

b a s e s a r e

Bundesamt für Raumentwicklung
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Federal Office for Spatial Development

Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF
Vollzugshilfe 2006

Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF
Vollzugshilfe 2006

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Interdepartementale Arbeitsgruppe Sachplan FFF

ARE: Fred Baumgartner (Vorsitz)

ARE: Anne Babey

ARE: Anne-Marie Steiner

BWL: Dieter Wälti

BLW: Anton Candinas

BLW: Anton Stübi

BAFU: Ruedi Stähli

Mit Unterstützung von Claude Lüscher, ARCOPLAN

Produktion

ARE: Stabsstelle Information, Rudolf Menzi

Redaktion und Gestaltung

Büro Rüttimann-Schneuwly, Wünnewil

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2006);

Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF: Vollzugshilfe 2006

Bezugsquelle

auf Internet: www.are.ch

03.2006

Inhalt

1. Einführung	5
2. Was sind Fruchtfolgeflächen?	6
3. Aktualität des SP FFF und seiner Ziele	6
4. Sicherung der Fruchtfolgeflächen	8
5. Sonderfälle	10
6. Umgang mit der kantonalen Mindestfläche	11
7. Anhang	13
Literaturangaben	16
Abkürzungen	17

1. Einführung

Nach über zehn Jahren Vollzug des Sachplans Fruchtfolgefleichen (SP FFF) durch den Bund und die Kantone war es an der Zeit, sich ein Bild über die Umsetzung, die Probleme und neuen Fragestellungen im Vollzug sowie die Verbesserungsmöglichkeiten zu verschaffen. Das ARE hat 2001 – 2003, nach Gesprächen und Kontakten mit den Kantonen und den betroffenen Bundesstellen, entsprechende Grundlagen erarbeiten lassen (Lüscher, 2001 und 2003).

Der SP FFF wird in den Kantonen ernst genommen und gewissenhaft vollzogen. Er hat zu einem bewussteren Umgang mit den besten Böden geführt und kann als Erfolg gewertet werden. Trotzdem ist ein bedeutender stetiger Verlust des Kulturlandes zu verzeichnen. Viele bauliche Eingriffe und bestimmte Nutzungsformen haben irreversiblen Charakter, da die Regenerierung der empfindlichen Ressource «Boden» sehr viel Zeit beansprucht.

Die vorliegende Vollzugshilfe geht kurz auf die Aktualität des SP FFF und dessen Ziele im heutigen ökonomischen, gesellschaftlichen, ökologischen und rechtlichen Umfeld ein. Weiter werden spezifische Probleme aus der Praxis angegangen. Dabei werden – im Sinne einer Vereinheitlichung – vereinfachte FFF-Qualitätskriterien vorgeschlagen.

Adressat und Stellenwert der Vollzugshilfe

Mit der vorliegenden Vollzugshilfe sollen die betroffenen Bundesstellen, Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung des SP FFF unterstützt werden. Sie richtet sich in erster Linie an die Raumplanungsfachstellen der Kantone, aber im Weiteren auch an die kantonalen Landwirtschaftsämter und Bodenschutzfachstellen sowie an alle Behörden mit raumwirksamen Aufgaben.

Diese Vollzugshilfe soll eine einheitliche Vollzugspraxis ermöglichen. Die Vollzugshilfe gewährleistet einerseits ein grosses Mass an Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit; andererseits ermöglicht sie im Einzelfall flexible und angepasste Lösungen.

Die in Ziffer 7.3 aufgeführten FFF-Qualitätskriterien stellen Vorschläge dar, die insbesondere im Zusammenhang mit Sonderfällen nützlich sein können. Die von den Kantonen bereits ausgetesteten FFF bleiben von diesen Kriterien unberührt.

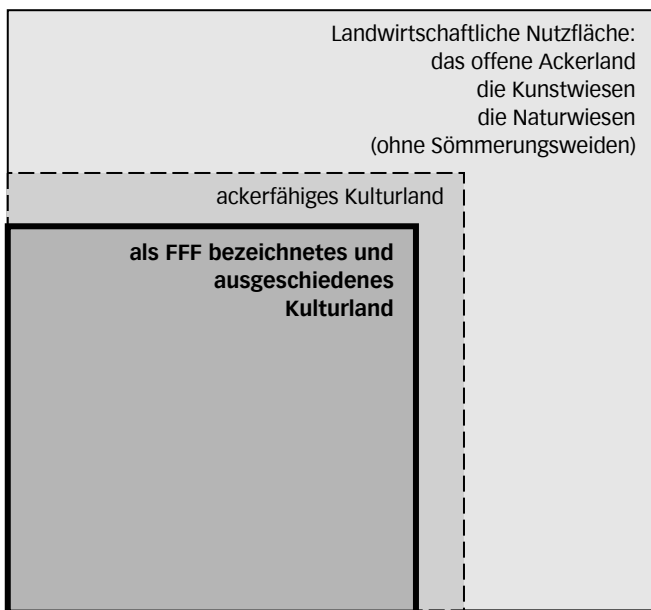
Die Vollzugshilfe ruft einerseits die geltenden (verbindlichen) rechtlichen Vorschriften in Erinnerung und schlägt eine Vorgehensweise für den sachgerechten Vollzug des SP FFF vor. Berücksichtigen die Vollzugsbehörden diese Vollzugshilfe, so können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht korrekt vollziehen. Andere Lösungen sind nicht ausgeschlossen; es muss jedoch nachgewiesen werden, dass sie rechtskonform sind.

