

études de **are**

Bundesamt für Raumentwicklung
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Federal Office for Spatial Development

10 Jahre Sachplan

Fruchtfolgeflächen (FFF)

Erfahrungen der Kantone,
Erwartungen an den Bund

Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA)

Expériences des cantons, attentes
envers la Confédération

Impressum

Herausgeber/Editeurs

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Eidg. Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)/
Office fédéral du développement territorial (ARE). Département fédéral
de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
(DETEC)

Produktion/Production

Stabsstelle Information ARE/Etat-major de l'information de l'ARE,
Rudolf Menzi

Texte und Redaktion/Textes et rédaction

Autor/Auteur

Claude Lüscher

ARCOPLAN; Lüscher, Pfister + Partner, Ennetbaden

Korreferat/Accompagnement du mandat

Anne Babey

Bundesamt für Raumentwicklung ARE/

Office fédéral du développement territorial ARE

mit Beiträgen von dipl. Ing. Agr. Marcel Liner und dipl. geogr. Carole
Zeindler (BLW)/

avec des contributions de Marcel Liner, ing. agr. et de Carole Zeindler,
géogr. (OFAG)

Traduction

Anne Babey

Grafische Gestaltung/Conception graphique

Desk Design, Hinterkappelen

Bezugsquelle/Distribution

BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern,

OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne, Fax 031 325 50 58,

www.bbl.admin.ch/bundespublikationen, Form.: 812.029 df

1.2003 500

10 Jahre Sachplan

Fruchtfolgeflächen (FFF)

Erfahrungen der Kantone,
Erwartungen an den Bund

**Dix ans de plan sectoriel des
surfaces d'assolement (SDA)**

Expériences des cantons, attentes
envers la Confédération

Vorwort

Der vorliegende Bericht ist die Synthese einer umfangreichen Befragung aller Kantone über die Umsetzung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF). Im Anschluss an einen ersten publizierten Bericht vom September 2001¹ geht er ein paar Schritte weiter: Die Analysephase wird damit abgeschlossen. Sie bringt wichtige Erkenntnisse, die am Schluss dieses Berichts als Empfehlungen an den Bund festgehalten sind. Daraus sind die Argumentationsgrundlagen abgeleitet, die den Kantonen für die zukünftige Umsetzung von Nutzen sein werden.

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen wird von vielen Kantonen gewissenhaft umgesetzt und vollzogen. Er stellt ein ausserordentlich wichtiges, nach Aussagen einzelner Gesprächspartner sogar das einzig griffige Instrument zum Schutze des besten Kulturlandes dar. Ein Verzicht auf die Weiterführung des Sachplans wäre unverantwortlich: Das Risiko einer ungenügenden Ernährungssicherung in Zeiten von ungenügender Versorgung aus dem Ausland würde zunehmen. Und weit schlimmer: die Ernährungsgrundlage für die kommenden Generationen würde massiv geschmälert.

Eine nachlassende Sorgfalt im Umgang mit den FFF würde in Widerspruch zu vielen Aussagen und Zielen stehen, die zum Thema Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit Boden als natürliche Ressource geäussert wurden. So hält der Bundesrat den anhaltenden Boden- und Kulturlandverlust durch die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in seinem neuesten Bericht zur Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 für problematisch.² Im Handlungsfeld 7 der Strategie («Raum- und Siedlungsentwicklung») verfolgt er die Zielsetzung, die Siedlungsfläche pro Kopf auf dem heutigen Stand von rund 400 m² zu stabilisieren.³

Der Sachplan FFF ist von der Zielsetzung her ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Idee der Nachhaltigen Entwicklung. Diese Funktion muss durch eine bessere Argumentation verdeutlicht werden. So gesehen hat er auch nach 10 Jahren immer noch Pioniercharakter. Diese Bedeutung muss in Zukunft allerdings stärker hervorgehoben werden, als dies bisher der Fall war. Es ist nötig, allen Beteiligten den Sachplan wieder in Erinnerung zu rufen und die langfristige Bedeutung dieses Instruments zu betonen. Von den Behörden ist alles zu unternehmen, den Notvorrat an gutem Boden mit allen Mitteln weiterhin zu schützen.

Der vorliegende Analysebericht des Expertes ist für unser Amt und die Arbeitsgruppe FFF ein wichtiges Ergebnis. Die Prüfung von Massnahmen zur verbesserten Bewirtschaftung des Sachplans FFF hat durch die Mitwirkung der Kantone wichtige Impulse erhalten.

Wir danken den Kantonen für die aktive Mitarbeit.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

¹ C. Lüscher: Verbesserte Bewirtschaftung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF), Bern, 2001.

² Bericht des Bundesrates, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002: Handlungsfeld 6: Umwelt und natürliche Ressourcen; Massnahmen 9 bis 12. Bern April 2002.

³ Bericht des Bundesrates, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002: Handlungsfeld 7: Raum und Siedlungsentwicklung, Massnahme 13: Massnahmenprogramm «Nachhaltige Raumplanung». Bern April 2002.

Zusammenfassung

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen ist zehn Jahre alt. Auf Grund einer Befragung sämtlicher Kantone und der betroffenen Bundesstellen ergibt sich ein differenziertes Bild über den Vollzug und die Bedeutung dieses Instrumentes zum Schutze der besten Ackerböden in der Schweiz.

Das Ergebnis ist an sich erfreulich. Der im Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 festgehaltene Mindestumfang von 438 560 ha FFF ist noch vorhanden. Die Gesamtfläche an gutem Kulturland wird jedoch täglich verringert, in der Regel durch Bodenverbrauch für Bauten und Anlagen verschiedenster Art. Die Bauten und Anlagen des Bundes (Autobahnen, Strassen, Bahn 2000, Alptransit, etc.) verursachten allerdings nicht den grössten Verbrauch von FFF. Der Spielraum der Kantone wird dennoch immer enger, und die Schweiz verliert weiter an Fruchtfolgeflächen.

Der Sachplan wird in den meisten Kantonen ernst genommen und gewissenhaft vollzogen. So betrachtet ein grosser Teil der Kantone die ausgeschiedene FFF als für die nächsten 15 Jahre gesichert. Die Kantone sparen aber nicht an Kritik am Bund, der zu wenig für den Sachplan geleistet habe. Der Bund habe die Kantone wie auch die Öffentlichkeit nicht genug über den Sachplan informiert und auch über seine Absichten in Sachen FFF zu wenig orientiert.

Die Kantone selber müssen am Schutz der besten Böden festhalten und dem Einzonungsdruck widerstehen. Bei unvermeidlichen Erweiterungen des Siedlungsgebietes sind qualitativ weniger gute Böden, d.h. keine Fruchtfolgeflächen «frei» zu geben.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe FFF (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL und Bundesamt für Raumentwicklung ARE) ist zu verstärken, und der Bodenschutz ist als weiterer wichtiger Aspekt zum Schutz des besten Kulturlandes einzubeziehen.

Der Grundtenor sämtlicher Gespräche und Stellungnahmen lautet, dass am Sachplan FFF unbedingt festgehalten werden müsse, dass aber vor allem die Argumentationsgrundlage zu erweitern, resp.

zu aktualisieren sei. Die «Zeiten gestörter Zufuhr» gehören der Vergangenheit an; und es sind neue Argumente, insbesondere das der Nachhaltigen Entwicklung in die Zielsetzung einzubeziehen. Im Interesse eines nachhaltigen, d.h. generationsübergreifenden Schutzes der besten Böden sollte eine Verkleinerung kantonaler Kontingente nur in Ausnahmefällen erfolgen.

Inhalt

1. Einleitung	7	6.3 Ethische Aspekte im Zusammenhang mit der Erhaltung der Fruchtfolgeflächen	28
1.1 Auftrag	8	6.3.1 Zunahme der Weltbevölkerung – steigende Ernährungsrisiken	28
1.2 Vorgehen	8	6.3.2 Respekt vor dem Boden als Lebewesen	29
		6.3.3 Solidarität mit künftigen Generationen	29
2. Ergebnisse aus der Befragung der Kantone	9	6.3.4 Ästhetik und Bodennutzung	30
2.1 Vorbemerkungen	9	6.4 Raumplanung und Bodenqualität	30
2.2 Allgemeine Feststellungen zum Sachplan FFF	9	7. Literatur	31
2.3 Aussagen der Kantone betreffend den Sachplan FFF	11	Weiterführende Literatur	32
2.4 Wichtigste Folgerungen und Forderungen der Kantone an den Bund	13	Abkürzungen	32
		Version française	33
3. Empfehlungen des Experten an den Bund für die zukünftige Bewirtschaftung des Sachplans	15		
4. Empfehlungen des Experten für die zukünftige kantonale Bewirtschaftung des Sachplans	21		
5. Aktuelle Zielsetzungen des Sachplans	23		
5.1 Vorbemerkung	23		
5.2 Neue oder geänderte rechtliche Grundlagen im Überblick	23		
5.2.1 Die revidierte Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)	23		
5.2.2 Raumordnung	23		
5.2.3 Ernährungssicherung	24		
5.2.4 Landwirtschaft	25		
5.2.5 Umweltschutz, qualitativer Bodenschutz	25		
5.3 Wichtigste raumordnungspolitisch relevante Grundlagen für die Umsetzung des Sachplans FFF	25		
5.3.1 Grundzüge der Raumordnung Schweiz	25		
5.3.2 Nachhaltige Entwicklung	25		
5.3.3 Agrarpolitik 2002 und Agrarpolitik 2007	26		
5.3.4 Ernährungssicherungs-Strategie	26		
5.3.5 Landschaftskonzept Schweiz (LKS)	26		
5.3.6 Agglomerationspolitik des Bundes	26		
6. Ergänzung der Argumentation zur besseren Abstützung des Sachplans FFF	27		
6.1 Einleitung	27		
6.2 Berücksichtigung der Forderung nach nachhaltiger Entwicklung	27		

1. Einleitung

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) wurde im April 2002 zehn Jahre alt. Er ist ein von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt gebliebenes Instrument zur Sicherung einer Mindestfläche, damit, wie es in der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (Art. 26 Abs. 3 RPV, SR 700.1; alt: Art. 16 Abs. 3 der Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989) heisst, «in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann».

