

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2018)

Heft: 4

Artikel: Beste Landwirtschaftsflächen unter Druck : Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) wird gestärkt

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957016>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Beste Landwirtschaftsflächen unter Druck

Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) wird gestärkt

INTERDEPARTEMENTALE ARBEITSGRUPPE FRUCHTFOLEGEFLÄCHEN (IDA FFF)

Vertretende der Bundesämter für Raumplanung ARE,
Umwelt BAFU, Landwirtschaft BLW und wirtschaftliche Landesversorgung BWL.

Mit der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, den Regelungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen und dem Sachplan FFF hat die Schweiz geeignete Gesetze und Instrumente für den Kulturlandschutz. Um diesen zu stärken, wird zurzeit der Sachplan FFF überarbeitet. Durch den Schutz der ackerfähigsten Böden wird die Ernährungssicherung in schweren Mangellagen sichergestellt und indirekt bewirkt, dass diese begrenzten Ressourcen behütet werden. Dennoch stehen die landwirtschaftlichen Flächen unter Druck.

1. Einführung und globale Situation

Dass der voranschreitende Kulturlandverlust in der Schweiz ein aktuelles Thema ist, zeigen die Kulturlandinitiativen in den Kantonen Zürich, Bern, Thurgau und Luzern sowie die Annahme der Zweitwohnungsinitiative und die Einreichung der Zersiedelungsinitiative. Auch aus globaler Sicht wird ein aktueller Brennpunkt deutlich. Nach Schätzungen der UNO wird die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2050 auf ca. 9.8 Milliarden anwachsen. [1] Um eine Ernährungssicherheit zu gewähren, werden nach Schätzungen der FAO bis 2050 rund 50% mehr Nahrungsmittel als 2012 benötigt. [2] Um dieses Ziel erreichen zu können, muss die heutige landwirtschaftliche Produktion verdoppelt werden. Das Bevölkerungswachstum und der wachsende Wohlstand erhöhen nicht nur den Druck auf die Landwirtschaft, sondern erhöhen auch den Bedarf an Siedlungsflächen. Gemäss Umweltprogramm der UNO muss bis 2050 mit einem weltweiten Verlust von 200 Millionen ha bester landwirtschaftlicher Fläche für Siedlungszwecke gerechnet werden. [3]

Die Einflüsse des Klimawandels, die wachsende Nachfrage nach Biotreibstoffen, das sich verändernde Konsumverhalten in Entwicklungs- und Schwellenländern, welches sich insbesondere durch steigende Nachfrage nach Fleischprodukten auszeichnet und mit einem grösseren Flächenanspruch für die Futtermittelproduktion einhergeht, sowie ein erhöhter Flächenverbrauch für die verhältnismässig weniger produktive Biolandwirtschaft stellen ihren Anspruch an Kulturlandflächen. Zusätzlich beschleunigt wird der weltweite Kulturlandverlust durch den ansteigenden Verkauf langfristiger Nutzungskonzessionen oder von Landflächen in Entwicklungsländern an private Investoren oder ausländische staatliche Akteure.

[1] United Nations Organisation UNO (2017): Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Populations Prospects: The 2017 Revision, Key Findings & Advance Tables.*

[2] Food and Agriculture Organisation FAO (2017): *The Future of Food and Agriculture. Trends and Challenges.*

[3] United Nations Environment Programme UNEP (2014): *Prevention and reduction of food and drink waste in businesses and households.* Guidance for governments, local authorities, businesses and other organisations, Version 1.0.

WICHTIGE BEGRIFFLICHKEITEN

Kulturland

Sämtliche Böden und Flächen, welche von der Landwirtschaft bewirtschaftet und genutzt werden können. Darin enthalten sind die landwirtschaftlichen Nutzflächen und die Sömmerungsflächen. Gemäss Kategorisierung der Arealstatistik zählen das Wies- und Ackerland, Weiden, Obstplantagen, Rebberge, Gartenbau sowie die alpwirtschaftlichen Nutzflächen zum Kulturland.

Landwirtschaftliche Nutzflächen (LN)

Als LN gilt die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche.

Fruchtfolgeflächen (FFF)

Sie sind bezüglich der Produktion von Nahrungsmitteln der wertvollste Bestandteil der Landwirtschaftsfläche bzw. das beste ackerfähige Kulturland. Sie umfassen das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen.