Das Merkblatt von 1995 behält grundsätzlich seine Gültigkeit, mit Ausnahme der Aussagen zur Rückführbarkeit der FFF (Grundsätze für die Anrechenbarkeit von Fruchtfolgefleichen am Mindestumfang). Die damals eingeführten Kategorien halten einer neuen pedologischen Prüfung nicht mehr Stand und wurden von den Kantonen bisher nicht oder nur punktuell angewandt.

2. Was sind Fruchtfolgeflächen?

FFF sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Flächen (Abb. 1). Sie umfassen ackerfähiges Kulturland, vorab Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie ackerfähige Naturwiesen. Sie sind mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse, die Beschaffenheit des Bodens und die Geländeform zu bestimmen; die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs sind zu berücksichtigen (Art. 26 Abs. 1 und 2 RPV). FFF sind der agronomisch besonders wertvolle Teil des für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Kulturlandes der Schweiz.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Definition der FFF



3. Aktualität des SP FFF und seiner Ziele

Im Bericht von 1992 zum SP FFF steht einleitend (S. 1): *«Wir leben in einer Zeit des Umbruchs. Gesellschaftliche, wirtschaftliche, demographische sowie ökologische Entwicklungen stellen uns vor neue Herausforderungen. ... Es wäre aber falsch, aus dem herrschenden Zeitgeist heraus einseitig auf kurzfristige Entwicklungstrends zu reagieren und langfristig angelegte Aufgaben zu vernachlässigen. Ziel einer vorausschauenden Politik muss deshalb sein, durch geeignete Massnahmen einen grösstmöglichen Handlungsspielraum für die Zukunft sicherzustellen, um den vielen denkbaren Entwicklungen begegnen zu können. ...»*. Aus dem Bericht von 1992 (S. 2 und 3) geht weiter klar hervor, dass der SP FFF nicht einzig den Schutz der landwirtschaftlichen Produktionsflächen zum Ziel hat, sondern auf einem ganzheitlichen Ansatz basiert. Neben der Ernährungssicherung – allgemein und im Krisenfall – kommen auch (andere) raumordnungs- und staatspolitische Ziele zum Tragen (quantitativer Bodenschutz, langfristige Erhaltung von geeignetem Landwirtschaftsboden, die Erhaltung von Grünflächen zwischen den Siedlungen, Regenerationspotential der Landwirtschaft usw.), *«welche die Mehrdimensionalität des SP FFF erkennen lassen»*.

Der Kontext, in dem der SP FFF 1992 erlassen wurde, ist heute praktisch unverändert. Der damals beschriebene Umbruch hält an und die erwähnten Probleme haben sich eher noch zugespitzt. Die Aussagen zur *«vorausschauenden Politik»* sowie die Ziele des SP FFF sind hoch aktuell. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen des SP FFF haben sich inhaltlich kaum verändert, auch wenn gewisse Bestimmungen neu formuliert wurden. Der sorgsame Umgang mit der Ressource *«Boden»*, insbesondere der besten Landwirtschaftsböden, der bisher v.a. auf der Raumplanungsgesetzgebung gründete, hat durch die Aufnahme des Nachhaltigkeitsprinzips in die Verfassung und die Politik des Bundes an Bedeutung gewonnen.

Die Flächen, die im Bundesratsbeschluss 1992 den Kantonen zugeteilt wurden, müssen grundsätzlich weiterhin gesichert werden.

Schutz der Ressource «Boden»

Erosion, Versalzung, Wüstenausdehnung, ungeeignete Anbau- und Bewirtschaftungsmethoden sowie der Siedlungsdruck führen weiterhin weltweit zu irreversiblen Verlusten an guten Landwirtschaftsböden. In der Schweiz verschwinden jeden Tag 11 ha Kulturland respektive 1,3 Quadratmeter pro Sekunde. Rund zwei Drittel davon (0,86 m²) weichen – vor allem im Mittelland – neuen Siedlungsflächen. Dabei handelt es sich zur Hauptsache um FFF (BFS, 2001).

Der Bundesrat hat mit der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» Leitlinien für die Politik einer nachhaltigen Entwicklung festgeschrieben, Handlungsfelder definiert und Massnahmen aufgezeigt. Besonders relevant im Hinblick auf die FFF-Thematik ist das Handlungsfeld 7 «Raum- und Siedlungsentwicklung», insbesondere das Massnahmenprogramm «Nachhaltige Raumplanung». Der Siedlungsflächenbedarf ist derart zu decken, dass die Böden mit hohem landwirtschaftlichem Nutzungspotenzial möglichst weitgehend geschützt bleiben. Jeder Eingriff verringert den Spielraum, die Versorgungssicherheit und die Wahlfreiheit nachkommender Generationen, denn die FFF stellen eine Umweltressource dar, die lebenswichtig, knapp und unvermehrbar ist (zerstörte Böden können nicht wieder hergestellt werden). Der Bundesrat hat in seiner Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, die Siedlungsfläche pro Person bei 400 m² zu stabilisieren (Bundesrat, 2002).

Der SP FFF stellt ein wichtiges Element zur Umsetzung der Strategie der Nachhaltigen Entwicklung dar. Er ist das bisher einzige wirksame Instrument, welches den quantitativen Bodenschutz für einen Teil der landwirtschaftlichen Böden auf Bundesebene sicherstellt.

