, les surfaces d'assolement, les projets d'agglomération touchant le territoire cantonal et la 3e correction du Rhône » « pour l'instant, la fiche est classée en Coordination en cours et les SDA indiquées sur la carte du plan directeur sont des projets. La fiche F12 Surfaces d'assolement nécessite quelques précisions. »	Auftrag für die nächste Richtplananpassung: Der Kanton wird aufgefordert die Art der Interessenabwägung im Falle von Nutzungskonflikten mit FFF im Richtplan zu verankern.	Auftrag für eine nächste Richtplananpassung: Der Kanton wird aufgefordert, den Richtplan dahingehend zu ergänzen, dass verbrauchte FFF immer vollständig zu kompensieren sind.	« L'ARE estime cependant que la problématique des SDA est réglée de façon adéquate dans le plan directeur. »		
Bemerkungen bzgl. Monitoring	« La carte thématique montre un état provisoire puisque le canton est en train de mettre à jour l'inventaire des SDA; la carte définitive devra montrer quelles surfaces de la qualité requise (bonnes terres et moins bonnes terres) sont actuellement garanties par les plans d'aménagement et	Auftrag für die nächste Richtplananpassung: Der Kanton wird aufgefordert den Richtplan mit Angaben zum aktuellen Stand der FFF zu ergänzen.	„[...] lieferte der Kanton den vom ARE geforderten aktuellen Überblick zu den FFF. Die Dokumentation legt dar, wie die FFF erhoben, be- und angerechnet werden und dass das Kontingent 2010 nachgewiesen werden kann [...]. Auftrag: Der Geodatensatz für die FFF sollte dem ARE			

	VD	TG	LU	NE	GL	ZH
	ne plus mentionner de catégorie "pas de données". »		noch nachgeliefert werden.			
Genehmigung Bundesrat	18.06.2008	27.10.2010	24.08.2011	30.07.2013		
	« Le canton de Vaud est invité: c) à compléter et adapter le plan directeur au fur et à mesure de l'achèvement des études actuellement en cours concernant notamment les installations à forte fréquentation, les surfaces d'assolement, les projets d'agglomération touchant le territoire cantonal et la 3e correction du Rhône; »	Der Kanton wird aufgefordert im Rahmen der nächsten Richtplananpassung: [...] e. im Objektblatt 2.2 Landwirtschaftsgebiete den aktuellen Stand der Fruchtfolgeflächen sowie die Art der Interessenabwägung bei Nutzungskonflikten mit Fruchtfolgeflächen zu verankern.	Der Kanton wird aufgefordert, im Rahmen einer der nächsten Richtplananpassungen: [...] h. das Kapitel L6 «Landwirtschaft» mit einem Kompensationsmechanismus bei Beanspruchung der FFF zu ergänzen.	Aucune référence directe aux SDA ou terres cultivables. Une référence indirecte : « 7. Le canton est invité lors de prochaines adaptations du plan directeur à a) définir, en lien avec les futurs travaux liés à la LAT révisée, les territoires à urbaniser et poser une limite claire à l'extension future des zones à bâtir »		

9 Anhang D: RPG-Revisionen

9.1 RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (Erste Etappe RPG-Revision)

a) RPG

Auswahl der Änderungen gemäss AS 2014 899¹¹⁶

Art. 3 Planungsgrundsätze

2 Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen:

- a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben

Art. 6 Grundlagen

3 In den Grundlagen geben sie auch Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung:

- a. ihres Siedlungsgebietes;
- c. ihres Kulturlandes

Art. 15 Bauzonen

1 Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

2 Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

3 Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

4 Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn:

- a. es sich für die Überbauung eignet;
- b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;
- c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
- d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und
- e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

¹¹⁶ <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/changes.html> (Stand: 12.1.2015)

5 Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen.

Art. 38a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 15. Juni 2012

1 Die Kantone passen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz 1 an.

2 Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden.

3 Nach Ablauf der Frist von Absatz 1 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt.

b) RPV

Auswahl der Änderungen gemäss AS 2014 909¹¹⁷

Art. 30 Sicherung der Fruchtfolgeflächen

1bis Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn:

- a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann; und
- b. sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

2 Die Kantone stellen sicher, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen (Art. 29) dauernd erhalten bleibt.

Art. 46 Mitteilungen der Kantone

1 Die Kantone eröffnen dem ARE Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und Beschwerdeentscheide unterer Instanzen, wenn sie Folgendes betreffen:

- a. Ausscheidung von Bauzonen in Kantonen, in denen Artikel 38a Absatz 2, 3 oder 5 RPG zur Anwendung gelangt;
- b. Änderungen von Nutzungsplänen, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden.

