

Frau  
Maria Lezzi, Direktorin  
Bundesamt für Raumentwicklung  
Sachplan Fruchtfolgeflächen  
3003 Bern

Bern, 26. April 2019 MW/sz

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

Sehr geehrte Frau Direktorin  
sehr geehrte Damen und Herren

Unser Verband vertritt die Interessen der Schweizerischen Kies-, Beton- und Recyclingindustrie und damit die Interessen rund um den wichtigsten, mehrfach recyclebaren Rohstoff, über den unser Land verfügt. Dabei setzen wir uns insbesondere für das Gewährleisten einer funktionierenden und nachhaltigen Versorgung unseres Landes mit mineralischen Rohstoffen ein. Wir danken Ihnen, Gelegenheit erhalten zu haben, im Rahmen der obenerwähnten Anhörung Stellung beziehen zu dürfen. Ihr Vorschlag wurde in verschiedenen Fach- und Leitungsgremien unseres Verbandes diskutiert. Dabei standen insbesondere das Zusammenspiel der Ziele «Sichern einer funktionierenden und nachhaltigen mineralischen Rohstoffversorgung» und «Sichern der Ernährungssicherheit in schweren Mangellagen mit Hilfe eines ausreichenden Bestandes an Fruchtfolgeflächen» im Vordergrund. Unsere Stellungnahme enthält deswegen einen Hauptantrag, der dieses Zusammenspiel und damit den Grundsatz 16 inkl. den in den Erläuterungen auf Seite 24 enthaltenen Spezialfall Abbaugelände / Deponien beleuchtet sowie verschiedene weitere Anträge, die sich auf den gesamten Erlasstext beziehen.

### **1. Hauptantrag**

Im Sachplan und in den Erläuterungen zum Sachplan ist die Abgrenzung zwischen den Begriffen «erheblich», «bleibend», «dauerhaft» und «temporär» im Zusammenhang mit den Bodennutzungen und Bodeneingriffen wie folgt zu präzisieren:

#### **a) Sachplan Fruchtfolgeflächen – G 16 inkl. Erläuterungen**

Beim Satz «Sobald erhebliche Eingriffe in den Bodenaufbau vorgenommen werden (Terrainmodellierungen) oder Boden entfernt wird, ist davon auszugehen, dass oben genannte Kriterien nicht mehr erfüllt sind. Die entsprechenden Flächen sind deswegen aus dem Inventar zu streichen.» sind auf Seite 14 des Sachplans und auf Seite 23, letzter Abschnitt der Erläuterungen statt des Begriffs «erheblich» die Begriffe «**bleibend**» und «**dauerhaft**» wie folgt zu verwenden:

Sobald **bleibende** Eingriffe im Bodenaufbau vorgenommen werden (Terrainveränderungen) oder Boden **dauerhaft** entfernt wird, ist davon auszugehen, dass oben genannte Kriterien nicht mehr erfüllt sind. Die entsprechenden Flächen sind deswegen aus dem Inventar zu streichen.

**b) Erläuterungen – G 16, Seite 24, Tabelle 4, Spezialfälle Abbaugelände, Deponien/Erläuterungen:**

Der Text «Der Materialabbau oder die Deponie verläuft in aller Regel in Etappen von mehreren Jahren, so dass gleichzeitig noch nicht beanspruchte Flächen, offene Flächen und bereits rekultivierte Flächen vorkommen. Noch nicht beanspruchte, landwirtschaftlich genutzte Flächen können angerechnet werden. Ebenfalls rekultivierte Flächen» wird mit dem Zusatz «**sowie Flächen, deren Wiederinstandstellung als Fruchtfolgeflächen in der Planung bzw. in den entsprechenden Bewilligungen gesichert sind**» wie folgt ergänzt:

Der Materialabbau oder die Deponie verläuft in aller Regel in Etappen von mehreren Jahren, so dass gleichzeitig noch nicht beanspruchte Flächen, offene Flächen und bereits rekultivierte Flächen vorkommen. Noch nicht beanspruchte, landwirtschaftlich genutzte Flächen können angerechnet werden. Ebenfalls rekultivierte Flächen **sowie Flächen, deren Wiederinstandstellung als Fruchtfolgeflächen in der Planung bzw. in den entsprechenden Bewilligungen gesichert sind**. Viel mehr ist sicherzustellen, dass ein allfälliger Überschuss in der «FFF – Bilanz» beim Unternehmer verbleibt oder ihm zum Handel zur Verfügung steht.