Ernährungssicherung allgemein

Was die Ernährungsproblematik generell betrifft, ist davon auszugehen, dass die Konkurrenz um gute, ertragsreiche Böden angesichts der oben genannten Entwicklungen in den kommenden Jahren weltweit zunehmen wird. Deshalb muss auch die Schweiz damit rechnen, dass sich die Sicherung der Ernährung allenfalls wieder vermehrt auf Produkte aus dem eigenen Land wird abstützen müssen. Es ist ausserdem ein Akt der Solidarität, wenn privilegierte Länder sich nicht unbesehen auf dem Weltmarkt eindecken, um die eigene Versorgung sicher-

zustellen. Ein angemessen hoher Selbstversorgungsgrad – in der Schweiz liegt dieser im Vergleich zu den umliegenden Ländern mit ca. 2/3 (energiemässig) relativ tief – stellt somit auch eine ethische Verpflichtung dar.

Ernährungssicherung im Krisenfall

Was die Ernährungssicherung¹ im Krisenfall betrifft, ist festzuhalten, dass die Risiken nicht abgenommen, sich jedoch verändert haben. Krisenhafte Entwicklungen können gesellschaftlicher, demographischer, ökologischer, wirtschaftlicher und anderer Art sein. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass die Wohnbevölkerung im letzten Jahrzehnt stark zugenommen hat (ca. 9%), der Mindestumfang an FFF jedoch nicht erhöht wurde.

Qualitativer Bodenschutz

Beim SP FFF geht es nicht um die aktuelle Bewirtschaftung oder Nutzung der betroffenen Böden, sondern um die Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials (langfristige Erhaltung des ackerfähigen Kulturlandes). Dies impliziert die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit: Die Qualität der betroffenen Böden muss erhalten bleiben. Der SP FFF handelt somit auch von wichtigen Aspekten des qualitativen Bodenschutzes.

Weitere Ziele

Der SP FFF dient indirekt auch der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Wasser, Luft), der ökologischen Ausgleichsflächen, der Vielfalt naturnaher Landschaften, der Artenvielfalt sowie der Sicherung von Erholungsräumen für die physische und mentale Gesundheit der Bevölkerung.

¹ Die «Ernährungsplanung» wurde ab 1996 ersetzt durch die «Ernährungssicherungsstrategie», siehe Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, 2001.

4. Sicherung der Fruchtfolgeflächen

Die Raumplanungsgesetzgebung misst dem Schutz des Bodens sowie dem Schutz der landwirtschaftlichen Flächen einen hohen Stellenwert bei, auch wenn es sich nicht um FFF handelt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass diesem Anliegen im Rahmen von Interessenabwägungen oft zu wenig Rechnung getragen wird. Da, wie bereits erwähnt, der Schutz der Ressource «Boden» nun durch das Nachhaltigkeitsprinzip und die Politik des Bundes verstärkt wurde, müssen in der Interessenabwägung die Interessen künftiger Generationen ein grösseres Gewicht erhalten gegenüber kurzfristigen ökonomischen Interessen und vordergründig viel versprechenden Vorteilen.

4.1 Aufgaben des Bundes

Gemäss Bericht von 1992 zum SP FFF übt der Bund über die Umsetzung des Sachplans die Oberaufsicht aus. Diesem Zweck dienen die Mitteilungspflichten der Kantone und der Bundesstellen sowie die Möglichkeit des Bundes, vorübergehende Nutzungszonen bestimmen zu können (Art. 37 RPG).

Gemäss Bundesratsbeschluss von 1992 haben die Bundesstellen im Rahmen ihrer Planungen folgende Verpflichtungen:

- Bei der Ausübung ihrer raumwirksamen Tätigkeiten achten sie darauf, die FFF zu schonen.
- Wenn sie feststellen, dass bei der Ausübung ihrer raumwirksamen Tätigkeiten FFF beansprucht werden müssen, holen sie rechtzeitig die Stellungnahme des Bundesamtes für Raumentwicklung ein.
- Werden FFF durch raumwirksame Tätigkeiten, die ganz oder überwiegend in der Zuständigkeit des Bundes liegen, im Ausmass von mehr als drei Hektaren vermindert, so teilen sie dies dem UVEK (ARE)² mit, bevor sie entscheiden. Dabei legen sie dar, weshalb

die Interessenabwägung zuungunsten der FFF ausgefallen ist (respektive ausfallen soll).

Die Evaluation des bisherigen Vollzugs des Sachplans hat gezeigt, dass die Interessenabwägung bei Vorhaben von nationalem Interesse in den letzten 10 Jahren praktisch immer zuungunsten der FFF ausgefallen ist. Auch der Bund ist angesichts des anhaltenden Rückgangs an guten Landwirtschaftsböden verpflichtet, bei der Interessenabwägung den FFF verstärkt Rechnung zu tragen und sie möglichst zu schonen; nur so lassen sich die Ziele und Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung wirkungsvoll umsetzen. Die für das Vorhaben federführende Bundesstelle muss deshalb, im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung, die Beanspruchung von FFF vermeiden oder den Flächenverlust zumindest möglichst klein halten. Es ist eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen, wobei insbesondere die folgenden Anforderungen zu erfüllen sind:

- Umschreibung der Standortanforderungen des Vorhabens und des Flächenbedarfs;
- Nachweis der Prüfung von Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von FFF, inkl. der Kompensationsmöglichkeiten;
- Nachweis der Zusammenarbeit mit dem betroffenen Kanton und allenfalls den Nachbarkantonen.