2 Das ARE kann in einzelnen Kantonen die Eröffnung von Entscheiden zu bestimmten Sachbereichen verlangen.

¹¹⁷ <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20000959/history.html> (Stand: 12.1.2015)

9.2 Zweite Etappe der Revision des RPG: Vernehmlassungsvorlage vom 5.12.2014

Anpassungsvorschläge mit Relevanz für den Schutz der Fruchtfolgeflächen (mit Lesehilfe):

Legende:

- Neu
- Aus RPV eingefügt (in Fussnote Hinweis darauf, woher)

Art. 2 Planungspflicht

1 Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Grundlagen und Planungen und stimmen sie aufeinander ab.

2 Sie berücksichtigen die räumlichen Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit.

3 Sie ermitteln und berücksichtigen auf der jeweiligen Planungsebene stufengerecht die Wirkungen ihrer Planungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.

4 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen.

Art. 8c Richtplaninhalt im Bereich Landwirtschaft, Wald, Natur und Landschaft sowie Naturgefahren

1 Der Richtplan bezeichnet:

- a. genügend Flächen geeigneten Kulturlandes, die der Landwirtschaft erhalten werden sollen, und zeigt insbesondere die Massnahmen, mit denen der Erhalt der Fruchtfolgeflächen sichergestellt wird;

[...]

2 Der Richtplan zeigt auf, wie die Funktionen des Waldes mit den übrigen Ansprüchen und Nutzungen abgestimmt werden und in welchen Gebieten der Kanton eine Zunahme der Waldfläche verhindern will.

2. Abschnitt: Fruchtfolgeflächen

Art. 13a Festlegung

1 Fruchtfolgeflächen umfassen das ackerfähige Kulturland, namentlich das Ackerland, die Kunstwiesen in Rotation und die ackerfähigen Naturwiesen.¹¹⁸

2 Jeder Kanton stellt die Lage, die Eigenschaften und die Bodenqualität seiner Fruchtfolgeflächen fest.

¹¹⁸ Art. 26 Abs. 1 RPV.

Art. 13b Bestandesschutz

1 Fruchtfolgeflächen sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

2 Sie dürfen nur unter folgenden Voraussetzungen eingezont werden:

- a. Mit der Einzonzung wird ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel verfolgt;
- b. Das Ziel kann ohne die vorgesehene Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden; und
- c. Es ist sichergestellt, dass die eingezonten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.¹¹⁹

Art. 13c Kompensation

1 Werden Fruchtfolgeflächen eingezont oder für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung beansprucht, so muss die entsprechende Fläche kompensiert werden.

2 Bei Bauvorhaben von übergeordnetem öffentlichem Interesse kann von der Kompensation teilweise abgesehen werden. Der Bundesrat regelt, unter welchen Voraussetzungen und in welchen Fällen von übergeordnetem öffentlichem Interesse von der Kompensation teilweise abgesehen werden kann.

3 Werden ausserhalb der Bauzonen zonenkonforme Bauten und Anlagen für die Landwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998¹²⁰ errichtet, so kann von einer Kompensation ganz abgesehen werden, sofern nach Wegfall des Verwendungszwecks der Rückbau der Baute oder Anlage und die Rekultivierung des Bodens als Fruchtfolgefläche sichergestellt sind.

Art. 13d Mindestumfang

1 Der Bundesrat legt in einem Sachplan den gesamtschweizerischen Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen sowie die Aufteilung auf die Kantone fest.¹²¹

2 Solange ein Kanton nicht zeigt, wie er die Einhaltung des Mindestumfangs sichert, darf er keine Einzonungen vornehmen, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen. Bis zu diesem Zeitpunkt muss bei Bauvorhaben von übergeordnetem öffentlichem Interesse sowie bei zonenkonformen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen, die entsprechende Fläche kompensiert werden.

¹¹⁹ Art. 30 Abs. 1 bis RPV.

¹²⁰ SR 910.1

¹²¹ Art. 29 RPV

Variantenvorschlag:

2 Ist für ein Bauvorhaben eine Kompensation im betroffenen Kanton nicht möglich und wird ohne Kompensation der vom betreffenden Kanton einzuhaltende Mindestumfang der Fruchtfolgefläche unterschritten, so senkt der Bundesrat den betreffenden Mindestumfang, wenn:

- a. das Bauvorhaben im gesamtschweizerischen Interesse liegt; und
- b. das gesamtschweizerische Interesse am Bauvorhaben das Interesse an der Erhaltung des gesamtschweizerischen Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen überwiegt.