Am 8. April 1992 erliess der Bundesrat einen Beschluss zum Sachplan Fruchtfolgeflächen.⁴ Darin wurde der Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen auf 438 560 Hektaren festgesetzt und sämtlichen Kantonen Flächen bzw. Kontingente zugeteilt. Die Kantone wurden beauftragt, die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung des kantonalen Mindestumfanges zu ergreifen und dem Bund regelmässig über Ergebnisse und getroffene Massnahmen Bericht zu erstatten.

Der Bund selber wurde angehalten, bei der Ausübung seiner raumwirksamen Tätigkeiten die Fruchtfolgeflächen zu schonen, in gegebenen Fällen rechtzeitig eine Stellungnahme des Bundesamtes für Raumplanung einzuholen, und beim Verbrauch von mehr als 3 Hektaren das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement vor dem Entscheid zu benachrichtigen.

Bei den Fruchtfolgeflächen handelt es sich in der Regel um gute, ackerfähige Böden in Tallagen, meist in ebenem Gelände. Genau diese für die Landwirtschaft besten Flächen sind gleichzeitig auch für die Siedlungsentwicklung am interessantesten, was die Topografie, Lage, Baugrund usw. betrifft. Es hat sich bestätigt, dass die Dynamik der Bauzonenerweiterung und -abgrenzung oft genau in diesem Perimeter abläuft, somit hier auch die grössten Konflikte anzutreffen sind.

⁴ Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Raumplanung; Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft: Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Materialien Raumplanung, Bern, Februar 1992.

Es war daher wichtig, sich nach zehn Jahren ein Bild über die aktuelle Lage in den Kantonen zu verschaffen. Ein erster Versuch über eine schriftliche Befragung 1998 scheiterte an den teilweise sehr mangelhaften Angaben, welche von den Kantonen zurückkamen. Eine Auswertung der Zahlen ergab jedenfalls kein kohärentes Bild der aktuellen Situation. Das Zusammentragen der gesicherten kantonalen Mindestflächen ist nach wie vor nicht einfach, denn: nicht alle Kantone verfügen über einen Überblick oder über laufende Statistiken, welche ein genaues Bild der Lage vermitteln.

In den vergangenen zehn Jahren hat das Thema FFF keine grossen Wellen geschlagen, nicht zuletzt deshalb, weil die Schweiz – zum Glück – nicht gezwungen wurde, diese FFF im Sinne der Raumplanungsverordnung verwenden zu müssen. Es hat keine Krise der Nahrungsmittelversorgung gegeben, bei der eine Ausdehnung auf den Anbau von Ackerfrüchten nötig gewesen wäre.

In früheren Zeiten gab es hingegen immer wieder Krisen der Nahrungsmittelversorgung. Dies belegt, wie nötig es ist, dass ein Land wie die Schweiz über eine Mindestfläche an landwirtschaftlich wertvollen Böden verfügt, die ihr sozusagen als «Notvorrat» dient, falls wirklich Knappheit oder Versorgungsengpässe auftreten sollten.

Auch wenn sie weitgehend unbemerkt geblieben ist, bleibt die Sicherung der FFF in der Schweiz von existentieller Bedeutung. Auf die Versorgung durch den globalen Markt ist kein Verlass und die weltweiten Reserven an wichtigsten Getreidesorten sind erneut unter eine Tiefstmarke gesunken: Der Rinderwahnsinn oder der Ausbruch der Maul- und Klauenseuche haben drastisch gezeigt, wie schnell eine Landesgrenze zum eigenen Schutz geschlossen werden kann und muss.

Dennoch hat die Schweiz verschiedene Probleme mit der Sicherung dieser FFF. Ein wachsender Konflikt besteht zwischen vielen Gemeinden, die ihr Baugebiet vergrössern möchten, und dem Kanton, der gleichzeitig die ihm zugewiesene FFF gegenüber dem Bund zu sichern hat. Da und dort ist der Spielraum mittlerweile eng geworden. Einige Kantone verlangen beim Bund gar schon eine Verringerung ihres Mindestkontingentes an FFF.

Einleitung

Diese Frage wird zu einer Grundsatzfrage überhaupt: In der Schweiz wird weiterhin jede Sekunde gegen ein Quadratmeter landwirtschaftlich nutzbaren Bodens für bauliche, verkehrs- oder wirtschaftliche Zwecke verbaut und dabei das Risiko erhöht, in einem Krisenfall Probleme mit der Ernährung der eigenen Bevölkerung zu bekommen. Es werden heute noch die besten Böden überbaut. Die Landwirtschaft, bzw. die Ernährung vom eigenen Boden ziehen im Wettstreit um den Boden noch regelmässig «den Kürzeren».

Der gestützt auf bundesrechtliche Bestimmungen erlassene Sachplan FFF ist das einzige Instrument des Bundes und der Kantone zur Sicherung einer Mindestfläche an ackerfähigen Böden. Es ist Zeit, sich nach zehn Jahren Vollzug zu überlegen, wie es mit der Sicherung der wichtigsten Böden des Landes weiter gehen soll.

1.1 Auftrag

Im Herbst/Winter 2000/01 wurden in einer ersten Runde vier ausgewählte Kantone sowie die betroffenen Bundesstellen zum Sachplan FFF und dessen Bewirtschaftung⁵ befragt. Die provisorischen Ergebnisse wurden in einem Materialienbericht des ARE unter dem Titel «Verbesserte Bewirtschaftung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF), Grundlagen und Empfehlungen» (Claude Lüscher, Bern, Sept. 2001) veröffentlicht.

Auf der Basis dieses ersten Berichtes hat das ARE die Weiterführung des Projektes beschlossen und dem Büro Arcoplan, Lüscher, Pfister + Partner, Ennetbaden, den Auftrag erteilt, sämtliche Kantone zu befragen, eine Synthese sowie Folgerungen und Empfehlungen für die Bewirtschaftung des Sachplans FFF durch den Bund und die Kantone auszuarbeiten.

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis dieser erweiterten Untersuchung. Sie entstand, wie bereits der erste Bericht, in intensiver und sehr angenehmer Zusammenarbeit mit Frau Anne Babey vom ARE. Parallel und in beschränktem Ausmass hat

Herr Marcel Liner, Ing. agr. ETH, als Praktikant am ARE Grundlagenerhebungen und Abklärungen getroffen, die ebenfalls in diesen Bericht eingeflossen sind.

1.2 Vorgehen

Auf der Basis desselben Rasters wie bei den vier ersten befragten Kantonen wurden sämtliche Kantone zum Sachplan FFF befragt. Zu jedem Gespräch wurde eine Aktennotiz verfasst, welche von den interviewten Personen gegen gelesen und nötigenfalls ergänzt oder korrigiert wurde.

Parallel dazu erfolgten die Abklärungen Marcel Liners, die sich u.a. auf den Verbrauch an FFF durch Bundesbauten der letzten Jahre, sowie durch die in den kommenden Jahren vom Bund und den Bundesbahnen neu geplanten Bauten und Anlagen und damit verbunden mutmasslich verbrauchten Flächen beziehen.

Spezielle Gespräche wurden mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL geführt mit dem Ziel, die Umweltschutzaspekte verstärkt einzubeziehen und die Schnittstellen, resp. Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zu erörtern.

Desgleichen geschah mit dem Bundesamt für Landwirtschaft BLW, welches von Anfang an entscheidend mitgewirkt hat und bereits in der Arbeitsgruppe FFF der Bundesverwaltung durch Herrn H. Krebs vertreten ist. Grund für einen Kontakt in einer neuen Optik war, dass das BLW zurzeit selber an einem Bodenkonzzept arbeitet, das direkte Bezüge zum Sachplan FFF aufweist. Schwergewichtig geht es dem BLW dabei um die Erfassung und dann vor allem um die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit.

Das Ergebnis sämtlicher Gespräche und Kontakte führt zur hier vorliegenden Synthese und zu einem Gesamtübersicht über den Stand der Bewirtschaftung, sowie über Probleme und Mängel im Vollzug oder bei den Grundlagen des Sachplans. Daraus werden Empfehlungen zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung formuliert, ob und wie der Sachplan inskünftig bewirtschaftet werden könnte.

⁵ Der im Auftrag verwendete Begriff «Bewirtschaftung» entspricht Tätigkeiten, die neudeutsch mit «Management» subsumiert werden, im Sinne des französischen Begriffs «gestion» (Vgl. C. Lüscher, 2001, Kapitel 1.3.).

2. Ergebnisse aus der Befragung der Kantone

2.1 Vorbemerkungen

Nachdem für die Erarbeitung des ersten Berichtes die vier Kantone Freiburg, Genf, Solothurn und Zürich befragt worden waren, wurden seit Herbst 2001 mit allen andern Kantonen direkte Gespräche geführt. Es wurden dieselbe Fragen, wie in der ersten Runde gestellt. Zudem diente der erste Bericht als Grundlage für die Diskussionen. Alle Gespräche wurden in einer Aktennotiz festgehalten, die von den Kantonsvertretern jeweils korrigiert und gut geheissen wurden.

Die Kantone begrüsst das gewählte Vorgehen. Sämtliche Gespräche fanden in einer positiven und konstruktiven Atmosphäre statt; die Kantonsvertreter hatten sich in der Regel Zeit genommen, viele hatten mit Interesse den «Bericht Lüscher» gelesen und sich teilweise sehr differenziert mit den Aussagen auseinandergesetzt. In der Regel waren mehrere Personen am Gespräch beteiligt, nebst Sachbearbeitern der Raumplanung auch Vertreter des Landwirtschaftsamtes. Sehr oft war der Amtschef oder die -chefin Raumplanung persönlich am Gespräch beteiligt.

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der zweiten Befragungsrunde in Form einer Synthese präsentiert. Die Ergebnisse der ersten Befragung dienen als Ausgangslage. Wo unterschiedliche Auffassungen zwischen der ersten und zweiten Befragung auftreten, wird darauf eingegangen.

2.2 Allgemeine Feststellungen zum Sachplan FFF

Die im Sachplan FFF festgehaltene gesamtschweizerische Fruchtfolgefläche von 438 560 Hektaren ist (noch) vorhanden.