Sofern das Vorhaben von nationalem Interesse Gegenstand eines Sachplans des Bundes ist, erfolgen diese Abklärungen im Sachplanverfahren. Bei Vorhaben ausserhalb von Sachplänen des Bundes müssen die genannten Abklärungen Gegenstand einer separaten Berichterstattung bilden. Wenn FFF beansprucht werden sollen, prüft das ARE in Zusammenarbeit mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe Sachplan FFF und nach Anhörung des betroffenen Kantons oder der betroffenen Kantone das Vorhaben im Rahmen des entsprechenden Genehmigungsverfahrens. Können Differenzen unter den Bundesstellen nicht ausgeräumt werden, entscheidet das UVEK.

Das ARE orientiert die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Bundesstellen periodisch über die Umsetzung des Sachplans. Es zieht periodisch Bilanz über den Flächenverbrauch durch Tätigkeiten des Bundes und ergreift gegebenenfalls die notwendigen Massnahmen.

² Im BRB vom 8. April 1992 ist vom EJPD die Rede. Da das ARE sich heute im UVEK befindet, in dem auch die meisten Ämter angesiedelt sind, die raumwirksame Tätigkeiten ausüben, scheint es richtig, dass die Information an das ARE adressiert wird, das dann für eine zweckmässige Information des Departements sorgt.

Der Bund fasst die verfügbaren Daten der Kantone periodisch in einem Überblick zusammen. Er zieht Bilanz und führt periodisch eine Evaluation des Vollzugs in den Kantonen durch.

Interdepartementale Arbeitsgruppe SP FFF

In Zusammenarbeit mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe SP FFF informiert das ARE die Kantone über den SP FFF und berät sie in Vollzugsfragen. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern des ARE (Leitung), des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) und des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zusammen. Sie verfolgt die allgemeine Entwicklung der FFF und nimmt Stellung zu Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Sachplans beim Bund und in den Kantonen. Sie überprüft die Umsetzung der Ziele, die Wirkungen und den Vollzug des SP FFF. Sie unterstützt das ARE in allen Aufgaben betreffend FFF.

4.2 Aufgaben der Kantone

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 und Raumplanungsverordnung sind die Kantone verpflichtet:

- im Zuge der Richtplanung die FFF festzustellen; dabei geben sie für jede Gemeinde kartographisch und in Zahlen Lage, Umfang und Qualität der FFF an und zeigen, welche FFF in unerschlossenen Bauzonen oder in anderen nicht für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmten Zonen liegen,
- dafür zu sorgen, dass die FFF den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden; sie zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen auf,
- sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt,
- die Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der FFF zu verfolgen und diese dem Bundesamt für Raumentwicklung mindestens alle vier Jahre mitzuteilen,
- die Änderungen von Nutzungsplänen dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) rechtzeitig mitzuteilen, wenn FFF um mehr als drei Hektaren vermindert werden (sollen).

Bei Vorhaben, die über 3 ha FFF beanspruchen sollen, muss diese Information *rechtzeitig* erfolgen. Rechtzeitig

heisst so früh als möglich, d.h. zum Zeitpunkt, in dem der Kanton von einem entsprechenden Vorhaben Kenntnis bekommt. Dies dürfte in der Regel zum Zeitpunkt des kantonalen Vorprüfungsverfahrens der Nutzungsplanänderung der Fall sein. Diese Information an das ARE muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- Stand der FFF im Kanton,
- Bewertung des Vorhabens aus der Sicht der kantonalen Raumentwicklung,
- Nachweis über die Prüfung von Alternativen ohne Beanspruchung von FFF,
- Ausmass der vorgesehenen Flächenbeanspruchung,
- Darlegung der Möglichkeiten und Massnahmen des Kantons zur flächengleichen Kompensation des Verlustes an FFF.

Bei Sonderfällen behandeln die Kantone die FFF nach den Vorgaben gemäss Kapitel 5 dieser Vollzugshilfe.

Die meisten Kantone verfügen heute über ein geographisches Informationssystem (GIS), welches ihnen erlaubt, die Entwicklung der FFF zu kontrollieren. Ein laufend nachgeführtes GIS ermöglicht einen Überblick über den jeweils aktuellen Stand der FFF bzw. über den Stand der Mindestfläche, welche den Kantonen gemäss Bundesratsbeschluss von 1992 zugeteilt wurde. Damit sind die Kantone in der Lage, ein eigenes Monitoring und Controlling aufzubauen und durchzuführen. Sinnvollerweise werden die Daten zu den FFF öffentlich zugänglich gemacht (z.B. Internet). Sie eignen sich auch als Leitindikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung.

5. Sonderfälle

Die Kantone werden in der Praxis immer wieder mit Sonderfällen der Beanspruchung von FFF konfrontiert. Die nachfolgenden Grundsätze sollen dazu beitragen, Unklarheiten bei der Problemlösung zu beseitigen.

Grundsatz

FFF, die einer *neuen* Nutzung zugeführt werden, müssen, um weiterhin als FFF zu gelten:

- die FFF-Qualitätskriterien (siehe Anhang) erfüllen;
- eine Nutzung aufweisen, welche die Bodenfruchtbarkeit langfristig erhält;
- durch raumplanerische Massnahmen dauerhaft gesichert werden.

Einige der hier als Sonderfälle beschriebenen Nutzungsarten sind nicht planungs- oder bewilligungspflichtig. Die kantonalen Landwirtschaftsämter haben in diesen Fällen eine Informationspflicht gegenüber der Raumplanung. Eine frühzeitige gute Zusammenarbeit ist für die Umsetzung des SP FFF entscheidend.

