



Bundesamt für Raumentwicklung  
Sachplan Fruchtfolgeflächen  
3003 Bern

Per Mail:  
aemterkonsultationen@are.admin.ch

Bern, 11. April 2019

**Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF)  
Anhörung und öffentliche Mitwirkung nach Art. 19 RPV**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, an der oben genannten Anhörung und öffentlichen Mitwirkung teilnehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Unsere Einschätzungen sind das Resultat einer breit geführten Umfrage bei unseren Mitgliedern.

**Grundsätzliche Bemerkungen**

Die Konzepte und Sachpläne nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG) stellen die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes dar. Im Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) nach Artikel 26 ff. der Raumplanungsverordnung (RPV) werden im Gegensatz zu den anderen Sachplänen des Bundes keine Vorhaben geplant; vielmehr wird darin der schweizweite Mindestumfang an FFF und seine Aufteilung auf die Kantone sowie der raumplanerische Umgang mit den FFF festgelegt.

Die Umsetzung des SP FFF liegt in der Verantwortung der Kantone; dem Bund obliegt die Oberaufsicht. Gemeinden haben den SP FFF bei der Erarbeitung oder Anpassung ihrer Nutzungspläne und bei der Ausführung weiterer raumrelevanter Tätigkeiten anzuwenden.

Der Städteverband begrüsst grundsätzlich die Bemühungen, den Kulturlandschutz mittels standardisierter und damit vergleichbarer Bodeninformationen effektiver umzusetzen und gleichzeitig flexibler auszugestalten. Gleichzeitig befürchten wir jedoch, dass der Kosten-, Zeit- und Personalaufwand, welchen diese Anpassungen bei den Kantonen und insbesondere bei den Gemeinden auslösen werden, unterschätzt wird.



## Beurteilung einzelner Aspekte des Sachplans

### 1. Ziel und Festlegungen (Kapitel 3 SP FFF)

Der Städteverband stimmt dem im SP FFF definierten Ziel zu. Damit werden die besten Landwirtschaftsböden der Schweiz langfristig in ihrer Qualität und Quantität gesichert.

Die Festlegung des Mindestumfangs an FFF von 438'460 ha und deren Aufteilung auf die Kantone liegen gemäss Art. 29 RPV in der Kompetenz des Bundes. Der Schweizerische Städteverband nimmt von diesen Festlegungen Kenntnis.

### 2. Grundsätze für den Umgang mit Fruchtfolgeflächen (Kapitel 4 SP FFF)

Die Grundsätze legen fest, wie der Umgang mit den FFF zu gestalten und wie die jeweiligen Prozesse verlaufen müssen. Im verbandsinternen Vernehmlassungsverfahren wurden diese grundsätzlich begrüsst; allerdings möchten wir auf die folgenden Aspekte hinweisen:

#### Grundsätze 4, 5, 13, 15: FFF-Inventare

Der Städteverband ist damit einverstanden, dass **neu** in das FFF-Inventar aufzunehmende Flächen nach dem Standard der Kartiertechnik der FAL 24+-Methode zu erfassen sind. Damit diese Kartenerhebung zügig vorankommt, sollte den Kantonen u.E. dafür eine Frist (z.B. bis 2034) gesetzt werden. An den Kosten für diese Erhebung ist der Bund (z.B. mit 50 Prozent) zu beteiligen.

Weiter geht für den Schweizerischen Städteverband aus den Vernehmlassungsunterlagen nicht eindeutig hervor, ob – und falls ja, bis wann – diese Datenerhebungen auch zu den **bereits inventarisierten Flächen** an den neuen Standard anzupassen sind. Ein konkreter Auftrag fehlt zwar in den Grundsätzen 1–18; diverse Ausführungen im Erläuterungsbericht SP FFF (z.B. unter Ziff. 2.1, letzter Absatz; unter Ziff. 2.2; unter Ziff. 4.2, zu Grundsatz 4, 3. Absatz sowie unter Ziff. 4.2, zu Grundsatz 6, Ende 1. Absatz) weisen jedoch auf entsprechende Zukunftsvorstellungen hin.