Nimmt man sämtliche Aussagen und Angaben der Kantonsvertreter betreffend der aktuell bestehenden FFF zusammen, verfügt die Schweiz noch über die Mindestfläche an ackerfähigen Böden, welche gemäss Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 Sachplan Fruchtfolgeflächen für die «Sicherstellung einer ausreichenden Versorgungsbasis in Zei-

ten gestörter Zufuhr» im Sinne der Ernährungsplanung nötig ist.

Das Ziel des Sachplans FFF, wie es in der Raumplanungsverordnung in Art. 26 Abs. 3 (alt: Art. 16 Abs. 3) formuliert ist, ist somit auch nach 10 Jahren noch erreicht.

Selbstverständlich bestehen grosse Unterschiede von Kanton zu Kanton: Während einzelne Nettoverluste zu beklagen haben, ist es andern gelungen, über die zu garantierende FFF hinaus, weitere Flächen zu sichern. Unvermeidliche Inhomogenitäten sind auf die Erhebungsmethodik zurückzuführen.

Der Spielraum der Kantone ist enger geworden.

Der den Kantonen verbleibende Spielraum an «freien» FFF ist unterschiedlich gross. Nach einer anfänglichen Zunahme infolge von Bauzonenredimensionierungen anfangs der 90er Jahre geht er nun bei fast allen Kantonen seit einiger Zeit mehr oder weniger kontinuierlich zurück.

Bei einer Minderheit der Kantone ist der Spielraum von Anfang an eng geblieben oder mit dem laufenden Verbrauch immer enger geworden. In einigen wenigen Kantonen ist der Mindestumfang bereits nicht mehr vorhanden.

Einige Kantone kompensieren die Verluste rechnerisch.

Dieser Spielraum entstand zum Teil:

- aus der Redimensionierung übergrosser Bauzonen
- aus einer Neubewertung der FFF aufgrund besserer Grundlagen (Bodeneignung)
- durch Neuzuweisung von Flächen zu den FFF (z. B. mit Flächen zweiter Qualität) ⁶
- durch genauere Erfassung der Flächen mit Hilfe des Geographischen Informationssystems (GIS)
- durch Zuteilung von ehemaligen Hochstammanlagen zur FFF

⁶ Einige Kantone wichen für die Erstellung ihrer Kontingente zum Teil auf Böden geringerer Qualität aus.

- durch Anpassung/Präzisierung des Pauschalabzuges⁷.

Tabelle 1: Überblick über die Situation betreffend Mindestflächen FFF in den Kantonen

Sicherstellung FFF über dem Mindestumfang:
NE, JU, SH, UR, GL, LU, AG, SO

Wenig oder kein Spielraum:
BL, GR, TG, GE, AR, AI, OW, NW, BS, FR, SZ

Mindestfläche nicht garantiert:
VS, TI, SG, ZG, ZH

Flächen nicht vollständig erfasst:
BE, VD

Die Schweiz verliert weiter an Fruchtfolgefläche.

Durch Ausdehnung der Bauzonen, durch Beanspruchung von Boden ausserhalb der Bauzonen für nicht-landwirtschaftliche oder auch landwirtschaftliche Zwecke werden nach wie vor FFF benötigt. Bei einem beträchtlichen Teil des «berühmten» Verlustes von gegen 1 m²/s dürfte es sich grösstenteils um FFF handeln, da gute Lagen für die Siedlungsentwicklung meist gleichzeitig auch gute Böden für den Ackerbau darstellen.

Wieviel Fläche tatsächlich verloren geht, ist schwer zu eruieren. Zahlen liegen nicht vor. Ein Mittellandkanton hat diesen «schleichenden» Verbrauch grob auf 40–50 ha pro Jahr geschätzt. Nebst Anlagen wie Golfplätzen, Abbaugeländen, Bauten und Anlagen der Bahnen gehört auch die Landwirtschaft selber zu den Verbrauchern an FFF. Die Umfrage hat gezeigt, dass jedes Jahr zahlreiche zonenkonforme Bauten und Anlagen für die Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone erstellt werden, ohne dass man sich näher um die Frage «FFF» kümmerte.

Die Interessenabwägung funktioniert nicht oder nur bedingt.

Die für die Interessenabwägung zuständigen Behörden stehen unter Druck. Dies ist bei der Sicherung der FFF besonders offensichtlich: Den kurzfristigen ökonomischen Interessen und vordergründig vielversprechenden Vorteilen stehen die sehr langfristigen und (leider) nicht sehr klar formulierbaren Interessen künftiger Generationen gegenüber, d.h. heutigen Bedürfnissen stehen Künftige gegenüber; so gesehen liegt der Interessenausgleich «schief»!

Je näher eine Behörde am eigentlichen Geschehen beteiligt oder davon betroffen ist, desto schwieriger ist es, dem Druck der wirtschaftlichen Interessen standzuhalten. Keine Lobby wehrt sich für die FFF. So ist es letztlich Aufgabe der übergeordneten Kantons- und Bundesbehörden, sich mit ihrem ganzen Gewicht zugunsten des langfristigen Schutzes der FFF einzusetzen.

Ein grosser Teil der Kantone hält die in ihren Richt- oder andern Plänen bezeichnete oder ausgeschiedene Fruchtfolgefläche für die kommenden 10–15 Jahre für gesichert.

Eine beträchtliche Anzahl Kantone hat die Erstausscheidung von FFF aufgrund von neueren oder eigens angefertigten Grundlagen oder Eignungskarten neu bewertet und die Flächen in speziellen Plänen, zum Teil in die kantonale Richtplankarte, integriert (z.B: BL, ZH, SO, VS, NW).

Die Raumplanungsämter wissen zum Teil sehr genau oder können auch abschätzen, wie viel FFF jedes Jahr verloren geht, bzw. neu dazu gewonnen werden konnte, und sie ziehen meist eine jährliche Bilanz. Das erlaubt ihnen, Aussagen betreffend der Einhaltung der FFF über die Dauer der laufenden Richtplanperiode zu machen.

Der Sachplan FFF wird von vielen Kantonen sehr ernst genommen und entsprechend konsequent vollzogen.

Die Mehrheit der Kantone vollzieht den Bundesbeschluss betreffend den Sachplan mit bemerkenswerter Disziplin und Entschlossenheit. In der Regel wird der Sachplan FFF mit grosser Selbstverständ-

⁷ Bei der ursprünglichen Zuweisung der Kontingente wurde vom Bund für Infrastrukturbauten (Wege, Hofareal, Ausgleichsflächen usw.) je nach Massstab der von dem Kanton ausgewiesenen Flächen ein Pauschalabzug gemacht (Vgl. Sachplan FFF 1992, S. 14).

lichkeit und sehr gewissenhaft vollzogen, bzw. «bewirtschaftet».

Die meisten Kantone haben die FFF bereits in ihr GIS integriert oder sind daran, dies zu tun. Sie führen oft parallel eine laufende Statistik der FFF, in der Regel nach Gemeinden aufgeteilt. In diesen Kantonen weiss man genau Bescheid und hat jeweils einen aktuellen Überblick über den Stand der FFF.

Wenige Kantone haben die FFF noch nicht in eine Übersichtskarte oder in eine GIS-Ebene integrieren können und wissen entsprechend weniger genau Bescheid über den Stand der Ausdehnung, bzw. über den laufenden Verbrauch an FFF (z.B. BE, VD). Hier werden Schätzungen der Fachleute, die sich zum Teil seit Jahren mit dem Thema beschäftigen, herangezogen.

2.3 Aussagen der Kantone betreffend den Sachplan FFF

Die Argumentationsgrundlage für den Sachplan FFF gilt als überholt und revisionsbedürftig.

In der Anfangsphase des Vollzugs des Sachplans konnten die FFF gegenüber den Gemeinden oft mit Erfolg als Argument zur Baugebietsbegrenzung angeführt werden. Zum Teil ist das heute noch möglich. Die Mehrheit der kantonalen Raumplanungsämter hält jedoch das Argument für nicht mehr stichhaltig.

Vielerorts wird die Argumentation, wonach für die Sicherstellung der Ernährung ackerfähige Böden bezeichnet, resp. ausgeschieden werden müssen, nicht mehr oder nur noch bedingt geteilt. Eine bessere, breitere, bzw. aktualisierte Argumentationsbasis scheint somit dringend notwendig zu sein. Es wird allgemein erwartet, dass der Bund das Ziel des Sachplans neu und zeitgemäss formuliert.

Selbst auf der Ebene der kantonalen Legislativen (Kantonsparlamente) scheint es, dass die Einhaltung der FFF im Rahmen der Diskussion der kantonalen Richtpläne eher als lästige Pflichtübung, denn als sinnvolle Aufgabe erachtet wird. Viele Kantone warten offenbar ab, was der Bund mit diesem Sachplan vorhat, bevor sie weitere Arbeit in

das Management oder in die Grundlagenverbesserung investieren.

Die anfangs der achtziger Jahre vorgenommene Aufteilung der FFF in kantonale Flächenanteile wird sehr häufig als willkürlich und nicht nachvollziehbar beurteilt.

Die vom Bund seinerzeit im Sachplan ausgeschiedenen Mindestflächen (Kontingente) werden von vielen Kantonsvertretern heute kritisch hinterfragt. Die Aufteilung erscheint ihnen als nicht plausibel und es wurde offenbar nie ausreichend transparent gemacht, wie und auf welcher Basis sie erfolgte.

Eine Mehrheit der Kantone hält es dennoch aus föderalistischen Gründen nicht für sinnvoll, an den Kontingenten etwas zu verändern. Dies könnte zu einem gefährlichen «Ablasshandel» führen, der bestehende Ungleichheiten nur noch verschärfen würde.

Demgegenüber verlangen einige wenige Kantone explizit, dass ihr Kontingent angepasst, sprich verkleinert, werde. Sie halten den Spielraum, der ihnen – wenn überhaupt – noch verbleibt, als zu eng (so z.B.: ZH, FR, GE, ZG).