Rekultivierungsflächen

Flächen, die auf Grund neuester Kenntnisse fachgerecht rekultiviert wurden, können nach dem Abschluss der Rekultivierungsmassnahmen, in der Regel frühestens nach vier Jahren, den FFF zugerechnet werden, sofern sie den FFF-Qualitätskriterien genügen.

Golfanlagen

In der Regel können die durch Golfplätze beanspruchten Flächen nicht zu den FFF gezählt werden. Nur diejenigen Teile eines Golfplatzes, in denen die Qualitätskriterien nachgewiesenermassen und dauerhaft erfüllt werden, dürfen zum kantonalen Flächenanteil gerechnet werden. Durch den Bau des Golfplatzes erheblich beanspruchte bzw. gestörte oder neu geschaffene Flächen sind wie Rekultivierungsflächen zu behandeln (siehe dazu «Rekultivierungsflächen»).

Familiengärten

Die Familiengärten sind in der Regel mit den FFF nicht kompatibel, weil sie mit festen Zufahrten, Kleinstbauten oder Bodenkontaminierungen (z.B. durch Überdüngung)

verbunden sind. Wenn die Fläche den FFF-Qualitätskriterien entspricht, somit nicht versiegelt und mit keinen Wasserleitungen ausgestattet wird, und wenn zudem dauerhafte Bodenschäden (durch die Durchsetzung korrekter Düngung) vermieden werden, bleibt sie grundsätzlich landwirtschaftlich nutzbar und kann weiterhin zu den FFF gezählt werden.

Hors Sol, Gewächshäuser, Gartenbau

Die für dauerhafte Bauten und Anlagen beanspruchten Flächen sind von den FFF abzuziehen. Dies gilt auch für Flächen, deren intensive Bewirtschaftung die FFF-Qualitätskriterien beeinträchtigt. Die verbleibenden Flächen können dann zu den FFF gezählt werden, wenn die Qualitätskriterien (insbesondere Parzellengrösse) bewahrt werden.

Reben (Neuanpflanzungen)

FFF, auf denen Reben neu angepflanzt werden sollen, können weiterhin zu den FFF gerechnet werden, wenn ihre Bewirtschaftung keine Bodenbelastung zur Folge hat (insbesondere durch Schwermetalle). Sie müssen im Bedarfsfall innerhalb eines Jahres wieder als FFF genutzt werden können. Zu unterstreichen ist hier noch, dass die Neuanpflanzung von Reben einer Bewilligung gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung bedarf. Diese Bewilligung kann mit Auflagen versehen werden.

Dauerkulturen (z.B. Beeren, Christbäume, Zierpflanzen, etc.)

FFF, auf denen Spezialkulturen neu angepflanzt werden, können weiterhin zu den FFF gerechnet werden, wenn ihre Bewirtschaftung keine Bodenbelastung zur Folge hat. Sie müssen im Bedarfsfall innerhalb eines Jahres wieder als FFF genutzt werden können.

Ökologische Ausgleichs- oder Ersatzmassnahmen (gemäss NHG und DZV)

Ökologische Ausgleichs- oder Ersatzmassnahmen sind mit den FFF vereinbar, sofern die FFF-Qualitätskriterien erfüllt werden, die Bodenfruchtbarkeit nicht gefährdet wird und die Massnahmen nicht zu einer Ausdehnung der Waldfläche führen. Namentlich geeignet sind extensiv oder wenig intensiv genutzte Wiesen, Buntbrachen, Rotationsbrachen, Ackerschonstreifen usw.. Diese Flächen können zu den FFF gerechnet werden, wenn sie inner-

halb eines Jahres wieder als FFF genutzt werden können (z.B. Hecken). Einige ökologische Ersatzmassnahmen beinhalten aber Eingriffe in den Boden, die mit FFF nicht vereinbar sind, wie z.B. die Ausweitung von Gewässerbänken, die Anlage von Tümpeln, Mooren oder flachgründigen Ruderalstandorten.

Rasengewinnung

Diese Bodennutzung ist nicht nachhaltig, da sie zu einer Bodenzerstörung führt (es wird periodisch eine Bodenschicht abgetragen). Deshalb werden Flächen für die regelmässige Rasengewinnung den Qualitätskriterien schon nach kurzer Zeit nicht mehr genügen und können nicht mehr den FFF angerechnet werden. Zu unterstreichen ist hier noch, dass diese (nicht landwirtschaftliche) Tätigkeit in der Landwirtschaftszone bewilligungspflichtig ist.

Waldfläche (Vergrösserung der Waldfläche)

Ersatzaufforstungen sollen grundsätzlich nicht auf FFF erfolgen

Wasserbauliche Massnahmen / Hochwasserschutzprojekte

Flächen, welche sich im minimalen Raum zur Erfüllung der verschiedenen Gewässerfunktionen befinden, dürfen nicht mehr zu den FFF gezählt werden. Hingegen können die Überschwemmungsflächen in der Regel weiterhin als FFF gelten, auch wenn nur eine extensive Nutzung vorgeschrieben wird.

Bei Hochwasserschutzprojekten ist auf der Stufe des generellen Projekts eine Interessenabwägung im konkreten Fall durchzuführen und die Erhaltung der FFF sind als nationales Interesse zu gewichten.

6. Umgang mit der kantonalen Mindestfläche

6.1 Grundvoraussetzung

Grundvoraussetzung für das Eintreten auf ein Gesuch um eine Anpassung der kantonalen Mindestfläche ist immer ein aktualisierter Stand der vorhandenen FFF im betreffenden Kanton.