Landesfläche Schweiz

100%



[ABB. 1] Landwirtschaftliche Flächen in ungefähren Grössenverhältnissen
Kulturland: 1'481'660 ha (Quelle: Arealstatistik 2004/2009)
Landwirtschaftliche Nutzflächen: 1'049'072 ha (Quelle: BFS 2016, landwirtschaftliche Strukturerhebung)
Fruchtfolgeflächen in kantonalen Inventaren: 445'000 ha (Quelle: ARE 2017).

2. Situation in der Schweiz

Um der rasanten Siedlungsausdehnung in der Schweiz entgegenzuhalten, wurde durch die Erarbeitung des Raumplanungsgesetzes (RPG) 1979 eine Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet eingeführt. Unter anderem sollten für die Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis beste Landwirtschaftsböden vor Eingriffen genügend geschützt werden. Dennoch führte die Siedlungsentwicklung in den letzten Jahrzehnten zu einem grossen Verlust von Flächen und Boden. Davon betroffen sind in erster Linie Landwirtschaftsböden. Die besten Landwirtschaftsflächen, genannt FFF, wären oft ideale Bauzonen mit passendem Untergrund, genügender Sonneneinstrahlung und geringer Hangneigung. Weiter gehen fruchtbare Böden durch Erosion, Verdichtung, Verschmutzung und Kontamination verloren. Da aufgrund der lang andauernden Bildung von Böden Schäden daran irreversibel sind und die Gewährleistung der Ernährungssicherheit zunehmend bedroht war, wurde ein stärkerer Schutz von Kulturland, insbesondere der FFF, gefordert. Der im Jahr 1990 publizierte Ernährungsplan der Schweiz legt dar, dass für die Ernährungssicherung der Bevölkerung in schweren Mangellagen 450'000 ha geeignetes Kulturland notwendig ist. Damit war die Raumplanung vor die Herausforderung gestellt, geeignete Flächen unter Schutz zu stellen. Nach mehreren Erhebungen und Harmonisierungen der kantonalen Daten zu den FFF wurde schliesslich der Sachplan FFF mit dem zu sichernden Mindestumfang von 438'460 ha FFF und den jeweils pro Kanton zu sichernden Flächenanteilen am 8. April 1992 mittels Bundesratsbeschluss in Kraft gesetzt. [4] Die Problematik des Verlusts von Böden, insbesondere von Landwirtschaftsböden, ist weiterhin gross. Das starke Bevölkerungswachstum in den letzten Jahrzehnten sowie das erwartete Wachstum auf mehr als 10 Millionen im Jahr 2045 [5] erhöhen den Bedarf an FFF zur Sicherung der Ernährung sowie den Druck auf die FFF durch Siedlungsausdehnung. Zwischen 1985 und 2009 sank die Fläche von Kulturland in der Schweiz um rund 85'000 ha, was eine verlorene Fläche von 1.1 m² pro Sekunde ergibt. Zwei Drittel der Verluste sind siedlungsbedingt (ca. 54'000 ha), ein Drittel ging durch Waldeinwuchs verloren. [6] Am 24. September 2017 wurde von Stimmbürgern und Ständen dem neuen Verfassungsartikel 104a zur Ernährungssicherheit zugestimmt. Dieser hat den Kulturlandschutz, eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion sowie eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft zum Ziel. Die Ernährungssicherheit soll langfristig gesichert werden. Der Brutto-Selbstversorgungsgrad bei den Nahrungsmitteln liegt in der Schweiz bei etwa 60% [7]. Zudem können gemäss einer Studie des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) die im Ernährungsplan 1990 geforderten 2300 Kilokalorien pro Person und Tag (kcal/P/T) mit 2340 kcal/P/T bei einer Bevölkerung von ca. 8 Millionen und dem heutigen Mindestumfang an FFF erzielt werden. Voraussetzung dafür sind die optimale Nutzung der Produktionsmöglichkeiten und das Vorhandensein der notwendigen Produktionsmittel [8]. Dass dieses Ziel trotz starkem Bevölkerungswachstum heute noch erreicht werden kann, ist unter anderem durch Ertragssteigerungen dank Fortschritten in der Technik wie auch effizienteren Zucht- und Anbaumöglichkeiten möglich.

Die Bedrohungslage hat sich aus geopolitischer Sicht in den letzten Jahrzehnten stark abgeschwächt. Vielmehr stehen Beeinträchtigungen durch Klimaschwankungen, ökologische Katastrophen, Bodenverluste und eine wachsende Bevölkerungszahl im Vordergrund. Mit Sicht auf eine angestrebte nachhaltige Entwicklung sollen die natürlichen Ressourcen der

Schweiz dauerhaft gesichert, ein häuslicher Umgang mit dem Boden mit einer Siedlungsentwicklung nach innen angestrebt und der Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen minimiert werden. Die Schweiz als privilegiertes Land hat durch den Schutz und die Pflege seiner Ackerflächen ein gewisses Solidaritätsprinzip auszuüben, indem sie einen bestimmten Selbstversorgungsgrad aufrechterhält und sich dadurch nicht nur auf den Import von Nahrungsmitteln beschränkt.