Kleinere, vor allem Bergkantone verstehen oft nicht, weshalb man ihnen damals ein Kontingent «verpasste», obwohl sie weder von der Topographie, noch von den für Ackerbau in Frage kommenden Flächen, noch vom Klima her geeignet sind für jegliche ackerbauliche Nutzung. In diesen Kantonen wird längstens kein Ackerbau mehr getrieben. Die Erfahrung im letzten Weltkrieg habe gezeigt, dass in solchen Lagen nur geringe Erträge erzielt werden konnten, die in keinem Verhältnis zum Aufwand lagen. In dieser Angelegenheit müsse die Arbeitsteilung der landwirtschaftlichen Produktion zwischen Berg- und Talgebiet grundsätzlich überdacht werden.

Die von grossen Bauten und Anlagen des Bundes betroffenen Kantone äussern durchwegs grosse Unzufriedenheit mit dem Bund, resp. den Bauherrschaften. Es geht dabei um Autobahnen/Strassen, Anlagen der Armee (Waffen- und Schiessplätze), der Bahnen (Alptransit, Bahn 2000), aber auch um die neuerlich formulierten Ansprüche an die Revi-

talisierung von Fliessgewässern. In der Interessenabwägung sei der Aspekt FFF fast durchwegs negiert oder bagatellisiert worden.

Tabelle 2: Beispiele von Kantonen, in denen infolge grosser Bauwerke viele FFF tangiert werden

Bahnanlagen (Alptransit):
BE, TI, UR

Autobahnen:
ZH, JU

Hochwasserschutz, Revitalisierung:
VS, AG

Zu wenig klare Stellungnahmen des Bundesamtes für Raumentwicklung, wonach eine Anpassung des kantonalen Kontingentes infolge der punktuell erheblichen Verluste an FFF in einzelnen Fällen erfolgen könnte, in andern hingegen nicht, haben Missmut und Unverständnis hervorgerufen.

Das Festhalten an den Mindestflächen wird zum Teil heftig kritisiert, denn der Verlust an «freien» FFF führe zu einer Schmälerung des kantonalen Spielraumes. Zwei Kantone haben bereits eine Verkleinerung des Kontingentes infolge Verlust an FFF durch Bundesprojekte beantragt (VD, NE), oder sie werden dies möglicherweise noch tun (z.B. FR, ZG).

Die Zeiten des Abzählens, resp. Aufaddierens einzelner Hektaren FFF sind vorbei.

Die vom Bund bisher gepflegte akribische Abzählmentalität, welche im Merkblatt 1995⁸ noch verstärkt zum Ausdruck kam, stösst bei den Kantonen auf Ablehnung. Diese Art von «Erbsenzählerei» sei indirekt ein Ausdruck von mangelndem Vertrauen in ihre Arbeit.

Die Kantone hätten gezeigt, dass sie in der Lage seien, den Auftrag des Sachplans im Sinne des Gesetzgebers auszuführen, resp. zu vollziehen. Das Ziel sei nun erreicht und die Mindestfläche sei im Grossen und Ganzen gesichert, in vielen Fällen sei sogar eine Garantie für die Erhaltung der Fläche

für die nächsten 10–15 Jahre gegeben. Zudem verfügen die meisten Kantone über ein GIS, in welchem die FFF eine Inhaltsebene darstellen. Dazu gibt es in vielen Kantonen sehr genaue Statistiken, welche jederzeit einen mehr oder weniger aktuellen Stand der FFF wiedergeben.

Es sei deshalb Aufgabe des Bundes, vor allem die generelle Zielsetzung oder Stossrichtung sowie allenfalls genauere Kriterien vorzugeben. Auch die Information der Kantone und allenfalls der Öffentlichkeit gehöre zu den Aufgaben des Bundes. Den Kantonen bleibe die Aufgabe, die FFF zu sichern, mit den Gemeinden zu verhandeln, resp. kantonale Konzepte zu den FFF auszuarbeiten.

Die mit dem Merkblatt 1995 neu eingeführten Kategorien von nicht oder bedingt rückführbaren Flächen wurden nur punktuell angewandt. Diese Kategorien halten allein schon einer pedologischen Prüfung kaum Stand. Genauere Kriterien wurden von Bundesseite nicht abgegeben, weshalb sich die Kantone von dieser Unterteilung oft distanzieren haben.

Das Problem zeigt sich konkret an der unterschiedlichen Handhabung von Golfplätzen, von Abbaugebieten, zum Teil auch von Intensivlandwirtschaftszonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG. Als Beispiel tolerieren einzelne Kantone Golfplätze in FFF (z.B. ZH, TG), andere halten sie für bedingt oder gar nicht rückführbar, für wiederum andere sind Golfplätze Teil von Erholungsgebieten und werden damit zur Bauzone geschlagen (z.B. VS).

Die Existenz des Sachplans FFF ist in weiten Teilen der Bevölkerung nicht bekannt.

Über den Sachplan FFF wurde in der Presse in den letzten Jahren praktisch nichts geschrieben. Es handelt sich um ein zu spezielles Thema, welches die Allgemeinheit nicht zu interessieren scheint.

Allenfalls wissen Landwirtinnen und Landwirte Bescheid. Sonst kennen höchstens die betroffenen Behörden bei den Kantonen und bei solchen Gemeinden den Sachplan, die im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung mit FFF konfrontiert wurden. Viele Gemeinden kümmern sich offensichtlich nicht um die FFF, sondern betrachten sie im Ge-

⁸ Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Raumplanung, Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen (Ausgabe 1995), EDMZ, Bern.

genteil als Hindernis für die eigene Entwicklung. Nicht in allen Kantonen stehen die Gemeinden vorbehaltlos hinter dem Sachplan FFF.

2.4 Wichtigste Folgerungen und Forderungen der Kantone an den Bund

Der Bund soll das Ziel des Sachplans FFF neu formulieren.

Die Kantone erwarten in Bezug auf die Zielsetzung des Sachplans ein deutliches Zeichen vom Bund. Dabei sollte nach Ansicht der meisten befragten Kantone der Schutz der guten Böden erste Priorität erhalten. Die Sicherstellung der Ernährung soll im Vordergrund stehen, aber nicht allein für Zeiten gestörter Zufuhr, sondern ganz allgemein.

Zusätzlich sind nach Meinung der Kantone verschiedene weitere Funktionen des Landwirtschaftsgebietes, insbesondere der FFF, gleichwertig aufzuführen: dazu gehören Schutz und Pflege der Kulturlandschaft, die Bedürfnisse nach Naherholung, der ökologische Ausgleich und die Erhaltung der Artenvielfalt.

Die Bezeichnung «Fruchtfolgefläche» ist durch einen verständlicheren Begriff zu ersetzen.

Verschiedentlich wird vorgeschlagen, den Titel des Sachplans zu ändern. Viele Bürgerinnen und Bürger hätten keine Ahnung von einer Fruchtfolge und könnten sich unter diesem Begriff nichts Konkretes vorstellen. Hingegen müsse das Gewicht voll auf den Schutz der guten Böden gelegt werden und diese «Message» müsse in den Titel einfließen; nur so lasse sich längerfristig ein Schutz dieser Flächen aufrecht erhalten.

Die Kantone brauchen mehr Gestaltungsfreiheit.

Den Bund interessiere beim Sachplan FFF letztlich nur die von den Kantonen zu garantierende Mindestfläche. Das sei eine sehr enge Auslegung des Auftrags «Sicherung der Zeiten gestörter Zufuhren». Die Kantone sind hingegen viel näher bei der (täglichen) Praxis und kennen die Probleme, die sich bei der Ausscheidung von Landwirtschafts- und Bauzonen ergeben sehr genau. Den Kantonen

sei deshalb etwas mehr Freiheit einzuräumen beim «Management» der FFF.⁹

In Anbetracht der allgemeinen Baulanddynamik handelt es sich bei der Umsetzung des Sachplans FFF um eine permanente Aufgabe, bei der das Ziel der endgültigen Sicherung nie erreicht werden kann. Deshalb werden die vereinzelt Stimmen, wonach der Bund sich ganz zurückziehen und es den Kantonen überlassen solle, wie sie ihre Mindestfläche weiterhin sichern, der Problematik kaum gerecht.

Der Bund sollte die Kantone besser informieren.

Wie schon im ersten Bericht erwähnt wurde, hat sich das Bild inzwischen sogar verstärkt, wonach sich die Kantone oft allein gelassen vorkommen, wenn es um die FFF geht. Es sei, als gäbe es den Bund in dieser Beziehung nicht. «Le retour de l'information» wurde mehrfach und in verschiedenen Sprachen zum Teil sogar ultimativ verlangt.

Ob auch die breitere Öffentlichkeit in diese bessere Information einbezogen werden solle, wurde kontrovers beantwortet. Während die einen dies sehr bejahen, meinen andere, dass man vorsichtig sein müsse. Es bestehe die Gefahr, dass man so «das Kind mit dem Bad ausschütte» und der Sachplan ganz von der politischen Agenda gestrichen werde.

Der Wald ist in die künftige Diskussion um Flächenbeanspruchung und Nutzungszuweisungen einzubeziehen.

Auch wenn es ein heikles Thema bleibt, ist es nicht weiter gerechtfertigt, sämtliche baulichen und zusätzlichen Nutzungen oder Funktionen, die natürlichen Boden beanspruchten, nur auf Kosten des Landwirtschaftsgebietes zu verwirklichen. Der Wald könne in verschiedensten Belangen wesentlich dazu beitragen, den Druck auf das Landwirtschaftsgebiet zu reduzieren, ohne dabei ernsthaft Schaden zu nehmen. Es handelt sich dabei um ein wachsendes Problem.

⁹ Die Kompetenz im Umgang mit den FFF liegt bei den Kantonen; verbindlich ist lediglich die Sicherung der Mindestfläche gemäss Sachplan FFF.

Die Verkehrsplanung ist mit der Siedlungsentwicklung besser abzustimmen.

Die Kantone stehen den Auswirkungen des stark wachsenden Verkehrs und der damit verbundenen Mobilität oft mehr oder weniger machtlos gegenüber. Neue Verkehrsanlagen ziehen den Verkehr an. Als eine Folge verspüren viele Gemeinden einen Bau- und Einzonungsdruck, der sich letztlich auch auf die FFF auswirkt. Es brauche daher eine (nationale) Strategie, welche die Siedlungsentwicklung und den Ausbau der Verkehrsträger, ob öffentlich oder für den Privatverkehr, besser aufeinander abstimme. Diese Aufgabe könnten die Kantone allein nicht lösen.