6.2 Bei Vorhaben des Bundes

Zu den Bauten und Anlagen von nationalem Interesse gehören grundsätzlich die Nationalstrassen, die Eisenbahnanlagen und die militärischen Bauten und Anlagen. Nicht dazu gezählt werden Bauten und Anlagen, für die der Bund Konzessionen erteilt oder Subventionen gewährt, wie z.B. Haupt- oder Kantonsstrassen oder Gewässerkorrekturen. Die Beanspruchung von FFF durch Bauten und Anlagen in nationalem Interesse führt *nicht automatisch* zu einer Reduktion der Mindestfläche des betroffenen Kantons³.

Der Bundesrat prüft auf der Grundlage eines Prüfungsberichtes des ARE gleichzeitig mit dem Entscheid über die Baute von nationalem Interesse, ob der Anteil am Mindestumfang der FFF des betroffenen Kantons herabzusetzen und damit der Sachplan entsprechend anzupassen ist. Bei einer allfälligen Reduktion wird auch abzuklären sein, ob die gesamte beanspruchte Fläche abgezogen werden kann oder nur ein Teil davon.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass der bisherige Verbrauch von FFF durch Bundesbauten nur einen kleinen Teil des Gesamtverbrauchs ausmacht. Die meisten FFF gehen durch kantonale Projekte (insbesondere bei Siedlungsausdehnung) verloren.

6.3 Bei Vorhaben der Kantone

Der Bericht von 1992 zum SP FFF erwähnt eine allfällige Anpassung des Sachplans nur im Zusammenhang mit Bauten und Anlagen von nationalem Interesse. Eine Reduktion des kantonalen Flächenanteils wegen kantonalen

³ EJPD/EVD (1992): Seite 42

Vorhaben kommt nur in jenen Ausnahmefällen in Betracht, in denen das Interesse des Kantons an einer Reduktion der FFF das schweizerische Interesse an der Erhaltung der FFF überwiegt. Es ist in diesem Zusammenhang auch zu beachten, dass mit der Reduktion des kantonalen Flächenanteils immer auch die Herabsetzung der Gesamtfläche (und damit eine Anpassung des Sachplans) verbunden ist.

Eine allfällige Anpassung der kantonalen Mindestfläche wegen kantonalen Vorhaben ist nur parallel zu einer Anpassung des Richtplans möglich. Im Rahmen dieses Verfahrens sind vom Kanton insbesondere folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Die Verringerung der Mindestfläche ist zu umschreiben und zu begründen.
- Die seit Inkraftsetzung des SP FFF vom Kanton getätigten Massnahmen zur Sicherung der FFF (z.B. Angaben zur Siedlungsentwicklung, zur aktuellen Nutzung der Bauzonen, Kapazitäten, Nutzungspotenziale; Berücksichtigung der Industriebrachen; künftiger zusätzlicher Siedlungsflächenbedarf; erwünschte Siedlungsentwicklung gemäss Richtplan, etc.) sind im Begehren um Anpassung des kantonalen Richtplans und der Mindestfläche der FFF darzulegen.
- Die Beanspruchung von FFF und die Beanspruchung der «ackerfähigen Böden» sowie die vorgenommenen Interessenabwägungen zugunsten, resp. zulasten der FFF seit 1992 sind offen zu legen.
- Die Möglichkeiten des allenfalls möglichen Realersatzes durch Neuausscheidung, Rekultivierung, etc. und der dafür vorgesehenen Massnahmen sind aufzuzeigen. Dabei ist insbesondere auch zu begründen, weshalb die übrigen «ackerfähigen Böden» nicht als Realersatz dienen können.
- Es ist aufzuzeigen, welche Vorkehrungen zur dauerhaften Sicherung der noch verbleibenden FFF getroffen werden.

7. Anhang

7.1 Bundesratsbeschluss 1992

**Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992, Sachplan
Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges
der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die
Kantone (BBI 1992 II 1649) (Originaltext)⁴**

Art. 1 Mindestumfang und Aufteilung auf die Kantone

¹ Der Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen beträgt 438'560 ha.

² Die kantonalen Flächenanteile (Nettowerte) betragen mindestens:

Zürich	44'400	Schaffhausen	8'900
Bern	84'000	Appenzell A.Rh.	790
Luzern	27'500	Appenzell I.Rh.	330
Uri	260	St. Gallen	12'500
Schwyz	2'500	Graubünden	6'300
Obwalden	420	Aargau	40'000
Nidwalden	370	Thurgau	30'000
Glarus	200	Tessin	3'500
Zug	3'000	Waadt	75'800
Freiburg	35'900	Wallis	7'350
Solothurn	16'200	Neuenburg	6'700
Basel-Stadt	240	Genf	8'400
Basel-Landschaft	8'000	Jura	15'000

Art. 2 Aufträge an die Kantone

¹ Die Kantone Bern, Luzern, Freiburg, St. Gallen und Jura ergänzen ihre Erhebungen im Sinne des Berichtes der Bundesämter für Raumplanung und Landwirtschaft.

² Die Kantone ergreifen gemäss Artikel 20 RPV und nach Massgabe von Artikel 16 Absatz 2 RPV sowie gestützt auf die Hinweise im Bericht der Bundesämter für Raumplanung und Landwirtschaft die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung des kantonalen Mindestumfanges an Fruchtfolgeflächen.