Falls kurz- oder mittelfristig die Neuerfassung sämtlicher FFF nach dem neuen Kartiertechnik-Standard eingefordert wird, wird dies zu einem erheblichen Zeit-, Personal- und in der Folge grossen Kostenaufwand bei den Kantonen führen. Gemäss den Ausführungen unter Ziff. 2.2 des Erläuterungsberichts SP FFF (Seite 7) belaufen sich die Kostenschätzungen auf 15–25 Millionen Franken pro Jahr; während zwei bis drei Jahrzehnten für die gesamte Schweiz. Zudem ist davon auszugehen, dass der im Erläuterungsbericht vage definierte, aus der verbesserten Bodenkartierung entstehende Mehrwert (vermiedene Schadens- oder technische Ersatzkosten, optimierte Bodennutzung) nicht bei den Körperschaften anfällt, die die Kosten für die Kartierung tragen. Es ist zu befürchten, dass die Aufgabe der Bodenkartierung und damit auch der damit verbundene Kosten- und Personalaufwand auf die Gemeinden übertragen wird, währenddem ein allfälliger Mehrwert Privatpersonen, Versicherungen etc. zugute kommt. Derartige Effekte sind unbedingt zu vermeiden.

Eine allfällige Neuerfassung sämtlicher bereits inventarisierter Flächen wäre gegebenenfalls langfristig und kostenschonend sowie, falls möglich, im Rahmen ohnehin vorzunehmender Kartierungsvorgänge umzusetzen. Sollte die Aufgabe der Bodenkartierung der kommunalen Ebene übertragen werden, sind Bund und Kantone verpflichtet, die Gemeinden für die daraus entstehenden Kosten zu entschädigen.



### **Grundsatz 7: Aufwertung und Rekultivierung**

Der Schweizerische Städteverband begrüsst die Förderung der Kompensationen auch mittels Aufwertung oder Rekultivierung in Frage kommender Böden. Diese Kompensations-Möglichkeit wird unseres Erachtens zunehmend an Bedeutung gewinnen. Im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen stellt sie eine willkommene Alternative dar, denn in urbanen Gebieten wird eine Kompensation mittels Auszonung von nicht überbautem Bauland mit FFF-Qualität immer schwieriger werden; in gewissen Orten wird sie schon heute wahrscheinlich gar nicht mehr möglich sein. Allerdings ist auch bei Aufwertungs- und Rekultivierungsprozessen auf einen Erhalt jener Flächen zu achten, die für die Biodiversität wichtig sind.

### **Grundsatz 8: Kompensation**

Gemäss den Erläuterungen zum SP FFF (Ziff. 4.3, zu Grundsatz 8, 5. Absatz) sind Art, Umfang und Frist, innerhalb welcher die Kompensation vollzogen sein sollte, idealerweise spätestens zum Zeitpunkt der Genehmigung der Einzonung bzw. der Bewilligung von Bauten und Anlagen festzusetzen bzw. zu verfügen.

Unter Berücksichtigung, dass die Kompensation mittels Rekultivierung oder Aufwertung gegenüber der Kompensation mittels Auszonung von Bauland mit FFF-Qualität voraussichtlich zunehmend an Bedeutung gewinnen wird, dürfen die Anforderungen an den Detaillierungsgrad der bereits im Zeitpunkt der Einzonung erforderlichen Angaben zur Art der Kompensation nicht zu hoch gesteckt werden.

Gemäss den Erläuterungen zu Grundsatz 6 (letzter Absatz) werden rekultivierte oder aufgewertete Flächen nämlich erst nach vier Jahren evaluiert und allenfalls ins FFF-Inventar aufgenommen. Muss nun bereits im Zeitpunkt der Einzonung bekannt sein, wie eine Kompensation mittels Rekultivierung und Aufwertung im Detail möglich sein wird, müsste streng genommen diese Vierjahresfrist bis zum Entscheid über die Aufnahme rekultivierter bzw. aufgewerteter Flächen ins FFF-Inventar abgewartet werden. Dies würde ohnehin bereits lange dauernde Planungsverfahren in einem nicht mehr hinnehmbaren Ausmass verzögern. Solche Zusammenhänge müssen bei der Umsetzung des SP FFF und der 18 Grundsätze unbedingt beachtet werden.

### **Grundsatz 9: Ausgleichsfonds**

Der Schweizerische Städteverband begrüsst die Idee der Schaffung eines Ausgleichsfonds grundsätzlich. Allerdings geht uns Grundsatz 9 zu wenig weit:

**Erstens** sollen nicht nur Bundesvorhaben und kantonale Vorhaben (wie im Erläuterungsbericht SP FFF ausgeführt) über diesen Fonds kompensiert werden können, sondern auch Gemeindevorhaben.