**2. Begründung zum Hauptantrag**

Dieser Antrag lässt sich wie folgt begründen.

**a) Verhindern der doppelten Kompensation**

In der Regel werden die Abbaunehmen **bereits mit der Abbaubewilligung verpflichtet**, das Abbaureal so wieder instand zu stellen, dass die Fläche als **Fruchtfolgefläche** zu aktuellen Anforderungskriterien angerechnet werden kann. Um eine doppelte Kompensation zu verhindern, ist es deswegen wichtig, dass die offene Fläche, für welche in der Planung nach Abbaubende wieder instand gestellte Fruchtfolgefläche - FFF vorgesehen ist, als Kompensationsfläche angerechnet werden kann, respektive diejenige Fläche, welche in der Planung als Fruchtfolgefläche bereits gesichert ist, beim Berechnen der einzubringenden FFF-Kompensationsfläche in Abzug gebracht werden kann oder, mit anderen Worten, dass solche **Flächen nicht aus dem Inventar zu streichen sind**.

## b) Mehr und qualitativ höherwertige Fruchtfolgeflächen nach dem Abbau als vor dem Abbau

In der Regel entsteht dank der Wiederinstandstellung der Fruchtfolgeflächen nach dem Abbau alles in allem **mehr Fruchtfolgefläche und Fruchtfolgefläche mit einer höheren Qualität als dies vor dem Abbau** der Fall war. Dies hängt damit zusammen, dass vor dem Abbau in den meisten Fällen nur ein Teil der Abbaufäche als Fruchtfolgeflächen deklariert war und diese Deklarationen auf ursprünglichen Kriterien basieren, die wesentlich schwächer formuliert sind als die aktuellen, anspruchsvollen Anforderungskriterien, die für die Fruchtfolgeflächen, welche nach dem Abbau bei der Wiederinstandstellung eingebracht wird, die Basis bilden. In der Regel werden die Unternehmen heute mit der Abbaubewilligung aufgefordert, die Böden mit Hilfe der **FSKB-Rekultivierungsrichtlinie** wieder instand zu stellen. Es ist deswegen bereits sichergestellt, dass in Zukunft aus der Rekultivierung ausschliesslich qualitativ hochwertige Fruchtfolgeflächen resultieren. **Zusätzliche Kompensationen sind überflüssig**. Es ist viel mehr sicherzustellen, dass ein eventueller Überschuss in der «FFF-Bilanz» im Sinne des Verursacherprinzips beim Unternehmer verbleibt oder ihm zum Handel zur Verfügung steht.

## c) Engpass temporäre Fruchtfolgeflächen - Überkompensation

Der Grundsatz 8 sieht vor, dass nach Möglichkeit jeder Verbrauch von im kantonalen Inventar verzeichneten Fruchtfolgefläche quantitativ und qualitativ zu kompensieren ist. Das Abbauunternehmen hat somit nur für die Zeit des aktiven Kiesabbaus temporär Fruchtfolgeflächen zu kompensieren. Da **temporäre Fruchtfolgeflächen** aber als Kompensationsfläche **nicht verfügbar** sind, ist das Unternehmen «gezwungen», statt mit temporärer Fruchtfolgeflächen die offene Abbaufäche mit **dauerhafter Fruchtfolgeflächen zu kompensieren**, das heisst mit Fruchtfolgeflächen, die auch nach dem Abbau bestehen bleibt. Im Rahmen einer dynamischen Betrachtungsweise bringt das Abbauunternehmen deswegen auch unter Berücksichtigung, dass die Fläche, welche für die Folgenutzung nach der Wiederinstandstellung als Fruchtfolgefläche gesichert ist, bei der Kompensation in Abzug gebracht wird, deutlich mehr Fruchtfolgefläche ein, als es während dem Abbau beansprucht. **Es resultiert eine Überkompensation**.

