



**CH-3003 Bern, ARE, CE**

An die kantonalen Fachstellen für Raumplanung  
An die kantonalen Landwirtschaftsämter

Referenz/Aktenzeichen: -  
Ihr Zeichen: -  
Unser Zeichen: Sr  
Sachbearbeiter/in: Stephan Scheidegger  
**Bern, 29. Juni 2015**

## **Kulturlandschutz, Sachplan Fruchtfolgeflächen / zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mitte Mai sind die Vernehmlassungsfrist zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) und die Frist für die Anhörung zum minimalen Geodatenmodell Fruchtfolgeflächen (FFF) abgelaufen. Daher scheint uns der Zeitpunkt günstig zu sein, Sie über das weitere Vorgehen zu RPG 2 und die sich abzeichnenden Arbeiten des Bundes zum Sachplan FFF zu informieren. Der Bundesrat wird von der detaillierten Auswertung der Vernehmlassung voraussichtlich Anfang 2016 Kenntnis nehmen und in diesem Zusammenhang auch das weitere Vorgehen zu RPG 2 festlegen. Das hier aufgezeigte weitere Vorgehen stellt deshalb einen provisorischen Stand dar, der aufgrund einer ersten Sichtung der eingegangenen Stellungnahmen sowie Gesprächen mit der BPUK und einzelnen Planungsfachleuten erarbeitet worden ist.

Im Weiteren wird in diesem Schreiben auf Fragen zum Vollzug des geltenden Sachplans eingegangen.

### **1. Zweite Etappe der RPG-Revision; weiteres Vorgehen**

Im Interesse der Planungssicherheit sollen während der Umsetzung von RPG 1 in den kantonalen Richtplänen, die noch bis Ende April 2019 dauert, keine neuen Regelungen in Kraft treten. Die Arbeiten an RPG 2 sollen daher mit verlangsamtem Tempo und mit der nötigen Sorgfalt fortgesetzt werden, was es ebenfalls erlaubt, der grossen Beanspruchung aller Akteure bei der Umsetzung von

RPG 1 Rechnung zu tragen. Notwendig wird eine sehr enge Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden sein.

#### Materielles:

Die Regelungen über den Kulturlandschutz und den Sachplan FFF werden aus der Revisionsvorlage ausgekoppelt. In enger Zusammenarbeit mit den Kantonen soll stattdessen der Sachplan FFF überarbeitet und gestärkt werden.

Vor der Detailauswertung der Vernehmlassung lassen sich die Themen, die im Verlauf des kommenden Jahres zu vertiefen sein werden, noch nicht verlässlich festlegen. Aus heutiger Sicht wird das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu den Vertiefungsthemen gehören. Allenfalls werden auch die Themen „Planung in funktionalen Räumen“, „Untergrund“ und „Verdeutlichungen im Zusammenhang mit den Bundesplanungen“ weiter bearbeitet. Dies wird jedoch im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse mit den Kantonen zu diskutieren sein.

#### Geplantes Verfahren:

Mitte August	Vorliegen Vernehmlassungsbericht (dt.), inkl. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse
2. Hälfte September	Klärung der Schwerpunktthemen mit der BPUK, Bestimmen der Aufträge und Zusammensetzung der Arbeitsgruppen (Lead ARE, in den Arbeitsgruppen sind Bundesämter, Kantone und Gemeinden vertreten; Expertinnen und Experten werden punktuell und zur Klärung spezifischer Fragen einbezogen).
Januar 2016	Entscheid Bundesrat über das weitere Vorgehen i.S. RPG 2
Ab Januar 2016	Arbeit in den Arbeitsgruppen zu den Vertiefungsthemen
Anfang 2017	Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat
Voraussichtliches Inkrafttreten	2020/2021

## **2. Überarbeitung / Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen**

Die Themen Kulturlandschutz und FFF werden nicht Gegenstand von RPG 2 bilden. Diese Themen werden separat behandelt und unter der Co-Leitung der Bundesämter für Raumentwicklung und für Landwirtschaft bearbeitet werden. Für die Durchführung der Arbeiten wird eine Expertengruppe eingesetzt, in der das Fachwissen breit abgestützt ist und u.a. Bund, Kantone und Gemeinden ihre Sicht einbringen können. Die Gruppe soll daher mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Landwirtschaft, Bodenkunde, Ernährungssicherheit, Raumplanung, Umwelt, Forschung und Politik zusammengestellt werden.