⁴ BBI 1992 II 1649 (Der BRB verweist auf die RPV von 1990, die Nummerierung der Artikel stimmt nicht mehr mit der RPV vom 28.6.2000 überein).

³ Die Kantone teilen dem Bundesamt für Raumplanung die Ergebnisse und die getroffenen Sicherungsmassnahmen im Rahmen der Berichterstattung (Art. 9 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 4 RPV) mit.

Art. 3 Aufträge an die Bundesbehörden

¹ Die Bundesstellen achten bei der Ausübung ihrer raumwirksamen Tätigkeiten darauf, die Fruchtfolgeflächen zu schonen.

² Wenn Bundesstellen feststellen, dass bei der Ausübung ihrer raumwirksamen Tätigkeiten Fruchtfolgeflächen beansprucht werden müssen, so holen sie rechtzeitig die Stellungnahme des Bundesamtes für Raumplanung ein.

³ Werden Fruchtfolgeflächen durch raumwirksame Tätigkeiten, die ganz oder überwiegend in der Zuständigkeit des Bundes liegen, im Ausmass von mehr als drei Hektaren vermindert, so teilen die Bundesstellen dies dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement mit, bevor sie entscheiden; dabei legen sie gemäss Artikel 2 und 3 RPV dar, weshalb die Interessenabwägung zuungunsten der Fruchtfolgeflächen ausgefallen ist.

⁴ Der kantonale Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen wird gemäss Artikel 19 Absatz 3 RPV angepasst.

Art. 4 Inkrafttreten

Dieser Bundesratsbeschluss tritt am 8. April 1992 in Kraft.

7.2 Raumplanungsverordnung

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000⁵ (Auszug)

4. Kapitel: Fruchtfolgeflächen

Art. 26 Grundsätze

¹ Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 Bst. a RPG); sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert.

² Sie sind mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse (Vegetationsdauer, Niederschläge), die Beschaffenheit des Bodens (Bearbeitbarkeit, Nährstoff- und Wasserhaushalt) und die Geländeform (Hangneigung, Möglichkeit maschineller Bewirtschaftung) zu bestimmen; die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs sind zu berücksichtigen.

³ Ein Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann.

Art. 27 Richtwerte des Bundes

¹ Das Departement [UVEK] legt mit Zustimmung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes Richtwerte für den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und für deren Aufteilung auf die Kantone fest; die Verfügung wird im Bundesblatt veröffentlicht.

² Das Bundesamt für Landwirtschaft unterrichtet die Kantone über Untersuchungen und Planungen, die den Richtwerten zu Grunde liegen.

Art. 28 Erhebungen der Kantone

¹ Die Kantone stellen im Zuge der Richtplanung (Art. 6–12 RPG) die Fruchtfolgeflächen nach Artikel 26 Absätze 1 und

2 zusammen mit den übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebieten fest.

² Dabei geben sie für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen an; sie zeigen, welche Fruchtfolgeflächen in unerschlossenen Bauzonen oder in anderen nicht für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmten Zonen liegen.

Art. 29 Sachplan des Bundes

Der Bund legt im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone fest.

Art. 30 Sicherung der Fruchtfolgeflächen

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden; sie zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen.

² Sie stellen sicher, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen (Art. 29) dauernd erhalten bleibt. Soweit dieser Anteil nicht ausserhalb der Bauzonen gesichert werden kann, bestimmen sie Planungszonen (Art. 27 RPG) für unerschlossene Gebiete in Bauzonen.

³ Der Bundesrat kann zur Sicherung von Fruchtfolgeflächen in Bauzonen vorübergehende Nutzungszonen bestimmen (Art. 37 RPG).

⁴ Die Kantone verfolgen die Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen; sie teilen die Veränderungen dem Bundesamt [ARE] mindestens alle vier Jahre mit (Art. 9 Abs. 1).

Art. 46 Mitteilungen der Kantone über Änderungen von Nutzungsplänen

Die Kantone teilen dem Bundesamt rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mit, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert oder Landschaften, Biotope und Stätten von nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.

⁵ Stand am 22. Dezember 2003

7.3 FFF-Qualitätskriterien

Die Qualitätskriterien, denen die FFF zu genügen haben, basieren auf den Grundlagen des SP FFF von 1992 und wurden im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) von einer Arbeitsgruppe der Bodenkundlichen Gesellschaft der Schweiz (BGS) aktualisiert und zur Förderung eines einheitlichen Vollzugs vereinfacht.

Die hier aufgeführten Qualitätskriterien betreffen die physikalischen und biologischen Eigenschaften, die Bodenbeschaffenheit, die ackerbauliche Eignung, die Schadstoffbelastung sowie die Parzellenform.

Die Beurteilungskriterien sind als Richtlinie für die Behandlung von Sonderfällen und von allfälligen Neuausscheidungen zu verstehen. Es geht 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.

Die Qualitätskriterien wurden im Sinne der 1992 definierten Kriterien festgelegt. Sämtliche FFF müssen eine Nutzung aufweisen, die es erlaubt, die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten. Grundsätzlich ist für jede Neubeurteilung einer Fläche eine Bodenkartierung durch qualifizierte Fachleute durchzuführen.