## d) Kontraproduktiver Teufelskreislauf des «überspannten Bogens»

Da der grosse Teil der abbaubaren Kiesvorräte sich unter Fruchtfolgeböden befindet, ist es im Einzelfall schwierig, in der gleichen Region alternative Standorte für ein Abbauprojekt zu finden. Übertriebene Kompensationsmechanismen führen deswegen zu einem Teufelskreislauf: Auf Grund der **Knappheit an Kompensationsfläche und fehlender Alternativstandorte reduzieren sich die bewilligten Abbaumengen**. Die Importe aus dem Ausland nehmen zu. Die Transportwege für das sperrige und schwergewichtige Massenprodukt vervielfachen sich, was zu widersinnigen wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen führt. Gleichzeitig **nimmt** auf Grund des sich reduzierenden Abbauvolumens das Angebot an **Fruchtfolgeflächen im gleichen Rahmen** wie die offene Abbaufäche **laufend ab**, da weniger Wiederinstandstellungen stattfinden, dank denen ständig neue Fruchtfolgeflächen eingebracht werden. Man stellt so dem laufenden

Entstehen von neuen qualitativ hochwertigen Fruchtfolgeflächen eine wichtige dauerhafte Zufuhr ab.

**e) Offene Abbaufläche mutiert rasch zu landwirtschaftlicher Nutzfläche und zu Fruchtfolgefläche**

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen steht im Dienst der Landesversorgung, mit welcher die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag, sichergestellt wird. Im Vergleich zu versiegeltem Baugrund kann die **Wirtschaft** offene **Abbaufläche** wie auch sich in Abbaustellen befindende ökologische Ausgleichsfläche einfach und **rasch** in landwirtschaftliche Nutzfläche und **zu Fruchtfolgefläche umfunktionieren**, indem sie einerseits beispielsweise aus den Abbaustellen mit mächtigen Kiesschichten, in denen je m<sup>3</sup> abgebautes Material wenig m<sup>2</sup> Fruchtfolgefläche temporär beansprucht wird oder aus den Abbaustellen, die das Kies aus den Seen und Flüssen gewinnen, mehr Material abbaut und andererseits Abbaustellen mit wenig mächtigen Kiesschichten im «Schnellzugtempo» allenfalls provisorisch wieder instand stellt, so dass in diesen innert 12 Monaten landwirtschaftliche Nutzfläche und allenfalls sogar Fruchtfolgeflächen entstehen. Bei ursprünglicher Fruchtfolgefläche, die dauerhaft versiegelt und mit einer Baute versehen ist, dauert dieser Prozess viel länger, da als erstes die Baute ersetzt und zurückgebaut werden müsste und allenfalls sogar eine Sanierung nötig wird. Zudem wird dieser Umwandlungsprozess von offener Abbaufläche in landwirtschaftliche Nutzfläche und Fruchtfolgeflächen in schweren Mangellagen dadurch begünstigt, dass die Baunachfrage und damit die Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen von sich aus deutlich zurückfallen dürfte und dass auf Grund der aktuellen hohen Eigenversorgung der Schweiz im Bereich mineralische Rohstoffe (>90%) kaum die Versorgung gefährdende Importe wegfallen, welche durch zusätzliche inländische Produktion zu kompensieren wären. Diese Möglichkeit des raschen Umwandelns von offener Abbauflächen in landwirtschaftliche Nutzflächen und Fruchtfolgeflächen sowie der hohe Eigenversorgungsgrad bei der mineralischen Rohstoffversorgung sind beim **Bemessen der Ersatzflächen für offene Abbauflächen** in Zeiten ohne schwere Mangellagen **zu berücksichtigen**. Zudem ereignen sich schwere Mangellagen kaum von einem Tag auf den anderen. Vielmehr dürften sie sich entwickeln, zuerst in der Form einer Verknappung, dann als Mangellage und in letzter Konsequenz auch noch als schwere Mangellage im Sinne der Verfassung und des Landesversorgungsgesetzes - LVG. Es dürfte somit ein gewisser zeitlicher Vorlauf bestehen, während dem reagiert und Einfluss genommen werden kann, insbesondere auch auf offene Abbaustellen und deren Mutation zu landwirtschaftlichen Nutzflächen und Fruchtfolgeflächen.

**f) Die regionale Kiesversorgung ist von nationaler Bedeutung**

Das Bundesgericht hat festgestellt (vgl. beispielsweise Urteil des Bundesgerichts 1A.194/2006 vom 14. März 2007 E 7.2, Kiesgrube «Büel» bzw. «Hobpühl» in Attiswil), dass **die regionale Kiesversorgung von nationaler Bedeutung ist**. Da fast alle regional mächtigen Kiesschichten unter Fruchtfolgeflächen liegen, fällt bei fast allen Abbauprojekten während dem Abbau die Fruchtfolge weg. Dieser temporäre Wegfall der

Fruchtfolge ist aber auf Grund der meistens fehlenden Ersatzstandorte zwingende Voraussetzung, dass die Kiesversorgung überhaupt regional organisiert werden kann, was von nationaler Bedeutung ist. Dieser hohe Stellenwert der regionalen Kiesversorgung ist **beim Bemessen des Umfangs der Kompensationsflächen für den temporären Fruchtfolgeflächenverlust zu berücksichtigen**. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass das Sichern des ausreichenden Bestandes von Fruchtfolgeflächen die Versorgung mit mineralischen Rohstoffen nicht gefährden darf, da sonst durch das Sichern des einen Versorgungsengpasses einfach das Entstehen eines anderen Versorgungsengpasses ausgelöst wird.