Die Zusammenstellung der Expertengruppe und die Formulierung ihres Auftrags sollen im 3. Quartal 2015 erfolgen. Da der Schutz des Kulturlandes ein wesentliches Anliegen von RPG 2 war, soll mit den Arbeiten der Expertengruppe bereits im 4. Quartal begonnen werden. Die Arbeiten für eine Überarbeitung / Stärkung des Sachplans FFF werden mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Deswegen ist es wichtig, dass sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone weiterhin grösste Anstrengungen unternommen werden, um das geltende Recht und den geltenden Sachplan FFF zu vollziehen. Nur so bleibt der Schutz der besten landwirtschaftlichen Böden auch während dieser Zeit sichergestellt.

Für die Arbeiten zu einer Überarbeitung / Stärkung des Sachplans FFF sind grob drei Hauptphasen vorgesehen. Ob in diesem Zusammenhang Anpassungen von Gesetzen und Verordnungen (insbesondere RPG und RPV) erforderlich sein werden und wie die Umsetzung des überarbeiteten Sachplans in den Kantonen aussehen wird, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht gesagt werden.

3. Q 2015	Auftrag und Zusammenstellung der Expertengruppe
Phase 1 4. Q 2015 bis 4. Q 2016	<p>Expertengruppe:</p> <p>In der Phase 1 soll eine umfassende Aufarbeitung der Ausgangslage stattfinden. Diese umfasst insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammenstellung von statistischen Zahlen zur Bodenbeanspruchung und zu den Erhebungen der FFF in den Kantonen;</li> <li>- Klärung, wie die Kantone die FFF bereits heute effektiv schützen;</li> <li>- Schwächen, Stärken, Chancen und Risiken des jetzigen Sachplans;</li> <li>- Überprüfung der Vollzugshilfe aus dem Jahre 2006;</li> <li>- Berücksichtigung des BLW/EVD-Berichts zum Schutz des Kulturlandes aus dem Jahre 2012</li> <li>- Berücksichtigung neuerer Berichte: CEAT/EPFL Pratiques cantonales et perspectives d'évolution, mars 2015; ARE Agrarpedologische Analyse (noch in Arbeit), PVK Evaluation Kulturlandschutz (noch in Arbeit);</li> <li>- Beschreibung von Varianten;</li> <li>- Politische Herausforderungen der Schweiz.</li> </ul> <p>Am Schluss der Phase 1 sollen durch die Expertengruppe die Stossrichtungen für die Überarbeitung / Stärkung des Sachplans (z.B. Beibehaltung von Kernelementen des bisherigen Sachplans wie Schutz der besten Böden, Sicherung eines schweizweiten Mindestumfanges, Aufteilung auf die Kantone, etc. oder in welchen Punkten davon abgewichen werden soll) festgelegt werden. Vom Grundsatz, dass alle Kantone ihre besten Böden schützen müssen, soll hingegen nicht abgewichen werden.</p> <p>Ein Beirat (mit Vertretern von BPUK, LdK und Weiteren) wird diese Stossrichtungen politisch würdigen.</p>
Phase 2 1. Q 2017 bis 3. Q 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Elemente eines zeitgemässen Sachplans FFF erarbeiten, welche die Abklärungen und Stossrichtungen aus Phase 1 berücksichtigen (inkl. Zusammenarbeit nach Art. 18 RPV - d.h. mit der Expertengruppe - evtl. erweitert).</li> </ul>
Phase 3 4. Q 2017 bis 2. Q 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anhörung/Mitwirkung zum überarbeiteten Sachplan FFF nach Art. 19 RPV (Kantone / Interessierte Kreise).</li> <li>- Vorbereitung des Beschlusses des Bundesrates zur Verabschiedung des Sachplanes FFF.</li> </ul>
Phase 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allenfalls Anpassung von Gesetzen und Verordnungen.</li> </ul>
Phase 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vollzug des überarbeiteten Sachplans in den Kantonen.</li> </ul>