**Zweitens** ist – als Gegenstück zur Forderung nach Kompensation jeglichen FFF-Verbrauchs – eine sehr viel stärkere Unterstützung der Gemeinden durch den Bund und die Kantone bezüglich der Durchführung von Kompensationen notwendig. So sollten nicht nur Kompensationsfonds, sondern auch Plattformen für den Handel von bzw. für die Information über Kompensations-, Aufwertungs- und Rekultivierungsflächen mindestens gefördert oder sogar vorgeschrieben werden. Langfristig sollten diese Plattformen nicht nur kantonale, sondern schweizweit ausgerichtet sein. Es ist für Gemeinden äusserst anspruchsvoll, eine Kompensation vorzunehmen, wenn keinerlei kantonale Unterstützung bezüglich möglicher Kompensationsflächen geleistet wird. Es wird diesbezüglich auf die Ausführungen



zum Grundsatz 12 im Erläuterungsbericht SP FFF verwiesen. Gemäss diesen Ausführungen sollen für die Kompensation von für Bundesvorhaben beanspruchten FFF die Kantone dazu angehalten werden, dem Bund mögliche Flächen für die Kompensation aufzuzeigen, sie frühzeitig hierfür vorzusehen und raumplanerisch zu sichern. Der Städteverband kann dieses Anliegen des Bundes sehr gut nachvollziehen und unterstützt entsprechende Forderungen. Allerdings müssen auch Gemeinden dieselbe Unterstützungsleistung in Anspruch nehmen können bzw. ist dieselbe Unterstützung des Kantons auch für Gemeindevorhaben gefordert.

#### **Grundsatz 15: Berichterstattung**

Im Erläuterungsbericht wird unter Ziff. 4.6 (zu Grundsatz 15, letzter Absatz) ausgeführt, dass das ARE zusammen mit den Kantonen Massnahmen ergreifen werde, falls die Vorgaben des SP FFF nicht eingehalten werden können. Es ist nicht klar, worin solche Massnahmen bestehen könnten. Dies ist konkreter auszuführen.

#### **Grundsatz 16: Spezialfälle**

Gemäss Erläuterungsbericht (Seite 24) können Familiengärten und Gewächshäuser Hors-sol **nicht** an das FFF-Inventar angerechnet werden. Dies wird vor allem mit fehlenden Informationen und (voraussichtlich) ungenügenden physikalischen und biologischen Bodeneigenschaften begründet. Wir ersuchen darum, diesen Entscheid zu überprüfen, denn bereits heute werden nachhaltigere Bewirtschaftungsmethoden angewendet, die viel geringere Auswirkungen auf die Bodenqualität haben. Es ist auch davon auszugehen, dass bei den Aufwertungsmethoden weitere Fortschritte erzielt werden.

#### **Grundsatz 17: Handel mit FFF-Kontingenten**

Der Zweck und Nutzen der Einführung einer standardisierten Bodeninformation bzw. eines Kartierungsstandards wird insbesondere damit begründet, dass die Kantone und Gemeinden dadurch an Flexibilität beim Kulturlandschutz gewinnen werden. Diese zusätzliche Flexibilität soll insbesondere durch den aufgrund der Vergleichbarkeit der Bodeninformationen ermöglichten Handel von FFF zwischen Kantonen entstehen. Leider wird dieses Konzept in Grundsatz 17 sowie den zugehörigen Erklärungen im Erläuterungsbericht nur sehr grob umschrieben. Die Umsetzbarkeit des Konzeptes erscheint uns auf der Basis dieser Angaben kaum realistisch. Dies insbesondere aus zwei Gründen:

Der Handel soll **erstens** über die Richtplanung geregelt werden; die am Handel beteiligten Kantone müssen aber den Nachweis erbringen, dass sie gemeinsam die Summe ihrer kantonalen Kontingente einhalten. Da die Richtplanung kantonal geregelt ist, wird der gesamtschweizerische Nachweis der Einhaltung des FFF-Kontingents damit kaum zu erbringen sein. Ein Handel von FFF über Kantonsgrenzen hinaus würde nach unserer Auffassung die Schaffung einer entsprechenden, schweizweiten Plattform durch den Bund bedingen, was wir grundsätzlich begrüßen würden.

**Zweitens** ist bereits jetzt das schweizweit für die Ernährungssicherheit erforderliche Kontingent von 450'000 ha FFF bei weitem nicht mehr vorhanden. Gemäss SP FFF Ziffer 1 soll denn auch das schweizweite Kontingent auf 438'460 ha FFF festgesetzt werden, was praktisch dem tatsächlichen Bestand an FFF bei der erstmaligen Erhebung der FFF für den SP FFF 1992 entspricht.