### **g) Vergleichbarkeit mit der Mehrwertabschöpfung (Art. 5, Abs. 1<sup>bis</sup> RPG)**

Die Thematik dauerhafte – temporäre Fruchtfolgeflächen und bleibende – temporäre Eingriffe ist **vergleichbar** mit jener um **Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG**, wonach Mehrwerte nur bei neu und "dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden" ausgeglichen werden müssen. In der parlamentarischen Beratung wurde dazu ausgeführt, die Einführung dieses Begriffes "dauerhaft" sei ein wichtiger Punkt. Denn nicht jeder Entzug von Kulturland zur ordentlichen Nutzung sei dauerhaft. Zu denken sei beispielsweise an eine Kiesgrube, die in zwanzig oder dreissig Jahren wieder renaturiert werde. Da passiere, raumplanerisch gesehen, von den Auswirkungen auf das Landschaftsbild her etwas ganz anderes, als wenn eine neue Tankstelle mit Tankstellenshop auf der grünen Wiese geplant werde (Votum Nationalrat Beat Flach, AB 2012 N 126). Frau Bundesrätin Leuthard gab zu Protokoll, sie begrüsse die Präzisierung durch das Wort "dauerhaft". Es sei richtig, dass es immer wieder nur vorübergehend ausgeschiedene Zonen gebe. Es sei auf die Kiesabbaugebiete hingewiesen worden, die ja zu gegebener Zeit wieder renaturiert werden müssten. Deshalb seien dies Tatbestände, die selbstverständlich keine Planungsmehrwerte auslösten (Votum Bundesrätin Leuthard, AB 2012 N 129). Vom Materialabbau betroffene Flächen können nach der Rekultivierung wieder als FFF aufgenommen werden. Im Falle einer sich abzeichnenden schweren Mangellage müssten offene Abbaustellen zuerst wieder aufgefüllt und rekultiviert werden. Danach stünden sie der Landwirtschaft zur Verfügung, wenn auch bei nicht schweren Mangellagen erst nach rund 4 Jahren mit voller Ertragskraft. Es drängt sich auf, die im Rahmen der Revision **RPG 1 eingeführte Unterscheidung in dauerhaft und temporär einer Baufunktion zugewiesene Flächen in dieser Vorlage zu übernehmen**, indem systematisch zwischen **dauerhaft** nicht landwirtschaftliche Funktionen übernehmende Fruchtfolgeflächen – FFF und **temporär** nicht landwirtschaftliche Funktionen übernehmende Fruchtfolgeflächen – FFF sowie zwischen temporären und bleibenden (dauerhaften) Eingriffen unterschieden wird.

## **3. Weitere Anträge inkl. Begründung**

### **Kap. 2 Ungenügende Bodeninformationen / Kap. 2.2 Exkurs: Schweizweite Bodenkartierung**

**Antrag:** Der **Bedarf** und die daraus resultierende **Investitionssumme** für die zu erstellende Bodenkartierung ist zu **verifizieren** und kritisch zu hinterfragen.

**Begründung:** Die Basis für die vorgeschlagene Revision Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF bildet die neu zu erstellende Bodenkartierung. Ohne diese können die in der Revision enthaltenden Vorschläge zum grossen Teil nicht umgesetzt werden. Gemäss den Erläuterungen, Seite 7, Abschnitte 4 und 5 werden die Kosten für die Bodenkartierungen sich auf insgesamt 15 bis 25 Millionen Franken und der daraus resultierende Mehrwert sich auf jährlich 55 – 132 Millionen Franken belaufen. Diese **Schätzungen** wirken sehr **«salopp»**. Die Investitionen wären bereits nach 41 – 166 Tagen zu 100% amortisiert. Die Investitionssumme von 15 – 25 Millionen Franken für die schweizweite Bodenkartierung wäre bevor auf die Vorlage eingetreten werden kann auf jeden Fall vertieft zu prüfen.