3. Überarbeitung des Sachplans und Herausforderungen im Umgang mit FFF

In Würdigung der eingegangenen Stellungnahmen zur ersten Vernehmlassung der zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2) beschloss der Bundesrat im Dezember 2015 eine Abkoppelung der Themen Kulturlandschutz und FFF von RPG2. Es wird in erster Linie auf die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF mit den dazugehörigen und notwendigen Rahmenbedingungen gesetzt. In einem ersten Schritt wurde eine Expertengruppe eingesetzt, welche dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE und dem BLW im Januar 2018 einen Bericht mit ihren Empfehlungen vorlegte. Die Expertengruppe kam zum Schluss, der Sachplan sei in seiner aktuellen Form beizubehalten, der Vollzug sei jedoch deutlich zu stärken. ARE und BLW überarbeiten den Sachplan zurzeit in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesämtern in Anlehnung an die sechzehn Empfehlungen der Expertengruppe. Nebst Themen wie der Gewährleistung der Versorgungssicherheit in schweren Mangellagen, der Erhaltung und Sicherung der wertvollsten Landwirtschaftsböden sowie der Sicherung des Mindestumfangs an FFF von 438'460 ha und dessen Aufteilung auf die Kantone, gehören die Klärung des Umgangs mit Spezialfällen (bspw. Golfanlagen, Gewächshäuser, Familiengärten, etc.) und verbesserte Bodeninformationen zur effektiveren Umsetzung des Sachplans dazu.

Für den stärkeren Schutz der FFF werden bessere Bodeninformationen benötigt. Die vorhandene Datengrundlage ist noch mangelhaft. Es sind nur ca. 10–15% der landwirtschaftlichen Nutzflächen in genügend guter Qualität mittels Bodenkarten erfasst. Die Verwendung unterschiedlicher Bodenkartiermethoden durch die Kantone und unterschiedliche Kriterien für die Bezeichnung von FFF führen bis heute zu einer Heterogenität der als FFF bezeichneten Flächen.

4. Vorgehen und aktuelle Situation der FFF

Die Inhalte des Sachplans FFF sind behördenverbindlich und müssen von den Kantonen über ihre Richtpläne umgesetzt werden. Diese werden in der Regel alle zehn bis fünfzehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet. Im Anschluss an die erste Etappe der Teilrevision des RPG (RPG1) wurde eine schweizweite Anpassung bzw. Gesamtrevision der Richtpläne gefordert. Zudem müssen alle Kantone dem Bund alle vier Jahre über den Stand ihrer Richtplanung Bericht erstatten. Bei der Thematik FFF werden nebst der allgemeinen

[4] Bundesamt für Raumplanung, Bundesamt für Landwirtschaft, BRP/BLW (1992): *Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfangs der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone.*

[5] Bundesamt für Statistik BFS (2015): *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045.*

[6] Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2016): *Faktenblatt zur Ernährungssicherheit. Nr. 6: Kulturlandschutz.*

[7] Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2017): *Agrarbericht.*

[8] Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL (2017): *Ernährungspotenzial der landwirtschaftlichen Kulturlandflächen. Analyse einer optimierten Inlandproduktion von Nahrungsmitteln im Fall von schweren Mangellagen.*



[ABB. 2]



[ABB. 3]

[ABB. 2+3] Die Sicherung der Fruchtfolgeflächen trägt zu unserer Versorgungssicherheit in schweren Mangellagen bei. (Quelle: M. Vinzens)

Einhaltung des kantonalen Mindestumfangs die Korrektheit der Geometrien, der Umgang mit Sonderfällen sowie die Handhabung von FFF in Bauzonen vom Bund überprüft. Zudem dürfen gemäss Artikel 30 Absatz 1 bis der Raumplanungsverordnung (RPV) FFF nur eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden. Zwölf Richtpläne sind bereits genehmigt, vier sind momentan noch in Prüfung. Bis im Mai 2019 müssen alle Kantone ihre Richtpläne angepasst haben, ansonsten gilt für die betroffenen Kantone ein Bauzonenmoratorium. Weitere Bestimmungen zum Umgang mit den FFF befinden sich in den Artikeln 26 bis 30 der RPV.