Eine Fruchtfolgefläche muss die folgenden drei Kriterien sowie die Zusatzkriterien **im Sinne von Minimalanforderungen** erfüllen. In der Praxis sind diese Kriterien zweckmässigerweise in folgender Reihenfolge anzuwenden:

1. Kriterium	Klimazone	A / B / C / D1-4
2. Kriterium	Hangneigung	≤ 18 %
3. Kriterium	Gründigkeit	≥ 50 cm
4. Zusatzkriterium	Effektive Lagerungsdichte	≤ Richtwert
5. Zusatzkriterium	Schadstoffe gemäss VBBö ⁶	≤ Richtwert
6. Zusatzkriterium	Zusammenhängende Fläche	mind. 1 ha Grösse und geeignete Parzellenform

⁶ Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens (VBBö; SR 814.12).

Für Gebiete mit gut ackerfähigen Böden aber zu geringer Gründigkeit erbringt der Kanton einen plausiblen Nachweis für die Ackerfähigkeit.

Bei Rekultivierungen wird nach vier Jahren anhand dieser Kriterien eine Evaluation der Flächen vorgenommen. Wenn sie den Kriterien entsprechen, können sie als FFF angerechnet werden.

Erläuterungen

Klimazone

Bezeichnungen gemäss Klimaeignungskarte für die Landwirtschaft⁷. A, B, C: Vegetationsperiode mind. 180 Tage, alle Niederschlagsverhältnisse; D1-4: Vegetationsperiode mind. 170 Tage, Niederschlagsverhältnisse trocken bis mässig feucht.

Gründigkeit

Unter Gründigkeit des Bodens ist die so genannte pflanzennutzbare Gründigkeit zu verstehen, wie sie in der Kartieranleitung der Agroscope FAL Reckenholz⁸ (Kap. 9) definiert ist. Von der gesamten Bodenschicht von der Terrainoberfläche bis zum nicht durchwurzelten C-Horizont sind also sämtliche Teile abzuzählen, die nicht durchwurzelbar sind oder ein Hindernis für die Pflanzenwurzeln darstellen. Dazu zählen insbesondere das Bodenskelett sowie vernässte und verdichtete Horizonte.

Zusatzkriterien

Die Zusatzkriterien 4 und 5 sind auf Flächen mit Verdacht auf stoffliche oder mechanische Belastungen (z.B. Rekultivierungen) immer zu prüfen.

Effektive Lagerungsdichte = Lagerungsdichte + 0.009 x Tongehalt (%).

Richtwert für A- und B-Horizont bis 60 cm Tiefe für die effektive Lagerungsdichte⁹ ≤ 1.70 g/cm³.

⁷ EJPD (1977).

⁸ Brunner, J. et al. (1997).

⁹ Vorschläge der Arbeitsgruppe Richtwerte (Plattform Bodenschutz/BGS) zu Richt- und Prüfwerten für den Vollzug im physikalischen Bodenschutz, Zürich, 8. Mai 2003 (nicht publiziert).

Literaturangaben

BRUNNER, J. et al: Kartieren und Beurteilen von Landwirtschaftsböden. Schriftenreihe FAL 24, Zürich, 1997.

BUNDESAMT FÜR WIRTSCHAFTLICHE LANDESVERSORGUNG: Ernährungssicherungsstrategie, Ausgabe 2001. (www.bwl.admin.ch/deutsch/kiosk-publikationen.asp)

BUNDESAMT FÜR WIRTSCHAFTLICHE LANDESVERSORGUNG: Ernährungssicherung für die Schweiz: Bedeutung der Fruchtfolgeflächen. Bern, 2004.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG: Übersicht über Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes. EJPB/BRP, Bern, 1980.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG UND BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT: Raumplanung – Landwirtschaft, Vollzugshilfe im Bereich Landwirtschaft. Bern, Mai 1983.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG: Erhebung und Sicherung der Fruchtfolgeflächen. Bern, 1986.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG: Der kantonale Richtplan, Leitfaden für die Richtplanung, Richtlinien nach Art. 8 RPV. EJPB/BRP, EDMZ, Bern, 1997.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Bodennutzung im Wandel. Arealstatistik Schweiz, Neuchâtel, 2001.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT (EJPB), DER DELEGIERTE FÜR RAUMPLANUNG: Klimaeynkarten für die Landwirtschaft, Massstab 1:200'000. Bern, 1977.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT (EJPB) UND EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTS-DEPARTEMENT (EVD), BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG UND BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT: Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone. Bern, Februar 1992.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT, BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG: Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen (Ausgabe 1995). EDMZ, Bern, 1995.

INFRAS / ORL / C.E.A.T.: Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung, eine Arbeitshilfe. Bundesamt für Raumentwicklung, Bern, Dezember 2001.

LÜSCHER CLAUDE: Verbesserte Bewirtschaftung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF). Bundesamt für Raumentwicklung, Materialien. Bern, 2001.

LÜSCHER CLAUDE: 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen: Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund. Bundesamt für Raumentwicklung, Studien, Bern, 2003.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bern, 2002.

ZEINDLER CAROLE: Der Sachplan Fruchtfolgeflächen. Ein zukunftsweisendes Instrument zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der besten Landwirtschaftsböden. Diplomarbeit am Geographischen Institut, Universität Zürich, 2001.

Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBI	Bundesblatt
BGS	Bodenkundliche Gesellschaft der Schweiz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (im Kontext Bereich Ernährung)
C.E.A.T.	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
DZV	Direktzahlungsverordnung
FAL	Agroscope FAL Reckenholz – Eidg. Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographisches Informationssystem
ha	Hektare
LWG	Landwirtschaftsgesetz
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
ORL	Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung
QS	Qualitätssicherung
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
RPV	Verordnung über die Raumplanung
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgeflächen
USG	Bundesgesetz über Umweltschutz
WaG	Waldgesetz