3. Empfehlungen des Experten an den Bund für die zukünftige Bewirtschaftung des Sachplans

Der Sachplan FFF ist weiter zu führen.

Auch wenn vereinzelte Kantone, Gemeinden oder Interviewpartner sich dahingehend äusserten, dass der Sachplan überflüssig geworden oder inhaltlich überholt sei, besteht kein Grund, darauf zu verzichten. Der Sachplan hat sich bewährt; er hat wesentlich zum Schutz der Ackerböden in der Schweiz beigetragen. Er ist, wenn auch nicht explizit, ein wirksames Instrument zum nachhaltigen Umgang mit der natürlichen Ressource Boden.

Eine grosse Mehrheit der kantonalen Fachstellen und alle befragten Bundesstellen befürworten denn auch eine Weiterführung. Nach zehn Jahren zum Teil anstrengenden sowie da und dort harzigen Vollzugs und Umsetzung des Sachplans haben sämtliche Kantone eine Praxis beim Abwickeln von Geschäften entwickelt, wenn FFF tangiert sind.

Die Kantone würden sich hintergangen fühlen, wenn der Bund den Sachplan nicht mehr aufrecht erhalten würde; sie argumentieren nach wie vor mit den FFF, wenn es um die Eindämmung von Bauzonenerweiterungen geht und dies offenbar mit Erfolg, wie verschiedene Gerichtsurteile belegen.

Es wurde da und dort sogar klar geäussert, dass andere wirksame Argumente zur Bauzonenbegrenzung bei den Gemeindebehörden oft keine Wirkung zeigten. Das ist allerdings ein stossender Befund. Offenbar hat die Landwirtschaftszone nicht genügend Gewicht, oder sie wird immer noch als «übriges Gemeindegebiet» wahrgenommen.

Der Interessenausgleich kann nicht funktionieren, solange Bauland 100 mal mehr Wert ist als Landwirtschaftsboden. Der Einzonungsdruck bleibt gross. Umso wichtiger ist unter diesen Umständen das Festhalten am Sachplan FFF, weil zumindest diese Flächen trotz allem besser geschützt sind, als gewöhnliches Landwirtschaftsland. Wie sinnvoll es längerfristig ist, wenn der Baudruck die FFF um-

geht und sich auf dem «Restland» ausbreitet, müsste vertieft abgeklärt werden.

Es ist unbestritten, dass in vielen Gemeinden das Verständnis für die FFF weniger ausgeprägt ist, als auf kantonaler oder nationaler Ebene. Auf Gemeindeebene werden die FFF manchmal als lästige Einschränkung empfunden und auch bis zu einem gewissen Grade auch als ein Eingriff in ihre Planungsautonomie. Diesen Gemeinden liegt viel mehr an einer eigenständigen «Entwicklung», als an der Erhaltung von Fruchtfolgeflächen. Mit Entwicklung wird allerdings oft und einseitig die Ausdehnung der Bauzonen und die wirtschaftliche Entwicklung gemeint. Das Aufgeben des Sachplans könnte dort gar als (falsches) Signal verstanden werden, wonach die Gemeinden ihre Bauzone nun wieder ohne Behinderung ausdehnen könnten.

Die Bodenqualität der besten Böden ist unter allen Umständen zu erhalten.

Bereits anlässlich der ersten Fragerunde in den vier Kantonen wurde deutlich, dass der Schutz einer Fläche das Eine ist. Genau so wichtig ist aber die Erhaltung der Bodenqualität. Die Bodenfruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit sind sehr wichtige Parameter, die es zu berücksichtigen gilt. Schliesslich bedarf es der Sicherung der Anbaubereitschaft; ohne das Know-how der Landwirtschaft gibt es keine Ernährungssicherheit.

Die Umfrage hat gezeigt, dass praktisch kein Kanton über den Zustand der Bodenfruchtbarkeit seiner Böden, speziell auch seiner FFF, Bescheid weiss. Zumindest wissen es die Raumplanungsämter nicht. Es wurden da und dort Bedenken geäussert über den Stand der Bodenqualität. In den Gesprächen wurde zum Ausdruck gebracht, dass ausgerechnet die FFF zu den am intensivst genutzten Landwirtschaftsflächen gehören. Teilweise müsse man von eigentlichen Agrarwüsten sprechen. Die Artenvielfalt und der ökologische Ausgleich seien in solchen Gebieten nicht gewährleistet, das Landschaftsbild monoton und unattraktiv. Vermutlich dürfte da und dort auch die Schadstoffbelastung wegen hoher Düngergaben (z.B. Kupfer in Gebieten mit hoher Schweinehaltungsdichte), frühe und hohe Gaben von belastetem Klärschlamm, Pestizideinsatz und dergleichen, bedenkliche Werte erreicht haben.

Sachlich fragt es sich, ob es Sinn macht, FFF zu schützen, wenn sie bereits – aus welchen Gründen auch immer – belastet sind und ihre Fruchtbarkeit beeinträchtigt ist. Solche Belastungen können teilweise irreversiblen Charakter annehmen. Wieweit auch die Produkte aus solchen Böden belastet sind und beim Verzehr für Menschen problematisch sind, bleibt abzuklären. Im Notfall würde man sich wohl auch von solch belasteten Flächen ernähren müssen.

Geht es aber um den Schutz der Böden in einem breiteren Sinne, dürfte es schwierig sein, der Öffentlichkeit diesen Schutz glaubhaft als Ziel einer nachhaltigen Strategie beibringen zu wollen, wenn gleichzeitig bekannt würde, dass ein Teil dieser Flächen erheblich geschädigt sind und nichts gegen diese Schädigung ausgerichtet werden kann.

Dem Bodenschutz ist daher im Zusammenhang mit den FFF weit mehr Beachtung zu schenken, als dies bisher der Fall war. Und hier sollten die FFF in erster Priorität beobachtet resp. untersucht werden. Eine engere Zusammenarbeit der Bodenschutzfachstellen mit den Raumplanungs- und Landwirtschaftsämtern ist anzustreben. Die Böden sind dort, wo sie noch nicht pedologisch erfasst wurden, zu kartieren.

Für die bessere Koordination auf Bundesebene ist das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL als neues Mitglied in die Arbeitsgruppe FFF einzubeziehen. Erste Gespräche in diese Richtung haben bereits stattgefunden.

Der Bund soll die Bemühungen der Kantone zur weiteren Umsetzung des Sachplans möglichst unterstützen.

Die meisten Kantone zeigten und zeigen einen grossen Willen, den Sachplan umzusetzen und weiter zu vollziehen. Diese Bemühungen wurden vom Bund bisher nicht honoriert, bzw. kaum zur Kenntnis genommen. Oft kamen die FFF nur im Zusammenhang mit der Vorprüfung von Richtplänen zur Sprache, in vielen Fällen mit Ermahnungen oder zusätzlichen Forderungen, ohne dass das bisher Geleistete aus der Sicht der Kantone genügend gewürdigt worden wäre.

Offenbar spürt man in den Kantonen die Unsicherheit beim Bundesamt im Umgang mit Fragen rund um die FFF bzw. den Sachplan. Es wäre wichtig, wenn der Bund hier ein klares Zeichen setzen würde.

Von den kantonalen Fachstellen werden einige Bedingungen an ihre Bereitschaft zur weiteren Mitarbeit geknüpft, die den Bund betreffen:

- Die Kantone fühlen sich oft allein gelassen mit ihrem Kontingent und seiner Einhaltung. Bisher haben sie ihre Aufgabe mehr oder weniger stillschweigend geleistet. In Zukunft brauchen sie aber eine bessere «Rückendeckung» des Bundes. Der Bund darf in dieser Angelegenheit nicht weiter schweigen. Er muss «Farbe bekennen» und den Stellenwert und die Bedeutung des Sachplans unmissverständlich, öffentlich bekräftigen.
- Als weitere Forderung soll der Bund das Ziel des Sachplans neu formulieren und die Argumentation für die Erhaltung der FFF aktualisieren/verbessern.
- Dritte und für die Kantone beinahe wichtigste Bedingung ist die Klärung der Frage der kantonalen Mindestflächen in all den Fällen, in denen die FFF infolge von Bundesaufgaben verkleinert wurden. Hier sollte der Bund einen neuen Vorschlag präsentieren.

Es dürfte zum Pflichtenheft der geforderten Aufwertung der Arbeitsgruppe FFF gehören, die Kantone vermehrt zu unterstützen sowie als direkter Ansprechpartner der Kantone zu wirken.

An der bisherigen Aufteilung der Mindestflächen oder Kontingente ist festzuhalten.

Der ursprünglich ermittelte Mindestbedarf an FFF von 450 000 ha kam aufgrund von umfangreichen Abklärungen und Berechnungen des Bundes zustande.¹⁰ Die Aufteilung dieser Gesamtfläche auf die Kantone wurde 1984 erstmals publiziert.¹¹ Vielen Raumplanungsbehörden in den Kantonen bleibt unklar, wie die ursprünglich zugeweilte Mindest-

¹⁰ Erstmals wurde diese Zahl von 450 000 ha in der Schrift «Raumplanung Landwirtschaft», Vollzugshilfe im Bereich Landwirtschaft des damaligen Bundesamtes für Raumplanung und des Bundesamtes für Landwirtschaft, Mai 1983 öffentlich genannt.

¹¹ In: Übersicht über Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes, 1980/1984, Bundesamt für Raumplanung, Bern.

fläche zustande kam. Konsultiert seien damals die kantonalen Raumplanungs- und allenfalls die Landwirtschaftsämter geworden, nachdem klar wurde, dass die Sicherung der ursprünglich anvisierten FFF von 450 000 ha nicht erreicht werden würde. In Verhandlungen mit den Kantonen hat dann der Bund den Mindestumfang schliesslich auf 438 560 ha zurücknehmen müssen.

Eine Neuaufteilung der Kontingente steht von Seiten der Kantone nicht zur Diskussion. An der im Bundesbeschluss fixierten Fläche von 438 650 ha sollte nicht gerüttelt werden; man bedenke, dass die Bevölkerung der Schweiz inzwischen um mehr als eine halbe Million Einwohner gewachsen ist. Gemäss ursprünglicher Zielsetzung der «Sicherstellung der Ernährung in Zeiten gestörter Zufuhren» müsste nämlich der Mindestumfang von 438 650 ha neu berechnet und möglicherweise gar heraufgesetzt werden. Niemand zieht eine solche «Übung» ernsthaft in Betracht.