### 3. Minimales Geodatenmodell FFF

Das minimale Geodatenmodell FFF war bis am 15. Mai 2015 in einer Anhörung. Das Geodatenmodell schreibt vor, in welchem Detaillierungsgrad und welcher Struktur die Daten zu den FFF dem Bund geliefert werden müssen, nennt aber keinerlei Vorgaben bezüglich des Vollzugs. 16 Stellungnahmen sind beim ARE eingegangen. Der in die Anhörung geschickte Entwurf des Geodatenmodells wurde überwiegend begrüsst. Aufgrund einer ersten groben Beurteilung seitens des ARE werden die beantragten Anpassungen und Präzisierungen helfen, das Datenmodell noch zu verbessern. Von der BPUK und einigen Kantonen wurde beantragt, die Arbeiten zum minimalen Geodatenmodell zu sistieren bis die Überarbeitung des Sachplanes abgeschlossen ist.

Mitte Juli 2015 wird ein Bericht mit den wichtigsten Ergebnissen der Anhörung vorliegen. Bis Ende August 2015 wird das ARE abgeklärt haben, wie es mit dem Geodatenmodell weitergehen soll.

#### **4. Umsetzung des bestehenden Sachplanes FFF**

Damit dem Kulturlandschutz während der Überarbeitung des Sachplanes FFF genügend Rechnung getragen werden kann, wird dem Vollzug des heute geltenden Sachplans eine hohe Bedeutung zukommen. Wesentliche Hinweise zur Umsetzung des Sachplans finden sich in der Vollzugshilfe aus dem Jahre 2006. Es treten aber immer wieder Fragen auf, die Abklärungen seitens des ARE und eine Information an die Kantone verlangen. So hat das ARE mit Schreiben vom 4. Mai 2011 über den Umgang mit den FFF im Gewässerraum und mit Schreiben vom 4. Juli 2014 über die Arbeiten zum minimalen Geodatenmodell und die Behandlung von Sonderfällen (Reben, Gewächshäuser, Abbaugelände und Deponien sowie FFF auf Arealen im Eigentum des Bundes) informiert.

#### ***Überprüfung der FFF-Inventare im Rahmen der Richtplanprüfung***

Die Kantone müssen die Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der FFF alle vier Jahre dem ARE mitteilen (Art. 30 Abs. 4 RPV). Dazu liefern die Kantone dem ARE einen kurzen Bericht und einen Geodatenatz. Diese Unterlagen werden anschliessend vom ARE überprüft.

In der Regel findet diese Mitteilung im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung zur Richtplanung und bei entsprechenden Richtplanüberarbeitungen, insbesondere bei Gesamtrevisionen des Richtplans statt. Das ARE und die weiteren interessierten Bundesstellen nehmen im Rahmen der Richtplanvorprüfung und -prüfung zum Thema der Sicherung des kantonalen Mindestumfanges und zu den Richtplaninhalten bezüglich Fruchtfolgeflächen Stellung. Das Vorliegen eines aktuellen Inventars ist auch Voraussetzung für die Beurteilung der vom revidierten RPG geforderten Richtplaninhalte Siedlung (insbesondere des Siedlungsgebiets) durch den Bund.

Zu den technischen Belangen des Inventars äussert sich das ARE jeweils in einem separaten Schreiben an die kantonale Fachstelle. Eine solche Stellungnahme erfolgt auch bei umfassenden Aktualisierungen von kantonalen FFF-Erhebungen, zum Beispiel wenn die Erhebungsmethode aufgrund neuer Bodenkarten angepasst wurde. Da das Vorgehen zur Inventarisierung in den Kantonen unterschiedlich ist, spricht das ARE die Prüfpunkte für das Inventar jeweils mit den Kantonen ab und passt das Prüfraster entsprechend an. Die enge Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Fachstellen und dem ARE hat sich dabei bewährt.