5. Aussichten

Um in der Schweiz den Verlust an Landwirtschaftsflächen einzudämmen, müssen die vorhandenen Raumplanungsinstrumente des Bundes gestärkt und effektiv vollzogen werden. Die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF erfolgt in zwei Phasen. In der jetzt laufenden ersten Phase wird der Sachplan überarbeitet und gestärkt. Der überarbeitete Sachplan soll Ende 2018 in die Anhörung geschickt und Ende 2019 vom Bundesrat verabschiedet werden. Ob im Zusammenhang mit der Phase I Anpassungen von Gesetzen und Verordnungen (insbesondere RPG und RPV) erforderlich sein werden, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht gesagt werden.

In einer zweiten Phase, nach der Erhebung von besseren Bodeninformationen, kann eine Flexibilisierung des Sachplans wie beispielsweise der Tausch von FFF über die Kantons-grenzen hinweg oder der Einbezug von weiteren Funktionen des Bodens in Betracht gezogen werden. Als Priorität gilt, die Ernährungssicherheit in schweren Mangellagen weiterhin gewährleisten zu können. Diese Absicht wurde durch das Parlament mit der Aufnahme des Artikel 30 im revidierte Landes-versorgungsgesetzes zusätzlich gestärkt. Der mit dem Schutz von FFF verbundene nachhaltige Umgang mit Boden muss gerade in Siedlungsnähe, wo der Druck auf freie Flächen am höchsten ist, gestärkt werden.

LINK

www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html

RÉSUMÉ

Bonnes terres agricoles menacées – Renforcement du plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA)

La disparition des terres cultivables représente, en Suisse, un sujet de préoccupation très actuel, ainsi qu'en témoignent les initiatives lancées à ce propos dans les cantons de Zurich, de Berne, de Thurgovie et de Lucerne, ainsi que l'acceptation de l'initiative fédérale sur les résidences secondaires et le dépôt de celle visant à stopper le mitage du territoire.

L'urbanisation cause à elle seule les deux tiers des pertes de surfaces agricoles enregistrées. La problématique se pose d'ailleurs à l'échelle planétaire: selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement, il faut s'attendre à ce que l'urbanisation entraîne dans le monde, jusqu'en 2050, la disparition de 200 millions d'hectares de terres agricoles de première qualité.

Avec l'instauration de la séparation entre territoire constructible et non constructible et les dispositions de droit fédéral régissant les constructions hors de la zone à bâtir, la Suisse s'est dotée d'instruments appropriés pour préserver les terres cultivables.

Pourtant, les surfaces agricoles sont sous pression, surtout à proximité des zones urbaines. Pour renforcer encore leur protection, les offices fédéraux du développement territorial et de l'agriculture sont en train de remanier le plan sectoriel des surfaces d'assolement. En plus de garantir la sécurité alimentaire du pays en cas de pénurie grave en préservant les meilleures terres arables, ce plan assure indirectement que les ressources limitées dont dispose la Suisse en matière de sol ne soient pas surexploitées.

RIASSUNTO

I migliori terreni agricoli sotto pressione – Rafforzamento del piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC)

L'attualità della progressiva perdita di superfici agricole in Svizzera è dimostrata dalle iniziative in favore delle superfici coltivate dei cantoni di Zurigo, Berna, Turgovia e Lucerna, come anche dall'accettazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e dal deposito dell'iniziativa contro la dispersione degli insediamenti.

L'espansione degli insediamenti è la principale causa di perdita di due terzi delle superfici coltivabili e questo è un problema a livello internazionale: secondo il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, è da prevedere entro il 2050 una perdita di 200 milioni di ettari dei migliori terreni agricoli a causa dell'urbanizzazione.

Grazie alla distinzione tra zona edificabile e zona non edificabile, alle disposizioni per costruzioni fuori zona edificabile e al Piano settoriale per le superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), la Svizzera dispone di leggi e strumenti adeguati per la protezione dei terreni agricoli.

Tuttavia, i terreni agricoli sono sotto pressione, soprattutto nelle vicinanze delle aree urbane. Per rafforzare ulteriormente la protezione dei terreni coltivati, gli Uffici federali dello sviluppo territoriale e dell'agricoltura stanno attualmente rivedendo e rafforzando il Piano settoriale SAC. Oltre a garantire la sicurezza alimentare in situazioni di grave penuria proteggendo i migliori terreni coltivabili, il Piano settoriale SAC garantisce indirettamente che le limitate risorse di suolo in Svizzera non vengano sfruttate in modo eccessivo.