Dennoch gibt es Kantone, welche mit der Idee liebäugeln, ihr Problem mit knapper werdenden FFF durch «dirty tricks» zu lösen. Dazu gehört z.B. die Idee, eine Kategorie von weniger geeigneten oder höher gelegenen Flächen neu zu den FFF hinzu zu schlagen (z.B. FR). Es gibt Kantone, die eine Kategorie von bedingt geeigneten FFF oder solche von 2. Qualität, bzw. solche in nicht geeigneter Klimakategorie ausgeschieden oder bezeichnet haben (z.B. TG). Gewisse Bergkantone (z.B. AI) mussten dies tun, um überhaupt zu einer FFF zu kommen. Solche FFF zweiter Qualität waren bis heute in der Regel nicht Teil der von den Kantonen gemeldeten Fläche und damit auch nicht im Kontingent; sie könnten aber jederzeit «aktiviert» werden.

Weit innovativer ist der Vorschlag, zwischen Bund und Kantonen eine Art partnerschaftlichen Vertrags auszuhandeln. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Kantone einseitig FFF zu garantieren hätten, und der Bund sich mit der Zielsetzung und der (einfachen) Kontrolle über die Einhaltung von kantonalen Kontingenten beschränke. Schliesslich sei die Garantie einer Landreserve für einen möglichen gesamtschweizerischen Bedarf (in diesem Falle eben die FFF für die «Zeiten gestörter Zufuhr») eine Art «Service public». Ziel wäre dabei, verschiedene Politikbereiche miteinander zu integrieren. Die FFF würden dadurch in den gegenseitigen Lei-

stungen zwischen Bund und Kantonen besser eingebunden.

Bleibt die Frage der Anpassung der kantonalen Mindestflächen in ausgewählten und begründeten Fällen. Diese Anpassung ist explizit erwähnt im Art. 3 Abs. 4 des Bundesratsbeschlusses zum Sachplan vom 8. April 1992, dort allerdings einschränkend auf Tätigkeiten des Bundes, die FFF beanspruchen (und damit den Spielraum der Kantone beeinträchtigen). Verwiesen wird auf Art. 17 Abs. 4 (alt: Art. 19 Absatz 3) Raumplanungsverordnung, wonach der Sachplan regelmässig überprüft und nötigenfalls angepasst werde.

Seit 1992 wurde der Bundesratsbeschluss nicht geändert.

Heute sind aufgrund der Befragung drei Gruppen von Kantonen auszumachen, die Probleme mit ihrem Kontingent haben:

- Kantone, in denen der Bund, resp. die Bahngesellschaften, grosse Bauten oder Anlagen erstellen liessen oder noch lassen werden. Sie machen erhebliche FFF-Verluste geltend, welche den betroffenen Kanton in seinem Spielraum einschränken und verlangen in der Regel eine Verringerung der Kontingentsfläche um die durch die Bauten/Anlagen beanspruchten FFF (siehe Kap. 2.3: Tabelle 2).
- Kantone, bei denen auch ohne Bautätigkeit des Bundes oder der SBB, der Spielraum zu eng wird, oder das Kontingent bei genauerem Rechnen bereits unterschritten wird. Diese verlangen eine Reduktion des Kontingentes um eine bestimmte Fläche, welche ihren Spielraum wieder erhöhen würde (siehe Kap. 2.2: Tabelle 1).
- Kantone, bei denen das Bundesamt für Wasser und Geologie einen erheblichen Bedarf an Raum für die Fliessgewässer (Hochwasserschutz und Revitalisierung) ausgemacht hat und/oder bereits Vorprojekte in Bearbeitung oder in Diskussion sind (siehe Tabelle 2).

Mögliche Lösungsansätze:

Im folgenden werden mögliche Lösungsansätze für dieses Problem der Neuaufteilung der Kontingente aufgezeigt, die teils aus den Gesprächen mit den Kantonen stammen, teils selbst entwickelt wurden. Es ist durchaus möglich, dass die «Lösungen» in Widerspruch zu andern, geäusserten Ansichten oder Überlegungen der Kantone stehen. Es soll hier lediglich auf die Bandbreite möglicher Ansätze

hingewiesen werden, ohne dass bereits ein Weg bevorzugt würde.

a) Einzelfallweise Anpassung der Kontingente durch den Bund auf Anfrage eines Kantons, ohne grosse oder besondere Auflagen («laissez-faire»). Viele Kantone äussern sich negativ zu diesem Vorgehen, weil dadurch eine Art «Salami-Taktik» oder auch eine Form von «Ablasshandel» entstehen könnte. Es werden auch föderalistische Bedenken geäussert, wonach man aufpassen sollte, das bisherige gute Einvernehmen zwischen den Kantonen in dieser Sache, wie auch das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen durch dieses vergleichsweise marginale Problem nicht zu belasten.

b) Festhalten an der ursprünglichen Aufteilung der Kontingente und Verweigerung jeglicher Verringerung der FFF.

Das ist der Grundtenor bei den meisten Kantonen: Nichts zu verändern und die anerkannt ungleiche Behandlung der Kantone so stehen zu lassen.

c) Festhalten an der ursprünglichen Aufteilung der Kontingente mit Zugeständnissen an einzelne Kantone.

Diese würde sich eine kleinere Gruppe von Kantonen wünschen. Kantone, welche ihr Kontingent verkleinert haben möchten, müssten dem Bund ein Gesuch stellen. Dies wäre nur im Rahmen der Revision oder einer grundsätzlichen Änderung des kantonalen Richtplans möglich. Das Gesuch müsste begründet sein. Der Bundesrat müsste eine klare Interessenabwägung vornehmen und diese auch transparent kommunizieren. Eine neue Aufteilung hätte eine Anpassung des Bundesratsbeschlusses zur Folge.

d) Festhalten an der ursprünglichen Aufteilung der Kontingente mit der Möglichkeit, Verluste durch äquivalente Flächen wett zu machen.

Ein Kanton, welcher seine ursprüngliche zugeteilte FFF nicht mehr garantieren kann, könnte so neue weniger geeignete Flächen ausscheiden und diese als FFF zweiter Qualität bezeichnen. Damit gesamthaft kein Verlust an Ertragspotenzial auftritt, müsste eine äquivalente Fläche, z. B. für jeden m² das Doppelte an solcher von zweiter Qualität, gesichert werden.

e) Aufweichen der rigiden, auf kantonalen Kontingenten basierenden Aufteilung und Zulassen von neuen Modellen.

Es sind auch andere Modelle denkbar, wie der Sachplan in Zukunft weiter bewirtschaftet werden könnte. So wurde vorgeschlagen, dass z.B. eine Gruppe von Kantonen gemeinsam gegenüber dem Bund eine (noch auszuhandelnde) FFF garantieren könnte und diese Kantone unter sich ausmachen würden, wer wieviel dieses Kontingentes zu sichern hätte. Es wäre dann Sache der Kantone – unter Federführung durch den Bund – untereinander zu verhandeln, wie eine höhere/niedrigere FFF gegenüber den andern abgegolten würde.

Im Extrem könnte dies zu einem interkantonalen «FFF-Kontingentshandel» führen, bei dem FFF-Anteile einen gewissen (Tausch)Wert hätten, der mit anderen Leistungen oder finanziell abgegolten werden könnte. Unbestritten wäre, dass damit den FFF mehr Wertschätzung entgegen gebracht würde und der wirklich gute Boden einen Preis bekäme, dessen Höhe sich jenseits des landwirtschaftlichen Bodenmarktes bilden würde.

Die Argumentationsbasis für den Sachplan ist zu erweitern/ergänzen.

Wie schon im ersten Bericht angetönt wurde, wirkt die heutige Argumentation mit der Sicherung der Ernährung in Zeiten gestörter Zufuhren etwas veraltet, zum Teil anachronistisch. Eine sich abgrenzende Schweiz, auch wenn es sich «nur» um Notzeiten dreht, verträgt sich schlecht mit dem Gedanken an Globalisierung, Liberalisierung, Öffnung der Märkte und EU-Verträgen.

Die Sicherung bzw. Erhaltung einer Mindestfläche an besten Böden, sei dies für Ackerbau oder Futterbauzwecke, ist für die Allgemeinheit sehr viel besser kommunizierbar, als die an den Plan Wahlen (Stichwort «Anbauschlacht») mahnenden Notzeiten. Der anhaltende Rückgang der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe wird nach Ansicht von einzelnen Gesprächspartnern übrigens zunehmend zum Problem betreffend Glaubwürdigkeit des Sachplans: Wer soll denn im Ernstfall diese FFF noch bewirtschaften können?

Vielfach wird das heutige Schlagwort der Nachhaltigkeit zitiert, mit dem die FFF zusätzlich abgestützt werden könnten. Diese Argumentationslinie sollte weiter vertieft werden. Auch die Bundesverfassung enthält neu den Begriff der Nachhaltigkeit.

Eine differenzierte Betrachtung der Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit dem Schutz, resp. dem Verbrauch der besten Böden ist nötig. So ist es ethisch kaum gerechtfertigt, FFF für Ansprüche wie z.B. grosse Parkplätze, Einkaufszentren «im Grünen», Lagerhallen, zum Teil auch Einfamilienhäuser freizugeben. Während solche Bauten zwar durchaus einen sozialen Nutzen stiften können, ökonomisch zumindest während der Bauzeit sinnvolle/interessante Auswirkungen haben, ist doch zu bedenken, dass der Boden an einer anderen Zeitskala gemessen wird. Es braucht 10000 und mehr Jahre, um einen guten Boden entstehen zu lassen, aber es braucht wenige Stunden, um diesen gleichen Boden mit dem Bagger wegzustossen und abzutransportieren. Die ökonomischen und sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit stehen hier in keinem Verhältnis zur ökologischen Dimension des Eingriffes. Es dürfen so gesehen keine FFF für kurzfristige Interessen verbraucht, resp. zerstört werden.

Der Sachplan ist umzubenennen.