#### ***Praxisänderungen aufgrund von verbesserten Grundlagen***

Durch den Einsatz von geographischen Informationssystemen haben sich die Qualität der Daten zu den kantonalen Inventaren und die Überprüfungsmöglichkeiten stark verändert. Aufgrund der präziseren Erhebung der Flächen können denn auch oft die kantonsspezifischen Abzugskoeffizienten herabgesetzt werden.

Verschiedene Kantone haben flächendeckend Bodenkarten erarbeitet oder beabsichtigen dies zu tun. Der Mehrwert einer aktualisierten Kartierung liegt darin, dass die qualitativ hochwertigen Böden präziser als FFF bezeichnet und als solche geschützt werden können. Eine solche Kartierung wird aufgrund bisheriger Erfahrungen bei verschiedenen Kantonen auch zu einer Anpassung der 1992 erhobenen FFF führen. Dabei gilt der Grundsatz, dass der im Sachplan geforderte kantonale Mindestumfang weiterhin mit geeigneten Flächen gesichert werden muss. Einer Verringerung des Mindestumfangs aufgrund neuer, gegenüber der ursprünglichen Erhebung (Grundlage für Sachplan 1992) verschärften Qualitätsmerkmalen würde das ARE nicht zustimmen.

## **Praxisänderungen in Sonderfällen**

### *Reben auf FFF*

Im Schreiben vom 4. Juli 2014 hat das ARE bereits mitgeteilt, dass in den kantonalen FFF-Inventaren alle mit Reben bepflanzten Flächen akzeptiert werden, und zwar unabhängig von deren Anpflanzungsdatum (vor oder nach 1992). Dies gilt unter der Voraussetzung, dass sie die Qualitätskriterien für FFF erfüllen, wie sie auf Seite 15 der Vollzugshilfe von 2006 aufgelistet sind. Dabei ist auch zu prüfen, ob die Richtwerte der VBB0<sup>1</sup> in Bezug auf die Schadstoffe eingehalten sind.

### *Obstkulturen auf FFF*

Kantone sollen die Möglichkeit erhalten, soweit dies zur Sicherung ihres Mindestumfangs erforderlich ist, auch Obstkulturen anzurechnen, wenn deren Böden die Qualitätskriterien für FFF erfüllen. Damit wird eine wesentliche Praxisänderung im Vollzug des Sachplans stattfinden. Zusammen mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe Sachplan FFF<sup>2</sup> klärt das ARE zurzeit ab, unter welchen Voraussetzungen diese Flächen angerechnet werden dürfen, damit das Ziel des Sachplans, die besten ackerfähigen Böden zu sichern, weiterhin erreicht werden kann. Die Ergebnisse werden im 4. Quartal 2015 vorliegen.

### *Gewächshäuser auf FFF*

Die Vollzugshilfe (S. 10) hält fest, dass die für dauerhafte Bauten und Anlagen beanspruchten Flächen von den FFF abzuziehen sind. Dies gilt auch für Flächen, deren Bewirtschaftung die FFF-Qualitätskriterien beeinträchtigt. Zurzeit klärt das ARE ab, wie die Ausführungen in der Vollzugshilfe präzisiert werden können. Die Ergebnisse werden im 4. Quartal 2015 vorliegen.