#### **F1: Schweizweit ist ein Mindestumfang von 438'460 ha FFF zu sichern.**

**Antrag:** Diese **Zahl** ist insbesondere auch auf Grund der neuen, im revidierten Raumplanungsgesetz – RPG, auf den 1. Januar 2014 festgelegten strategischen Änderungen in unserer Raumplanung zu verifizieren und **neu zu berechnen**.

**Begründung:** Die Zahl 438'460 ha Mindestumfang entstand im Jahr 1992. Das Vorgehen eines gleichbleibenden Gesamtumfangs Fruchtfolgefläche lässt den seither stattgefundenen **technischen Fortschritt** ausser Acht. Zudem sind seit 1992 **neue raumplanerisch relevante Anliegen** (z. B. hinsichtlich Energieversorgung, Mobilität und Umweltschutz) entstanden, welche die gesamthafte Priorität des Anliegens Ernährungssicherheit beeinflussen. Ebenso sind in den letzten 30 Jahren **neue Methoden** entwickelt worden, dank denen der effektiv erforderliche Mindestumfang präziser berechnet werden kann, als dies im Jahr 1992 der Fall gewesen ist.

#### **F2: Verteilen der Kontingente an die Kantone**

**Antrag:** Die kantonalen **FFF – Kontingente** sind dem veränderten Umfeld (z. B. neue Raumplanungsstrategie / revidierten Raumplanungsgesetz) **anzupassen**.

**Begründung:** Das Bilden von Metropolitan Regionen und die bauliche Verdichtung prägen zusammen mit anderen Schwerpunkten die heutige Raumplanungsstrategie viel stärker als die 1992 der Fall gewesen ist und bilden die Basis des kürzlich revidierten Raumplanungsgesetzes. Die **aktuellen raumplanerischen Prioritäten** des Bundes sind beim Festlegen der kantonalen Kontingente durch den Bund zu **berücksichtigen**, denn es ist beispielsweise offensichtlich, dass Kantone, die für das Beherbergen der Metropolitan Regionen und für die bauliche Verdichtung Flächen zur Verfügung stellen, im Vergleich zu 1992 viel grössere Probleme erhalten werden, genügend Fruchtfolgeflächen bereitzustellen, währenddem bei den übrigen Kantonen genau das Gegenteil der Fall ist.

#### **G1: Der Verbrauch von FFF für Zwecke jeglicher Art ist zu minimieren.**

**Antrag:** Der **Grundsatz 1** ist ersatzlos zu **streichen**.

**Begründung:** Nach unserem Ermessen kann der Verbrauch von FFF im Einzelfall durch eine **gesamthafte raumplanerische Interessensabwägung** mit oder ohne Kompensation **gerechtfertigt werden**. G1 steht somit im Widerspruch zur raumplanerischen Gesetzgebung.

#### **G6/Abschnitt 2 Aufnahme ins Inventar und Kompensation**

**Antrag:** ...aufzunehmen, wobei qualitative Gewinne (höhere Eignungsklasse) mit quantitativen Einbussen und vice versa durch den Unternehmer resp. Grundbesitzer **kompensiert** werden können.

**Begründung:** In der Regel lassen sich durch Aufwertungen und Rekultivierungen Qualitätsgewinne erzielen (höhere Nutzungseignungsklasse gemäss der Kartieranleitung FAL 24). Nur wenn sich Qualitätsgewinne für den Bodenbesitzer auszahlen, ist dieser **motiviert, sich zu Gunsten des Schaffens hochwertiger Böden zu engagieren**.

#### **G10/Abschnitt 2 Minimieren des Verbrauchs von Fruchtfolgeflächen**

**Antrag:** Alle Bundesbehörden und Bundesstellen minimieren den Verbrauch von Fruchtfolgeflächen. Im Sinne von **G1** wird dieser pauschale und undifferenzierte Grundsatz ersatzlos **gestrichen**.

**Begründung:** vgl. G1

Wir bitten Sie, Ihren Vernehmlassungsentwurf gemäss unseren Anträgen anzupassen und stehen Ihnen bei Fragen oder für ein allfälliges persönliches Gespräch insbesondere im Zusammenhang mit unserem Hauptantrag in Sachen temporäre – dauerhafte Fruchtfolgeflächen jederzeit zur Verfügung.

Wir danken Ihnen im Voraus für Ihr Engagement in dieser Angelegenheit.

Freundliche Grüsse

FSKB



André Renggli  
Präsident



Martin Weder  
Direktor