Sehr viel wäre schon gewonnen, wenn der Sachplan anders benannt würde. Der für viele Leute unverständliche Ausdruck der «Fruchtfolgeflächen» müsste zumindest durch eine klare Botschaft ergänzt werden, wie z.B. «Schutz oder Erhaltung der besten Böden» oder «Erhaltung des ackerfähigen Kulturlandes».

Der Bund soll breiter informieren.

Wie schon im ersten Bericht deutlich zum Ausdruck kam, wird gefordert, dass das Bundesamt für Raumentwicklung zumindest die Kantone besser orientieren und informieren sollte. Die Befragung der Kantone hat gezeigt, dass mangels klarer Vorstellungen seitens des Bundes jeder Kanton den Auftrag des Bundesratsbeschlusses zum Sachplan auf seine Art interpretiert und daraus eigene Kriterien entwickelt hat.

Das führte zwar zu einer erfrischenden Auswahl von Möglichkeiten und Lösungswegen, wie dieser Sachplan im jeweiligen Kanton umgesetzt, bewirtschaftet und vollzogen wird. Diese föderalistische Vielfalt hat durchaus positive Seiten, gibt es Lösungen im einen Kanton, die in einem andern durchaus auch praktikabel und hilfreich wären, von denen aber jener in der Regel keine Kenntnis hat. Die gegenseitige Unkenntnis unter den Kantonen über die jeweilige Bewirtschaftung des Sachplans FFF des Nachbarkantons war einigermaßen erstaunlich und wirkte zum Teil auch etwas befremdlich.

Der weniger erfreuliche Aspekt dieser Vielfalt ist der, dass jeder Kanton auf seine Art die FFF erhoben und bezeichnet hat, jeder Kanton frei entscheidet, ob er die FFF in die Richtplankarte aufnimmt oder nicht, jeder Kanton einen eigenen Weg einschlägt, wie er die FFF gegenüber dem Bund garantiert, etc. Das hat bekanntlich zu dem «Salat» an 26 verschiedenen Formen der planerischen Darstellung und der Bodenqualitäten in den Kantonen geführt. Der an sich zum Vornherein als zum Scheitern verurteilte Versuch, einen Vergleich der FFF zwischen den Kantonen durchzuführen, hat letztlich zu den aufwendigen Erwägungen geführt, die den Sachplan 1992 als Anhang zieren.

Der Bund, die Bahnen und die Kantone müssen Zurückhaltung üben beim Verbrauch von FFF durch grosse Bauten und Anlagen.

Die Abklärungen des Bundesamtes für Raumentwicklung zeigen deutlich, dass der Bund und die Bahnen für die grösseren Infrastrukturprojekte der letzten und der kommenden rund zehn Jahre eine Fläche in der Grössenordnung von 1300 ha FFF «verbraucht» haben, bzw. zu verbrauchen gedenken. Bezogen auf die 438650 ha FFF handelt es sich bei den 1300 ha um 0.3%!¹²

¹² Schlussbericht Modul 4 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF: eine amtsinterne Untersuchung des ARE von M. Liner über den Bodenverbrauch des Bundes i.w.S. der letzten und den mutmasslichen Verbrauch für die nächsten 10 Jahre; ARE, Bern, 28.12.01 (nicht publiziert)

Das ist kein «Blankocheck», weder für die Bundesverwaltung, noch für den Hochwasserschutz, die Strassenbauer oder die Bahnen, in Zukunft die Aufgabe des Schutzes der FFF zu ignorieren. Die Sorgfaltspflicht gilt auch für diese Bauherrschaften. Es ist aber auch kein Grund, diejenigen Kantone, die nun die FFF «hergeben» mussten, als besonders benachteiligt hinzustellen, und ihr Kontingent um diese vom Bund beanspruchte Fläche zu reduzieren.

Die Sicherung der FFF ist ein nationales Anliegen, an dem alle Kantone im Rahmen ihrer Möglichkeiten mitwirken müssen. Wenn ein Kanton nun wegen einer grossen Infrastrukturbau FFF verliert, übernimmt er im Gegenzug Leistungen, die anderen Kantonen und der Schweiz als Ganzes zugute kommen. Eine «Belohnung» durch (kleinliches) Anrechnen, resp. Abziehen der FFF-Verluste wäre hier fehl am Platz.

Der Bund soll klar festlegen, wie die Kantone spezielle Nutzungen innerhalb der FFF zu behandeln haben.

Damit Gleiches gleich behandelt wird, ist es nötig, dass der Bund klar vorgibt, wie u.a. Intensivlandwirtschaftszonen, Abbauzonen, Wege, Rekultivierungen, Golfplätze, Hochstamm- und Intensivobstanlagen sowie Reben in Zukunft mit der Forderung nach Erhaltung der FFF in Einklang gebracht werden können. Diesbezüglich herrscht vielerorts grosse Unsicherheit, und die Kantone wären froh um eine gemeinsame «unité de doctrine».

Dies wäre eine wichtige Aufgabe, die von der Arbeitsgruppe FFF vorbereitet werden könnte. Die Ergebnisse könnten in einem bald zu erstellenden Merkblatt veröffentlicht werden. Falls der Bund diese Hilfe nicht bereit stellt, wollen einzelne, vor allem Westschweizer Kantone diese Fragen möglicherweise untereinander diskutieren und Lösungswege finden.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe FFF ist aufzuwerten und zu ergänzen.

Die Arbeitsgruppe FFF besteht bisher aus Vertretungen der drei Bundesämter: Landwirtschaft BLW, wirtschaftliche Landesversorgung BWL und Raumentwicklung ARE. Sie hat eher informelle Kompe-

tenzen. Die Mitglieder orientieren ihre Ämter intern, falls Fragen von grösserem Interesse zu behandeln oder parlamentarische Vorstösse zu beantworten sind.

Um dem Thema FFF auch verwaltungsintern mehr Gewicht zu verleihen, sollte die Arbeitsgruppe aufgewertet und erweitert werden, zumindest um den Aspekt Bodenschutz/Landschaft, d.h. um eine Vertretung aus dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL. Nützlich wäre möglicherweise auch der Einbezug von ein, zwei Personen aus dem Vollzug (Kantonsvertreter, praktische/r RaumplanerIn).

Der Bund soll sämtliche FFF der Kantone in einer Karte zusammenführen.

Verschiedene Kantone begrüssen die Absicht des Bundes, die zum Teil auf kantonalen GIS-Systemen festgehaltenen FFF sowie die restlichen Dateien für den Überblick zusammenzutragen. Dies ermöglicht erstmals eine Gesamtschau über die Ausdehnung der Fläche, die räumliche Verteilung und die Klein- oder Grossflächigkeit der noch vorhandenen FFF, und dadurch eine bessere Berücksichtigung bei Vorhaben des Bundes und der Regiebetriebe.

4. Empfehlungen des Experten für die zukünftige kantonale Bewirtschaftung des Sachplans

Der Sachplan ist unbeirrt weiter zu vollziehen/zu bewirtschaften.

In einigen wenigen Kantonen haben sich gewisse Kreise, zum Teil auch Gemeinden, gegen die Fortführung des Sachplans FFF gewendet und die kantonalen Behörden auf eine Abschaffung des Sachplans oder zumindest auf Vollzugsstop gedrängt. Der Grund ist oft allzu offensichtlich: meist stören die FFF bei der Ortsplanungsrevision und bei Bauzonenerweiterungen. Da man den ursprünglichen Sinn der FFF nicht mehr einsieht, drängt man auf Abschaffung.

Die Kantone sollten dem Druck von Seiten der Gemeinden widerstehen, und den Sachplan unbeirrt weiter vollziehen. Das bedingt aber eine bessere Basisargumentation (siehe a.a.O.).

Die Kantone sollen mit den FFF nicht auf andere Gebiete ausweichen.

Verschiedentlich konnte die Tendenz festgestellt werden oder wurde gar die Absicht geäussert, den Verlust von FFF in günstigen Lagen durch die Neuzeichnung/Ausscheidung von Flächen in höheren, topographisch und klimatisch ungünstigen Lagen zu kompensieren. Dies ist nicht nur gedacht für vereinzelte Hektaren, sondern als «Projekt», allenfalls mit einer grösseren Fläche.

Dies sollte verhindert werden. Es ist nicht im Sinne des Gesetzgebers und auch sachlich nicht richtig, auf Kosten von besten Ackerböden weniger gute Lagen zu «neuen», vorher nicht existierenden FFF zu deklarieren. Das käme einer Umgehung des gesetzlichen Auftrages gleich. Die eigenen kantonalen Kriterien, die bisher zur Ausscheidung gegolten hatten, würden schleichend aufgeweicht, resp. ersetzt durch andere. Auf welche Grundlagen sich die «neuen» Kriterien abstützen, müsste begründet werden, was nicht einfach sein dürfte. Unter Umständen würden neu Flächen zu FFF, auf denen nie oder seit Jahrzehnten kein Ackerbau mehr betrie-

ben wurde; es könnte kaum mit grossem Verständnis seitens der Landwirtschaft gerechnet werden.

Die Kantone sollten den Verbrauch an FFF für landwirtschaftliche Zwecke erheben.

Nur wenige Kantone wissen etwas genauer Bescheid, wieviel Fläche die Landwirtschaft für den «Eigengebrauch» ausserhalb der Bauzone für Bauten und Anlagen beansprucht, und welcher Anteil davon in FFF liegt. Solche Baugesuche werden in der Regel nicht bezüglich des Verbrauchs an FFF beurteilt.

Die Kantone sollten darauf achten, dass die Landwirtschaft ihre Bauten und Anlagen soweit möglich nicht auf FFF planen, sondern auf weniger guten Böden. Eine Grundlage für solche Entscheide liegt meistens vor, da die FFF im GIS dargestellt sind. Wenn nicht, dann sind mindestens die direkt betroffenen Böden zu kartieren.

Intensivlandwirtschaftszonen gehören nicht in die FFF.