Damit ein Handel mit FFF aber überhaupt möglich würde, müsste in gewissen Kantonen ein Überschuss an (noch nicht inventarisierten) FFF vorhanden sein. Dies ist jedoch offensichtlich nicht der Fall, jedenfalls nicht in einem relevanten Ausmass. Damit ist für uns fraglich, womit nach erfolgter Bo-



denkartierung überhaupt gehandelt werden soll. Wenn sämtliche Kantone nur gerade über das erforderliche Minimum an FFF verfügen, ist kein interkantonaler FFF-Handel möglich. Der Schweizerische Städteverband ersucht um diesbezügliche Erläuterungen. Dies umso mehr, als der nicht zu vernachlässigende Kostenaufwand für die Bodenkartierung insbesondere mit der dadurch angeblich entstehenden zusätzlichen Flexibilisierung begründet wird.

## Anträge

Wir beantragen deshalb:

- ▶ Der Schweizerische Städteverband fordert Bund und Kantone auf, die Anliegen der kommunalen Ebene, d.h. der Städte und Gemeinden, frühzeitig, dauerhaft und transparent einzubeziehen und aufzunehmen. Damit können für alle staatlichen Ebenen gute Lösungen gefunden werden.
- ▶ Der Schweizerische Städteverband fordert die Kantone auf, mit den Städten und Gemeinden in ihrem Kantonsgebiet zusammenzuarbeiten und sie rechtzeitig und umfassend über ihre Vorkehrungen im Zusammenhang mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) zu informieren.
- ▶ Grundsatz 4: Die Kantone sind verpflichtet bis 2034 sämtliche Böden mit FFF-Qualität in ihr FFF-Inventar aufzunehmen. Der Bund beteiligt sich mit 50 Prozent an den Kosten der Erhebung.
- ▶ Für den Fall, dass die Bodenkartierung der kommunalen Ebene übertragen wird, entschädigen Bund und Kantone die Gemeinden für die daraus entstehenden Kosten.
- ▶ Bund und Kantone stellen sicher, dass der aus der verbesserten Bodenkartierung entstehende Mehrwert (vermiedene Schadens- oder technische Ersatzkosten, optimierte Bodennutzung) bei jenen Körperschaften anfällt, die die Kosten für die Kartierung tragen, und dass dieser nicht Dritten wie Privatpersonen, Versicherungen etc. zugute kommt.
- ▶ Grundsatz 8: Die erforderlichen Angaben zur Art der Kompensation im Zeitpunkt der Einzonung sollen zu keinen Verzögerungen im Planungsverfahren führen.

Konkret: Gemäss den Erläuterungen sind Art, Umfang und Frist, innerhalb welcher die Kompensation vollzogen sein sollte, idealerweise spätestens zum Zeitpunkt der Genehmigung der Einzonung festzusetzen bzw. zu verfügen. Da rekultivierte oder aufgewertete Flächen erst nach vier Jahren evaluiert und allenfalls ins FFF-Inventar aufgenommen werden können, ist diese Frist im Zeitpunkt der Einzonung u.U. noch nicht abgelaufen. Falls sie zwingend einzuhalten ist, würde dies zu einer unzulässigen Verzögerung der ohnehin bereits lange dauernden Planungsverfahren führen.



► Grundsatz 9:

Bundesvorhaben, kantonale und kommunale Vorhaben können über den Fonds kompensiert werden.

Bund und insbesondere die Kantone **unterstützen** die Gemeinden bei der Durchführung von Kompensationen. Die Kantone zeigen ihren Gemeinden mögliche Flächen für die Kompensation auf. Die Kantone sehen diese Flächen frühzeitig dafür vor und sichern sie raumplanerisch.

- Grundsatz 15: Die **Massnahmen**, die das ARE zusammen mit den Kantonen ergreifen wird, falls die Vorgaben des SP FFF nicht eingehalten werden können, sind zu erläutern.
- Grundsatz 16: Der Entscheid, wonach Familiengärten und Gewächshäuser Hors-sol nicht an das FFF-Inventar angerechnet werden können, ist zu überprüfen.
- Grundsatz 17: Das vorgesehene Konzept ist zu präzisieren und auf seine Umsetzbarkeit hin zu überprüfen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anträge.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**  
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident Solothurn

Stv. Direktor

Martin Tschirren

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband