



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Memorandum der Arbeitsgruppe „Infrastrukturen des Bundes und FFF“

vom 8. Dezember 2017

Referenz/Aktenzeichen: COO.2093.100.5.366351

Autoren

Anja Tschirky, Lena Poschet, Anne-Marie Steiner, Laëtitia Béziane

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

ARE: Laëtitia Béziane, Elisabeth Clément, Christine De Gasparo, Lena Poschet (Vorsitz),
Anne-Marie Steiner, Anja Tschirky, Martin Vinzens,
ASTRA: René Sutter, Jean-Marc Waeber
BAFU: Ruedi Stähli, Andreas Stalder, Giorgio Walther
BAV: Frédéric Barman, Iris Link-Benz, Urs Rohrer
BAZL: Martin Bär
BFE: Sven Schelling
BLW: Anton Stübi
VBS: Oliver Tew

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
2. Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben.....	5
2.1 Kompensationspflicht als gemeinsame Haltung der beteiligten Bundesbehörden	5
2.2 Art der Kompensation	6
2.3 Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Gesuchstellenden	6
2.3.1 Aufgaben der Bundesbehörden.....	6
2.3.2 Aufgaben der betroffenen Kantone	7
2.3.3 Aufgaben der Gesuchstellenden	8
3. Zusammenfassung und Empfehlungen für die Überarbeitung des Sachplans FFF ..	9
4. Glossar.....	10
5. Hilfsmittel.....	13

1. Ausgangslage

Die **Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates** (GPK-N) hat in ihrem im November 2015 veröffentlichten Bericht zur Sicherung des landwirtschaftlichen Kulturlandes darauf hingewiesen, dass sich der Bund, seine Anstalten und Betriebe mit der Frage des Schutzes des Kulturlandes und der Fruchtfolgeflächen (FFF) vorbildlich auseinandersetzen müsse; er solle Massnahmen treffen, die zu einem verstärkten Kulturlandschutz bei Bundesvorhaben führen würden. Empfohlen wurde insbesondere, für Infrastrukturvorhaben des Bundes eine abgestimmte Haltung der Bundesbehörden zur Kompensation von FFF und zur Zusammenarbeit mit den Kantonen zu erarbeiten. Dabei sollten die Optimierung des Vorgehens beim Plangenehmigungsverfahren sowie die klare Regelung der Zusammenarbeit mit den Kantonen bezüglich der Kompensation der FFF im Vordergrund stehen¹.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des erwähnten Berichts der GPK-N behandelte die **Arbeitsgruppe „Infrastrukturen des Bundes und FFF“** ab März 2016, wie FFF bei Bundesvorhaben im Rahmen des geltenden Rechts und somit auch des Sachplans FFF vom 8. April 1992² geschützt werden können, und fasste die Ergebnisse in diesem Memorandum zusammen. Der Schwerpunkt wurde auf die Kompensation der bei der Realisierung von Bundesvorhaben beanspruchten FFF und die dabei notwendige Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gesuchstellenden gelegt. Die Ergebnisse dieses Memorandums sind für den heutigen Stand des Sachplans FFF gültig und sollen in dessen Überarbeitung und Stärkung einfließen³.

Bund, Kantone und Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird⁴. Sie haben mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere Bestrebungen zu unterstützen, die natürliche Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft schützen⁵ und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes sichern⁶. Zudem soll der Landwirtschaft genügend geeignetes Kulturland erhalten bleiben⁷. Besonderen Schutz kommt dabei den FFF zu⁸. Diese sind, soweit es darum geht, den gesamtschweizerischen Mindestumfang und die kantonalen Kontingente an FFF sicherzustellen, zu erhalten und darüber hinaus zu schonen⁹.

Die Pflicht des Bundes, die für das Infrastrukturvorhaben zwingend nötigen FFF zu kompensieren, ist **gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt**. Sie lässt sich jedoch indirekt aus den Artikeln 75, 102, 104 und 104a Buchstabe a BV¹⁰, den Artikeln 1 und 3 RPG, den Artikeln 3 ff. RPV sowie aus dem Artikel 3 Absatz 1 BRB¹¹ ableiten. Mit der letzten Teilrevision des RPG und der RPV sind am 1. Mai 2014 weitere Bestimmungen in Kraft getreten, die den Schutz von FFF ausdrücklich verstärken¹². Es kommt

¹ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 20. November 2015, BBl 2016 3593, 3600.

² BBl 1992 II 1649 ff.

³ Das vorliegende Memorandum ist nicht Teil der parallel laufenden Arbeiten zur Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF.

⁴ Vgl. Artikel 75 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV); Artikel 1 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700).

⁵ Artikel 1 Absatz 2 Bst. a RPG.

⁶ Artikel 1 Absatz 2 Bst. d RPG.

⁷ Artikel 3 Absatz 2 Bst. a RPG.

⁸ Vgl. Artikel 26 ff. der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1); Artikel 3 Absatz 1 des Bundesratsbeschlusses vom 8. April 1992 Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone (BBl 1992 II 1649 f.; vgl. BGE 134 II 217 E. 3.3, 115 Ia 358 E. 3f/bb, 115 Ia 350 E. 3f/bb, 114 Ia 371 E. 5d; BGr, 1A.19/2007 vom 2. April 2008, E. 5.2; 1A.271/2005 vom 26. April 2006, E. 3.3.2).

⁹ Artikel 30 Absatz 2 RPV.

¹⁰ Mit der Verfassungsbestimmung über die Ernährungssicherheit, die von Volk und Ständen am 24. September 2017 mit grossem Mehr angenommen wurde, hat der Bund zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere zum Schutz des Kulturlands, zu schaffen.

¹¹ Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone (BBl 1992 II 1649 f.; nachfolgend BRB).

¹² So wird in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a RPG seit dem Inkrafttreten des am 12. Juni 2012 teilrevidierten RPG zusätzlich die Sicherung der FFF als Planungsgrundsatz genannt. Überdies müssen gemäss Artikel 15 Absatz 3 RPG neu Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt und dabei die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, unter anderem der vorerwähnte Planungsgrundsatz der Sicherung der FFF, befolgt werden. Gemäss Artikel 30 Absatz 1^{bis} RPV dürfen FFF nur eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne deren Beanspruchung nicht sinnvoll erreicht werden kann und wenn sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden. Schliesslich wurde auch die Bundesaufsicht gestärkt, indem Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Artikel 26 RPG und Beschwerdeentscheide unterer Instanzen neben dem ARE auch dem BLW eröffnet werden müssen, wenn bei Änderungen von Nutzungsplänen die FFF um mehr als drei Hektaren vermindert werden (vgl. Art. 46 Abs. 3 RPV).

hinzu, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen arbeiten sollen und einander Rücksicht sowie Beistand schulden (Art. 44 Abs. 1 und 2 BV). Aus diesen Grundsätzen wird u.a. das Gebot der schonenden Kompetenzzusübung abgeleitet. Angesichts der Zwangslage, die sich für einen Kanton ergibt, wenn der von ihm einzuhaltende Mindestumfang an FFF unterschritten ist, hat dies im vorliegenden Zusammenhang zur Folge, dass der Bund darauf achten soll, die Beanspruchung von FFF durch Bundesvorhaben zu vermeiden oder jedenfalls zu minimieren. Mit Kompensationsmassnahmen kann wesentlich zu einer solchen Vermeidung bzw. Minimierung beigetragen werden, weshalb sie im Fall einer unvermeidlichen Beanspruchung von FFF bei Bundesvorhaben im Sinne einer schonenden Kompetenzzusübung als geboten erscheinen.

Überdies ist zu beachten, dass mit dem Boden sachgerecht umzugehen ist und abgetragener Boden verwendbar bleiben muss. Unbelastetes abgetragenes Bodenmaterial muss unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben weiterverwendet werden¹³.

2. Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben

2.1 Kompensationspflicht als gemeinsame Haltung der beteiligten Bundesbehörden

Es besteht eine **gemeinsame Haltung** der in der Arbeitsgruppe vertretenen Bundesbehörden, wonach **grundsätzlich sämtliche tangierte FFF zu kompensieren** sind. Diese auferlegen sich bzw. den Gesuchstellenden eine grundsätzliche Kompensationspflicht, wenn für ein Bundesvorhaben nach Vornahme der gebotenen umfassenden Interessenabwägung, in der der Schutz von FFF gebührend gewichtet wurde¹⁴, die Inanspruchnahme derselben unumgänglich ist. Mit diesem Vorgehen stellen die involvierten Bundesbehörden sicher, dass der Umfang der FFF durch Bundesvorhaben kaum reduziert wird, und sie nehmen damit eine Vorbildfunktion ein.

Grundsätzlich sind **alle durch das Projekt verbrauchten FFF¹⁵** zu kompensieren; es gibt keinen Minimalumfang der zu kompensierenden Flächen. Letztere müssen für eine gewisse Dauer tangiert sein. Bestimmte Bundesvorhaben, die eine zeitnahe Wiederherstellung erlauben, können von der Kompensationspflicht ausgenommen werden, soweit die Bodenfruchtbarkeit erhalten bleibt und die Wiederherstellung der FFF in der Plangenehmigung als Auflage enthalten ist¹⁶.

Sollte bei Bundesvorhaben ein **privates Unternehmen als Gesuchsteller** auftreten, so ist seine Pflicht zur Kompensation von FFF im Konzept- oder Programmteil des Sachplans und, wenn vorhanden, in den Leistungsvereinbarungen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe zu verankern¹⁷. Damit wird die Kompensationspflicht für den Privaten verbindlich, der mit öffentlichen Aufgaben betraut ist¹⁸.

¹³ Artikel 1, 30 und 33 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01); Art. 7 Abs. 1 der Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens (VBBo; SR 812.12); Art. 18 der Abfallverordnung vom 4. Dezember 2015 (VVEA; SR 814.600).

¹⁴ Mehr zur Interessenabwägung findet sich in Kap. 4.

¹⁵ Inklusiv alle Flächen mit FFF-Qualität, die für ökologische Ersatzmassnahmen verbraucht werden, sofern diese Massnahmen nicht mit den FFF vereinbar sind (vgl. ARE, Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006 [nachfolgend Vollzugshilfe 2006], S. 10 f.).

¹⁶ Dies kann bei Rohrleitungen der Fall sein.

¹⁷ So zum Beispiel bei Landesflughäfen oder Regionalflugplätzen.

¹⁸ Gemäss Artikel 22 Absatz 2 RPV binden Sachpläne auch Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Unter "öffentliche Aufgabe" versteht man eine dauerhafte Tätigkeit, zu deren Ausführung ein gesetzlicher Leistungs- oder Sicherstellungsauftrag besteht. Grundversorgungsleistungen fallen offensichtlich darunter (vgl. BGE 131 II 1 E. 3.2; Bernhard Rütsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht 2013/4 S. 153-162, S. 157 ff.).

2.2 Art der Kompensation

Als Kompensation von FFF kommt primär die **fachgerechte Aufwertung und/oder Rekultivierung geschädigter Böden¹⁹ zu FFF** in Betracht. Diese soll durch die vorliegend beteiligten Bundesbehörden respektive durch die Gesuchstellenden wenn möglich innerhalb des Projektperimeters oder in der unmittelbaren Nähe davon erfolgen. Kann die Kompensation nicht im genannten Gebiet vorgenommen werden, so kommt die Aufwertung/Rekultivierung von Böden ausserhalb dieses Perimeters infrage. Die Gesuchstellenden haben die Kosten für die Aufwertung/Rekultivierung zu tragen. Es ist aber auch möglich, dass der betroffene Kanton Aufwertungs- oder Rekultivierungsflächen bezeichnet und die Aufwertung oder Rekultivierung dieser Fläche durch die Gesuchstellenden vornehmen lässt.

Die Aufwertung und/oder Rekultivierung geschädigter Böden kann zudem mittels **Zahlung einer flächenabhängigen Entschädigung** in einen vom betroffenen Kanton dafür geschaffenen Fonds erreicht werden²⁰. Die entsprechenden Mittel sind zwingend zweckgebunden und vom betreffenden Kanton zur Aufwertung oder Rekultivierung von geschädigten Böden zu verwenden. Einige Kantone kennen bereits solche Kompensationsmechanismen.

Zudem besteht zur Kompensation die Möglichkeit, nicht überbautes Land in Bauzonen mit FFF-Qualität **auszuzonen**.

Als ultima ratio kann unter bestimmten Voraussetzungen²¹ Land zur Kompensation von FFF **enteignet** werden²².

Es bleibt allgemein darauf hinzuweisen, dass Bodenaufwertungen **für die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer**, insbesondere eine Landwirtin oder einen Landwirt, **lohnenswert** sind. Sie können die Gesuchstellenden ihr Grundstück gegen eine Entschädigung zur Verfügung stellen und erhalten im Gegenzug aufgewertetes oder rekultiviertes Land. Das genaue Vorgehen ist zwischen den Gesuchstellenden und der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer vertraglich zu regeln und mit der zuständigen kantonalen Fachstelle zu koordinieren²³.

2.3 Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Gesuchstellenden

2.3.1 Aufgaben der Bundesbehörden

Die im jeweiligen Sachbereich zuständige Planungs- bzw./und Leitbehörde²⁴ ist verpflichtet, die Vermeidung bzw. die **minimale Beanspruchung von FFF** auf der entsprechenden Stufe anzustreben²⁵.

Im **Konzept- bzw. Programmteil des jeweiligen Sachplans** ist festzulegen, dass bei unumgänglicher Beanspruchung von FFF diese grundsätzlich zu kompensieren sind. Es sollte ferner beschrieben werden, welche Rolle den Kantonen in Bezug auf die Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben zukommt. Allenfalls kann die Frage der Kompensation der FFF zwischen Bund und betroffenem Kanton

¹⁹ Dies können anthropogen oder durch Naturereignisse geschädigte Böden sein. Der Begriff "anthropogen geschädigter Boden" wird in Kap. 5 beschrieben.

²⁰ Im Rahmen des Projekts ANU (Ausbau Nordumfahrung Zürich) erklärte sich das ASTRA bereit, einen Flächenbeitrag von CHF 10/m² für den Verbrauch von FFF an den Kanton Zürich zu leisten. Zudem trägt das ASTRA das notwendige Bodenmaterial für die FFF-Aufwertung bei. Falls das Bodenmaterial nicht vorhanden ist, sollen insgesamt CHF 20.-/m² bezahlt werden.

²¹ Vgl. Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG; SR 711); Artikel 65 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11).

²² Dies könnte beispielsweise infrage kommen, wenn die Gespräche mit dem betroffenen Kanton oder der Grundeigentümerin/dem Grundeigentümer über die Kompensation von beanspruchten FFF scheitern würden.

²³ Planteam S AG (2013) Stand der Umsetzung des Sachplans FFF (S. 43).

²⁴ ASTRA, BAV, BAZL, BFE, GS UVEK, SEM oder VBS. In den folgenden Bereichen gibt es eine Zweiteilung der Zuständigkeiten: Mit Ausnahme von Unterhaltsprojekten, wofür kein Plangenehmigungsverfahren UVEK vorgesehen ist und das ASTRA als Leitbehörde zuständig ist, werden Bundesvorhaben vom ASTRA als Planungs- und vom GS UVEK als Leitbehörde behandelt. Im Bereich des Militärs ist armasuisse Immobilien die Planungs- und das GS VBS die Leitbehörde. Das SEM plant zusammen mit dem BBL Bundesasylzentren, während das GS EJPD als Leitbehörde auftritt. Zu erwähnen bleibt, dass der Bundesrat die Sachpläne verabschiedet und damit den definitiven Entscheid über eine allfällige Kompensationspflicht trifft, soweit eine solche im Sachplan vorgesehen wird.

²⁵ Siehe Kap. 4.

im Rahmen des Sachplanprozesses betreffend das konkrete Objekt thematisiert werden. Wenn möglich, verständigen sich die Beteiligten auf das Vorgehen zur Kompensation, was schliesslich im Sachplan verbindlich festgelegt werden könnte. Die konkrete Kompensation von beanspruchten FFF ist schliesslich in der Plangenehmigung vorzunehmen.

Gesetz, Verordnung und Vollzugshilfen geben vor, welche Aussagen die **Gesuchunterlagen** bezüglich FFF enthalten müssen. Zum Mindestinhalt zählen Angaben über die geprüften Varianten²⁶, über Art und Umfang der vom jeweiligen Bundesvorhaben tangierten FFF sowie über die Kompensation.

Sofern dies im Rahmen des **Vorprojekts** bzw. des **Generellen Projekts** möglich ist, achten die Gestuchstellenden bzw. die Planungsbehörde darauf, dass stufengerechte Angaben zur Kompensation der beanspruchten FFF vorliegen.

In der **Plangenehmigung** muss die Kompensation von FFF soweit geregelt sein, dass diese möglichst zeitnah zur Projektausführung realisiert werden kann. Darin sind Art, Umfang, Vorgehen, insbesondere der fachgerechte Umgang mit dem Bodenmaterial (Lagerung und Einsatz auf den Parzellen), sowie die Finanzierung der Kompensation aufzuführen. Die Regelung der Kompensation von FFF ist demnach Bestandteil der Plangenehmigung und, sofern erforderlich, des damit verbundenen Enteignungsverfahrens.

Die Leitbehörde holt in der Regel²⁷ vor ihrem Entscheid die **Stellungnahme des ARE** ein²⁸. Dieses äussert sich insbesondere zur Notwendigkeit der Beanspruchung von FFF, zum Ausmass der im Einzelfall zu beanspruchenden FFF und zur vorgeschlagenen Kompensation. Es spricht sich dabei mit anderen Fachbehörden ab²⁹.

Die Vollzugsbehörde übernimmt die Überwachung der in der Plangenehmigung verfügbaren Auflagen, insbesondere betreffend die Kompensation von verbrauchten FFF.

Das ARE steht den Bundesämtern in Bezug auf den Umgang mit FFF in der Planung jederzeit beratend zur Seite.

2.3.2 Aufgaben der betroffenen Kantone

Die Kantone sichern die FFF mit **raumplanerischen Massnahmen**. Dabei sind sämtliche FFF, auch über den Mindestumfang hinaus, zu schonen³⁰. Die Kantone müssen dafür sorgen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt³¹.

²⁶ Siehe Kap. 4.

²⁷ In Bagatellfällen können die Leitbehörde und das ARE nach Massgabe von Artikel 62a Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) Vereinfachungen einführen.

²⁸ Vgl. Artikel 62a Absatz 1 RVOG; Artikel 48 Absatz 1 RPV; Artikel 3 Absatz 2 BRB.

²⁹ Gemäss Vereinbarung BAV-ARE – Anhörung ARE im Rahmen von PGV vom November 2014 wird durch die Einbindung des ARE in eine interdepartementale Arbeitsgruppe aus Vertretern des BLW, des BWL und des BAFU bundesintern eine abgestimmte Haltung zum Thema FFF gewährleistet. Wenn FFF betroffen sind, erfolgt eine Information von Seiten des ARE an das BLW. Gemäss der Vollzugshilfe 2006 prüft das ARE ein FFF beanspruchendes Vorhaben von nationalem Interesse im Rahmen des entsprechenden Genehmigungsverfahrens in Zusammenarbeit mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe Sachplan FFF und nach Anhörung des betroffenen Kantons oder der betroffenen Kantone (vgl. Vollzugshilfe 2006, S. 8 f.).

³⁰ Artikel 3 Absatz 4 BRB besagt im Zusammenhang mit Bundesbauten, dass der kantonale Mindestumfang der FFF gemäss Artikel 19 Absatz 3 RPV angepasst wird. Die Bestimmung verweist auf die RPV vom 2. Oktober 1989, die mit dem Inkrafttreten der totalrevidierten RPV vom 28. Juni 2000 aufgehoben wurde. Artikel 19 Absatz 3 aRPV lautete folgendermassen: „Der Sachplan wird regelmässig überprüft und nötigenfalls angepasst; die Artikel 17–19 gelten sinngemäss.“ Artikel 17 bis 19 aRPV regelten Zuständigkeiten und Verfahren. Artikel 19 aRPV wurde anlässlich der Totalrevision der RPV im Jahr 2000 geändert (heute Artikel 29 RPV). Absatz 3 wurde aufgehoben, weil diese Bestimmung nicht viel mehr aussagte, als was für die Überprüfung und allfällige Anpassung aller Sachpläne des Bundes gilt und in Artikel 17 Absatz 4 RPV festgehalten wird: „Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Konzepte und Sachpläne überprüft und nötigenfalls gesamthaft überarbeitet oder angepasst.“ Artikel 17 RPV regelt die „Erarbeitung und Anpassung“ der Sachpläne in allgemeiner Weise. Demnach verweist Artikel 3 Absatz 4 BRB generell auf die Möglichkeit einer allfälligen Anpassung des Sachplans und macht keine materiellen Aussagen dazu. Zudem wird in Artikel 17 Absatz 4 RPV (sowie damals auch in Artikel 19 Absatz 3 aRPV) klar gesagt, dass der Sachplan „nötigenfalls“ angepasst wird. Aus dieser Bestimmung kann man folglich nicht ableiten, dass durch Bundesvorhaben beanspruchte FFF nicht kompensiert werden müssten respektive dass die Mindestfläche des betreffenden Kantons einfach entsprechend herabgesetzt werden könnte. Dies geht denn auch aus dem Bericht Sachplan FFF des damaligen Bundesamtes für Raumplanung (BRP; heute ARE) und des BLW hervor, wonach die (erhebliche) Beanspruchung von FFF durch Bundesbauten nicht automatisch zu einer Reduktion der Mindestfläche des betreffenden Kantons führt (Bericht 1992, Ziff. 10.3; siehe auch Vollzugshilfe 2006, S. 11, Ziff. 6.2). Seit 1992 wurden die Kontingente nicht herabgesetzt (bis auf eine Ausnahme). Mit Blick auf die Zielsetzung des Sachplans FFF ist dies die weiterhin geltende Praxis des Bundes.

³¹ Vgl. Artikel 30 Absatz 2 RPV.

Die konkrete **Kompensation** der verbrauchten FFF erfolgt stets **in Absprache mit den Kantonen**. Letztere unterstützen den Bund bei seinen Bestrebungen, die durch Bundesvorhaben beanspruchten FFF zu kompensieren. Sie übernehmen die Koordination mit den betroffenen Standortgemeinden und der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer.

Die Kantone tragen dazu bei, dass jeder Verbrauch von FFF möglichst zeitnah zu den anstehenden Bauarbeiten kompensiert wird. Sie ermöglichen dem Bund, geschädigte Böden aufzuwerten und/oder zu rekultivieren. Die Kantone können den im Rahmen des entsprechenden Bundesvorhabens abgetragenen wertvollen Boden übernehmen und die Aufwertung oder Rekultivierung auf Kosten der Gesuchstellenden ausführen lassen. Überdies ist es möglich, Aufwertungs- oder Rekultivierungsflächen durch die Kantone auf Vorrat zu bezeichnen (z.B. im kantonalen Richtplan). Sie können sich anstelle der Aufwertung und/oder Rekultivierung bereit erklären, von den jeweiligen Gesuchstellenden für die Kompensation von FFF eine zweckgebundene, flächenabhängige Entschädigung anzunehmen. Ein solcher Betrag könnte beispielsweise in einen durch die einzelnen Kantone zu schaffenden oder bereits bestehenden Fonds einbezahlt werden. Der Vollzugsbehörde ist über die Verwendung der entsprechenden Mittel bzw. über die Einhaltung der Kompensationspflicht im Zusammenhang mit dem jeweiligen Bundesvorhaben Bericht zu erstatten.

Allgemein obliegt die Kontrolle von Auflagen der Plangenehmigung in Bezug auf die Kompensation von FFF der zuständigen Vollzugsbehörde. Aufgaben im Zusammenhang mit dem Umwelt- und Bodenschutz können aber auch an den Standortkanton delegiert werden. Dem Kanton steht es frei, diese Kontrollaufgabe zu übernehmen³². Bei Vornahme der Kontrolle durch die für den Bodenschutz zuständige kantonale Fachstelle sollte diese die Möglichkeit haben, eine bodenkundliche Baubegleitung beizuziehen. Es ist zu beachten, dass bei einer Aufgabendelegation die Vollzugsverantwortung weiterhin beim Bund verbleibt.

Die Aufwertung oder Rekultivierung von Kompensationsflächen benötigt eine sachgerechte Folgebewirtschaftung von mindestens vier Jahren, die von den Gesuchstellenden³³ finanziert wird. In einer anschliessenden Abnahme ist festzustellen, dass der Boden die erforderliche Qualität aufweist, was in einem Abnahmeprotokoll festzuhalten ist.

Um die umschriebene Unterstützung von Seiten des betroffenen Kantons sicherzustellen, sind die kantonalen Fachstellen für den Bodenschutz und die Raumplanung frühzeitig einzubeziehen. Die Kantone sind anzuhalten, dem Bund entsprechende Ansprechpartner zu bezeichnen, die für die Koordination und allenfalls für die Ausführung der Kompensationsprojekte besorgt sind.

Die Kompensation von verbrauchten FFF liegt auch **im Interesse der Kantone**. Es besteht ein Anreiz, in einem Inventar oder allenfalls im Richtplan Flächen als Aufwertungs- oder Rekultivierungsgebiete zu bezeichnen, welche erneuerungsbedürftige Tiefbauwerke im Agrarbereich (Drainagen) aufweisen. Mit der Aufwertung oder Rekultivierung solcher Flächen zu FFF, die durch die Kompensation von verbrauchten FFF vom Bund (mit)finanziert werden können, ist gleichzeitig die Erneuerung der besagten Werke möglich. Dabei muss aber die Verwendung der Bundesmittel mit anderen Zahlungen abgestimmt werden. Auch die Erfassung und die Nachführung des Inventars der Aufwertungs-/Rekultivierungsflächen respektive der geschädigten Böden könnten mit Mitteln aus dem speziell für die Kompensation von FFF geschaffenen Fonds finanziert werden.

2.3.3 Aufgaben der Gesuchstellenden

Die Gesuchstellenden haben das geplante Bundesvorhaben im Rahmen der Projektvertiefung (Vorprojekt und Generelles Projekt) und des Plangenehmigungsverfahrens nach den jeweiligen gesetzlichen Vorgaben darzustellen und zu dokumentieren (inklusive dazu gehörende Bauten und Anlagen,

³² Vgl. Artikel 43 USG.

³³ Siehe Schweizerischer Fachverband für Sand und Kies (FSK), Kulturland und Kiesabbau, Richtlinie für den fachgerechten Umgang mit Böden, 2001, Ziff. 6.1 f.; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bodenschutz beim Bauen, Leitfaden Umwelt, Nr. 10, S. 32; Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute, SN 640 583, Erdbau, Boden, S. 16, Tab. 7.

Depot, Zufahrtstrasse, Renaturierungen, Wiederaufforstungen etc.). In den **Gesuchunterlagen** ist stufengerecht darzulegen, wie das Projekt FFF tangiert, wieviel davon beansprucht werden, welche Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von FFF geprüft und aus welchem Grund verworfen wurden und – im Fall der Beanspruchung von FFF – wie kompensiert werden soll.

Wenn möglich haben die Gesuchstellenden in den Gesuchunterlagen ein konkretes Kompensationsprojekt vorzustellen, wobei Art, Umfang sowie Vorgehen dargelegt werden müssen. Diese Unterlagen müssen des Weiteren Angaben zur Behandlung des Bodens auf der Baustelle enthalten (normalerweise im Kapitel „Boden“ des Umweltberichts bzw. Umweltverträglichkeitsberichts), so unter anderem zur Qualität des Bodens sowie zu den Massnahmen für den Bodenschutz auf der Baustelle³⁴.

Die Verantwortung für die korrekte Ausführung der Arbeiten liegt in jedem Fall bei den Gesuchstellenden.

3. Zusammenfassung und Empfehlungen für die Überarbeitung des Sachplans FFF

Der Erhalt von FFF liegt im Interesse der Allgemeinheit. Deshalb wollen die in der Arbeitsgruppe beteiligten Bundesbehörden inskünftig eine Vorbildfunktion im Umgang mit FFF einnehmen. Sie machen dies insbesondere, indem sie bei Infrastrukturvorhaben, die in ihrer Verantwortung sind, auf eine Minimierung des Verbrauchs von FFF achten und bei unvermeidlicher Beanspruchung diese grundsätzlich kompensieren bzw. kompensieren lassen.

Die Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben ist jedoch nur möglich, wenn die betroffenen Kantone mit den jeweiligen Planungs- bzw./und Leitbehörden auf Bundesebene zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit liegt auch im Interesse der Kantone, zumal sie dem Erhalt der FFF und der Einhaltung des im Sachplan festgelegten kantonalen Mindestumfangs dient.

Die Arbeitsgruppe hat nachfolgende **Empfehlungen** zusammengetragen, die in die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans FFF einfließen sollen:

1. In der Sachplanung des Bundes ist behördenverbindlich festzuhalten, dass die Reduktion des kantonalen Mindestumfangs im Fall des Verbrauchs von FFF bei Bundesbauten entgegen Artikel 3 Absatz 4 BRB nicht zulässig ist.
2. In der Sachplanung des Bundes sind behördenverbindliche Regelungen zur Minimierung der Beanspruchung von FFF durch Bundesvorhaben, zur Kompensationspflicht bei Verbrauch von FFF sowie zu den dabei bestehenden Aufgaben und Mitwirkungspflichten der Kantone aufzunehmen. Das ARE klärt ab, ob Bestimmungen zu diesen Themen im RPG verankert werden können. Weitere Anhaltspunkte dazu sind in der Vollzugshilfe zum Sachplan FFF zu erwähnen.
3. Im Übrigen ist die Möglichkeit abzuklären, einen Fonds auf Bundesebene in Absprache mit den Kantonen zu schaffen, worin Bundesbehörden oder Private im Zusammenhang mit Bundesvorhaben und im Fall des nötigen Verbrauchs von FFF Entschädigungen einzahlen bzw. einzahlen lassen können. Dabei ist auch zu klären, wer diesen Fonds verwaltet und für welche Massnahmen die Fondsmittel verwendet werden können.

³⁴ Siehe Details im UVP-Handbuch und in den Vollzugshilfen.

4. Glossar

Anthropogen geschädigte Böden

Dies sind Böden, deren Struktur, Horizonte oder Tiefe stark durch menschliche Eingriffe verändert wurden, z. B. nach einem Bodenabtrag, der Wiederherstellung von Bodenschichten, massivem Eintrag von Kompost, dem Planieren von Oberflächen oder tiefer Bodenbearbeitung. Andere Begriffe dafür sind: Anthropol, technogener Boden oder Technosol. Viele Böden in Siedlungsgebieten sind künstliche oder wiederhergestellte Böden. Vom Gesetz her sind alle Böden – ob natürliche oder anthropogene – gleich geschützt. In der Praxis können die Massnahmen zwar variieren, doch ihr Ziel ist immer dasselbe: die Bodenfruchtbarkeit dauerhaft zu erhalten³⁵.

Boden

Boden ist die äusserste Schicht der Erdkruste, die durch Lebewesen geprägt wird. Im Boden findet ein reger Austausch von Stoffen und Energie zwischen Luft, Wasser und Gestein statt. Als Teil des Ökosystems nimmt der Boden eine Schlüsselstellung in lokalen und globalen Stoffkreisläufen ein³⁶.

Bundesvorhaben

In diesem Memorandum werden mit Bundesvorhaben alle Vorhaben bezeichnet, die vom Bund bewilligt werden (z.B. im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens). Es spielt keine Rolle, ob das Vorhaben sachplanpflichtig ist oder nicht. Auch ist kein nationales Interesse daran notwendig. Allerdings sind hier nicht solche Vorhaben gemeint, die einer kantonalen und/oder kommunalen Bewilligung bedürfen und durch den Bund (mit)finanziert und/oder realisiert werden. Im Bereich des Luftverkehrs gelten geplante Bauten und Anlagen auf dem Areal der Landesflughäfen und der Regionalflugplätze als Bundesvorhaben im Sinn dieses Memorandums, nicht jedoch Flugfelder.

Fruchtfolgeflächen

Fruchtfolgeflächen (FFF) umfassen definitionsgemäss die ertragsreichsten Landwirtschaftsböden der Schweiz. Sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert³⁷. Der Sachplan FFF vom 8. April 1992³⁸ legt den Mindestumfang der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone fest³⁹. Ein minimaler Umfang an FFF dient dazu, eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern, was das Raumplanungsgesetz vorschreibt⁴⁰. Die Kantone sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die FFF den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden⁴¹, und sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt⁴².

Die Kantone bezeichnen die auf ihrem Kantonsgebiet vorhandenen FFF in einem Inventar.

Der kantonale Richtplan stellt den Mindestumfang gemäss Sachplan FFF sicher, indem er die notwendigen Flächen bezeichnet und die notwendigen Festlegungen dazu trifft. Der nach Massgabe der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des RPG überarbeitete Richtplan muss zudem für Einzonungen zwingend Vorgaben zum Erhalt bzw. zur grösstmöglichen Schonung von FFF und möglichst auch zur vorgesehenen Kompensation solcher Flächen enthalten. Ebenso ist bei Rückzonungen der Erhalt von FFF zu

³⁵ Siehe BAFU, Boden und Bauen, Stand der Technik und Praktiken, Bern 2015, S. 17.

³⁶ Bodendefinition der Bodenkundlichen Gesellschaft der Schweiz, unter http://www.soil.ch/cms/fileadmin/Medien/Was_ist_Boden/boden_definition98d.pdf, besucht am 31. Juli 2017.

³⁷ Artikel 26 Absatz 1 RPV.

³⁸ BBI 1992 II 1649 ff.

³⁹ Artikel 29 RPV.

⁴⁰ Vgl. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d RPG.

⁴¹ Artikel 30 Absatz 1 RPV.

⁴² Artikel 30 Absatz 2 RPV.

suchen⁴³. Bei der Festlegung des Siedlungsgebiets kommt den FFF im Rahmen der Interessenabwägung ebenfalls eine wichtige Bedeutung zu⁴⁴ und die Sicherstellung des Mindestumfangs gemäss Sachplan FFF muss überdies langfristig gewährleistet bleiben.

Als zu kompensierende FFF gelten die vom jeweiligen Kanton inventarisierten Flächen.

Gesuchstellende

Als Gesuchstellende tritt eine Bundesbehörde, eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtlich organisierte Körperschaft (Flughafen, SBB, Stromversorger etc.) auf, die ein Infrastrukturvorhaben plant und ein Plangenehmigungsgesuch bei der zuständigen Behörde stellt.

Kulturland

Als Kulturland gelten alle Böden und Flächen, die von der Landwirtschaft bewirtschaftet und genutzt werden. Dazu zählen gemäss Kategorisierung der Arealstatistik (Bundesamt für Statistik, BFS) das Wies- und Ackerland, Weiden, Obstplantagen, Rebberge, Gartenbau sowie die alpwirtschaftlichen Nutzflächen. Damit unterscheidet sich das Kulturland von der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach Landwirtschaftsrecht (siehe nachfolgend). Wertvollster Bestandteil der Landwirtschaftsfläche sind die sogenannten FFF, also das beste ackerfähige Kulturland.

Das Kulturland bedeckt gut einen Drittel der gesamten Fläche der Schweiz, insgesamt rund 1'500'000 Hektaren. Die FFF sind ein Teil davon und umfassen rund 444'000 Hektare. Diese liegen grossmehrheitlich im Schweizer Mittelland.

Landwirtschaftliche Nutzfläche

Als landwirtschaftliche Nutzfläche gilt die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche, die dem Bewirtschaftenden ganzjährig zur Verfügung steht und die ausschliesslich vom Betrieb aus bewirtschaftet wird. Dazu gehören die Ackerfläche, die Dauergrünfläche, die Streufläche, die Fläche mit Dauerkulturen, die Fläche mit Kulturen in ganzjährig geschütztem Anbau (Gewächshaus, Hochtunnel, Treibbeet) sowie die Fläche mit Hecken, Ufer- und Feldgehölzen, die nicht zum Wald nach dem Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 gehört. Nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gehören Streuflächen, die innerhalb des Sömmerungsgebiets liegen oder die zu Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweidebetrieben gehören, sowie Dauergrünflächen, die von Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweidebetrieben bewirtschaftet werden⁴⁵.

Leitbehörde

Die Leitbehörde führt das Plangenehmigungsverfahren durch und entscheidet in den meisten Fällen über die Plangenehmigung⁴⁶.

Planungsbehörde

Die Planungsbehörde ist für die Sachplanung zuständig und legt die grundlegenden raumrelevanten Vorgaben fest. Die in der Arbeitsgruppe "Infrastrukturen des Bundes und FFF" involvierten, im jeweiligen Sachbereich federführenden Bundesämter treten als Planungsbehörden auf. Diese arbeiten den Entwurf des Sachplans zuhanden des Bundesrats bzw. des Departements aus. Letztere handeln als Entscheidbehörden, indem sie den Sachplan verabschieden.

⁴³ Siehe ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, März 2014, S. 25–26.

⁴⁴ Siehe ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, März 2014, S. 19–21.

⁴⁵ Siehe Artikel 14 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV; SR 910.91).

⁴⁶ In Fällen mit politischer Tragweite entscheidet nicht die Leitbehörde, sondern eine übergeordnete Behörde (vgl. z.B. Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe a des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG; SR 748.0]).

Vollzugsbehörde

Die Vollzugsbehörde kontrolliert, ob die in der Plangenehmigung verfügten Auflagen umgesetzt wurden, und trifft bei Abweichungen davon die erforderlichen Massnahmen. Grundsätzlich ist die verfügende Behörde mit dem Vollzug betraut. Wenn das Departement verfügt hat, wird der Vollzug oft an das in der Sache zuständige Amt delegiert. Teilweise ist die Vollzugskompetenz bereits von Gesetzes wegen einer anderen Behörde als der verfügenden zugewiesen⁴⁷.

⁴⁷ Vgl. Artikel 21 Ziffer 2 des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG; SR 734.0).

5. Hilfsmittel

- ARE, Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006
- ARE/BLW, Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Februar 1992
- BAFU (Hrsg.), Boden und Bauen, Stand der Technik und Praktiken, Umwelt-Wissen Nr. 1508, Bern, 2015
- BAFU (Hrsg.), UVP-Handbuch, Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10b Abs. 2 USG und Art. 10 Abs. 1 UVPV), Bern, 2009
- BUWAL (Hrsg.), Wegleitung Bodenaushub, Bern, Dezember 2001
- kantonale Richtlinien betreffend Bodenrekultivierungen, -aufwertung und Terrainveränderungen