## **Erfahrungsaustausche zur Umsetzung des Sachplans FFF**

Seit 2014 lädt das ARE die kantonalen Verantwortlichen für FFF gezielt zu Erfahrungsaustauschen im kleineren Kreis ein. Bisher haben drei Treffen stattgefunden, an denen jeweils drei bis vier Kantone teilgenommen haben. Auf diese Weise soll ein Netzwerk geschaffen werden, das einen Austausch zwischen dem ARE und den Kantonen sowie unter den Kantonen über die unterschiedlichen kantonalen Praktiken ermöglicht. Die Kantone erhalten Gelegenheit, bewährte Lösungen vorzustellen und Schwierigkeiten zur Sprache zu bringen. Diejenigen Kantone, die an diesen Workshops teilgenommen haben, erhalten über eine Webplattform Zugang zu den Dokumenten, die aus diesen Treffen hervorgegangen sind (Protokolle, kantonale Porträts, Erkenntnisse aus Präsentationen und Diskussionen usw.). Das ARE beabsichtigt, in regelmässigen Abständen weitere Erfahrungsaustausche durchzuführen.

## **Bundесvorhaben auf FFF**

Mit Schreiben vom 4. Juli 2014 wurde darauf hingewiesen, dass grundsätzlich alle ackerfähigen Böden von den Kantonen zu erheben und zu sichern sind. Den Kantonen ist es deshalb gestattet, auch Flächen im Eigentum des Bundes zu inventarisieren, sofern diese den FFF-Qualitätskriterien tatsächlich genügen. Zurzeit ist das ARE mit den betroffenen Bundesämtern daran, ein Vorgehen festzulegen, das eine zeit- und sachgerechte Behandlung von Bundesvorhaben ermöglicht, die FFF beanspruchen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten werden ebenfalls im 4. Quartal 2015 vorliegen.

---

<sup>1</sup> Verordnung vom 1. Juli 1998 über die Belastungen des Bodens (VBB0, SR 814.12).

<sup>2</sup> IDA FFF mit den Bundesämtern für Raumentwicklung (ARE), für Landwirtschaft (BLW), für Umwelt (BAFU) und für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL).

### **Erläuterungen zum Vollzug von Artikel 30 RPV**

Schliesslich weisen wir in diesem Zusammenhang noch auf die seit dem 1. Mai 2014 geltende Bestimmung in Artikel 30 Absatz 1<sup>bis</sup> der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) hin, die wie folgt lautet:

Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn:

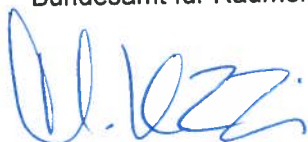
- a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann; und
- b. sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Mit dieser Bestimmung werden Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Einzonung von Fruchtfolgeflächen festgelegt. Da es sich bei diesen Voraussetzungen um Anforderungen des Bundesrechts im Sinne von Artikel 47 Absatz 1 RPV handelt, bedeutet dies Folgendes: Die Behörde, die einen Nutzungsplan erlässt, der Fruchtfolgeflächen beansprucht, muss im Bericht zuhanden der kantonalen Genehmigungsbehörde aufzeigen, wie die Planung den Anforderungen nach Artikel 30 Absatz 1<sup>bis</sup> RPV Rechnung trägt. Fehlen entsprechende Ausführungen, verunmöglicht dies nicht nur der kantonalen Genehmigungsbehörde, ihrer Prüfaufgabe nachzukommen. Auch die Bundesämter für Landwirtschaft und Raumentwicklung sind für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der ihnen gestützt auf Artikel 46 RPV zu eröffnenden Änderungen von Nutzungsplänen, die Fruchtfolgeflächen im Umfang von mehr als drei Hektaren beanspruchen, auf einschlägige Angaben angewiesen.

Die Bestimmungen von Artikel 30 Absatz 1<sup>bis</sup> RPV kommen für alle Flächen zur Anwendung, die über die nötige Qualität verfügen und damit Fruchtfolgeflächen sind, unabhängig davon, ob sie im kantonalen Richtplan als solche bezeichnet sind. Sodann gilt es zu beachten, dass die Bestimmungen auch dann zur Anwendung kommen, wenn die Fruchtfolgeflächen kompensiert werden.

Mit freundlichen Grüssen

Bundesamt für Raumentwicklung ARE



Dr. Maria Lezzi  
Direktorin

Kopie an:  
BLW, BWL, BAFU