Verschiedene Kantone (z.B. TG) lassen die Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen, insbesondere solche für Gewächshäuser, in FFF zu mit dem Argument, dass in solchen Anlagen mit (hoch)intensiven Anbaumethoden (Stichwort: Hors sol) grössere Erträge erzielt würden, als im Freiland. Deshalb dienen Gewächshäuser auch der Sicherung der Ernährung in Notzeiten und seien zielkonform. Sie seien daher in FFF zuzulassen. Andere Kantone sehen dies differenzierter: Wird die Argumentationsgrundlage für FFF in Richtung Nachhaltigkeit erweitert, so wie dies hier u.a. vorgeschlagen wird, dann muss berücksichtigt werden, dass in einem fest erstellten Gewächshaus der Boden üblicherweise stark verändert, wenn nicht zerstört wird. Ökologisch gesehen entspricht dies einem nicht nachhaltigen Eingriff in den Boden. Jede Intensivlandwirtschaftszone führt so letztlich zu einer Zerstörung des Bodens und zu einer Verminderung der FFF. Konsequenterweise dürften solche Zonen nicht mehr in eigentlichen FFF zugelassen werden (z.B. BL). Diese Ansicht wurde innerhalb der Arbeitsgruppe FFF kontrovers behandelt und muss noch vertiefter diskutiert werden.

Die Baulandhortung ist mit allen möglichen Mitteln zu verhindern.

Es kam mehrfach in Gesprächen zum Ausdruck, dass die Landhortung in der Bauzone ein weit verbreitetes Phänomen ist. Damit stellt sie ein eigentliches Problem dar, wenn es um den Schutz der Landwirtschaftsfläche geht, denn jede Landhortung vergrössert den Druck zur weiteren Ausdehnung des Baugebietes «auf der grünen Wiese». Solange Bauland ungestraft gehortet werden dürfe, müsse man sich nicht wundern, wenn das Baugebiet weiter wachse!

In einigen Fällen haben Kantone begonnen, diesem Missstand aktiv zu begegnen, sei es mit steuerlichen Mitteln (z.B. UR) oder mit gezielter Information (z.B. ZG). Die Kantone sollten vermehrt zu Mitteln und Wegen greifen, die Baulandhortung zu verhindern. Das wäre ein direkt wirksamer Beitrag zur baulichen Verdichtung in den Bauzonen und zur Entlastung des Landwirtschaftsgebietes und damit zum Schutz der guten Böden.

Die Kantone sollen bessere Grundlagen für die langfristige Sicherung der FFF erstellen.

Gemeint sind hier in erster Linie Bodenkarten, resp. Eignungskarten. Verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren solche flächendeckenden Bodenkarten erstellt und die Erhebung der FFF auf dieser Basis neu vorgenommen (z.B. ZH, BL, AR). Dies ist sehr zu begrüßen, weil damit die FFF auf eine rationale, den inzwischen weit grösseren Kenntnissen bezüglich Bodeneigenschaften entsprechende Grundlage abgestellt werden.

Vielerorts basiert die Ausscheidung nach wie vor auf der Einschätzung der Leiter der Ackerbau(zentral)stellen oder der landwirtschaftlichen Beratung. Das ist keine genügende Grundlage für ein Instrument, welches die Sicherung von Ackerflächen für Generationen vorsieht. Das Argument, wonach die Bauern ihre Böden noch immer am besten kennen, mag für den Oberboden stimmen. Hingegen hat die bodenkundliche Wissenschaft in den letzten Jahren deutlich gezeigt, dass der Unterboden einen erheblichen Einfluss auf die physikalischen Bodeneigenschaften und auch auf die Fruchtbarkeit ausübt. Gerade Strukturschäden, die infolge Einsatzes von

schweren Maschinen auftreten, wirken indirekt negativ auf die Bodenqualität.

Diese Unterböden sind nur mit einer detaillierten Bodenkartierung einigermaßen zu erfassen. Diese erlaubt es, für die landwirtschaftliche Nutzung wertvolle Hinweise zu geben und liefert zusätzlich wertvolle Informationen über Körnung, Wasserhaushalt, pH-Wert (besonders wichtig bei Versauerung und möglicher Schadstoffverlagerung), etc.

Die FFF sind deshalb flächendeckend und detailliert zu kartieren. Wenn dies aus Kostengründen nicht möglich ist, dann sollten zumindest in jedem Fall, wo FFF tangiert werden (Bauzonenerweiterung, neuen Bauten innerhalb der Landwirtschaftszone) kleinräumige, aber genügend detaillierte Karten erstellt werden, welche transparent machen, welche Böden von welcher Qualität im Spiele sind.

5. Aktuelle Zielsetzungen des Sachplanes

5.1 Vorbemerkung

In den letzten 10 Jahren hat sich das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Umfeld erheblich geändert. Stichworte wie der weitgehende Wegfall des West-Ost-Konfliktes, die Zunahme der Weltbevölkerung, die weitere Verarmung der Entwicklungsländer und die damit eingehende Verschärfung des Nord-Süd-Gefälles, nicht zuletzt sei auch die Globalisierung der Wirtschaft, aber auch der weltweite Zugang zu Informationen via Internet. Alle diese Entwicklungen haben direkt und indirekt mit dem Thema des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu tun.

Die Zielsetzungen des Sachplans sind diesen veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, soll das Instrument weiterhin (s)eine Aufgabe erfüllen können.

5.2 Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen im Überblick

5.2.1 Die revidierte Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)

Die 1999 revidierte Bundesverfassung wurde in verschiedenen Punkten geändert oder ergänzt, welche die Vorsorge im Sinne des Sachplans FFF bestätigen.

Nachhaltigkeit:

Die Idee der nachhaltigen Entwicklung wurde in die neue Bundesverfassung aufgenommen und zwar gleich in mehreren Artikeln, wenn auch nicht durchwegs unter dieser Bezeichnung:

Art. 2 Zweck

² Sie (die schweizerische Eidgenossenschaft Anmerk Red.) fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

Art. 54 Auswärtige Angelegenheiten

² Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrech-

te und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Art. 73 Nachhaltigkeit

Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.

Raumplanung:

Art. 75 Raumplanung

¹ Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

Landesversorgung:

Art. 102 Landesversorgung

¹ Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.

Landwirtschaft:

Art. 104 Landwirtschaft

¹ Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.

² Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.

³ Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt.

5.2.2 Raumordnung

Die rechtlichen Grundlagen haben sich geändert seit dem ersten Bundesratsbeschluss über die FFF. So wurde das Raumplanungsgesetz 1999 revidiert und einschlägige Bestimmungen wurden über die Landwirtschaftszone aufgenommen, welche mehr oder weniger direkte Auswirkungen auf die FFF haben werden.

Die grundlegenden Zielsetzungen des Gesetzes haben sich hingegen nicht geändert: Nach wie vor gelten die Ziele (Art. 1) und Planungsgrundsätze (Art. 3) des RPG vom 22. Juni 1979: Demnach sind mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere Bestrebungen zu unterstützen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes sichern.

Die Planungspflicht (Art 2.) verlangt, dass Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen erarbeiten und aufeinander abstimmen. Es gilt auch immer noch der Planungsgrundsatz, wonach genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben sollen.

Was die Landwirtschaftszone betrifft, wurde eine wesentlich differenzierte Formulierung aufgenommen, ohne dass die bislang geltenden Anforderungen aufgegeben worden wären.

Art. 16. Landwirtschaftszonen

¹ Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das:

- a. sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird; oder
- b. im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll.

² Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden.

³ Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessene Rechnung.

Das Gesetz respektiert, bzw. integriert neu die Multifunktionalität der Landwirtschaft. Neben der ersten Zielsetzung, der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis, ist eine Reihe weiterer Aufgaben dazugekommen, welche die Landwirtschaftszone auch zu erfüllen hat, namentlich der Landschaftschutz, die Erholungsfunktion und der ökologische Ausgleich. Daraus ist zu schliessen, dass Fruchtfolge-

flächen, als die besten Böden innerhalb der Landwirtschaftszone, diesen erweiterten Anforderungen auch genügen müssen.

Das Ziel des Sachplans FFF ist nach wie vor und unverändert in der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 unter Art. 26 Abs. 3, Grundsätze, festgehalten:

Ein Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann.

5.2.3 Ernährungssicherung

Auf dem Gebiet der Ernährungssicherung hat das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung die Strategie den geänderten Randbedingungen angepasst.

Das Landesversorgungsgesetz (LVG) wurde geändert und das Getreidegesetz aufgehoben. Die Pflichtlagerhaltung von Getreide wurde dem LVG integriert.

Heute wird nicht mehr von der Ernährungsplanung gesprochen, sondern von der Ernährungssicherungs-Strategie: Ausgegangen wird heute primär von Risiken der Versorgungssicherheit, die sich auf Risikoprofile abstützen. Im Vordergrund stehen nicht mehr die absolut formulierten «Zeiten gestörter Zufuhr» bzw. der «geschlossenen Grenze», sondern je nach Krisenfall mehr oder weniger ausgeprägte Versorgungsengpässe.

Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung geht von einem flexiblen Krisenmanagement aus, wonach jede Lage neu beurteilt wird. Für jede Situation wird eine entsprechende Angebots- und Nachfragenlenkung definiert, welcher mit Importen, Pflichtlagereinsätzen und/oder gesteigerter Inlandproduktion, bzw. mit Kontingentierung, Teil- bis Vollrationierung begegnet werden soll.

Der Bereich Ernährung hat festgestellt, dass in den letzten Jahren der Selbstversorgungsgrad der Schweiz mit Nahrungsmitteln eher noch gestiegen ist. Demgegenüber hat die Schweizer Bevölkerung zugenommen, so dass am benötigten Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen von 438 560 Hektaren

festzuhalten ist, umso mehr neuere Risiken die normale landwirtschaftliche Produktion massiv beeinträchtigen können (Kontamination der Böden). Aus der Sicht des Bereichs Ernährung ist es weniger von Belang, dass die gesicherten Flächen tatsächlich auch ackerbaulich genutzt werden, als vielmehr gewährleistet werden muss, dass das Produktionspotential erhalten bleibt.

5.2.4 Landwirtschaft

Im Bereich Landwirtschaft haben vielleicht die grössten Veränderungen stattgefunden, indem u. a. die Direktzahlungen mit Leistungsverpflichtungen eingeführt wurden.

Die Bundesverfassung hat dem Bund die Aufgabe übertragen, dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung leisten kann. Die Sicherung der Fruchtfolgeflächen wird nicht direkt erwähnt.

Das neue Landwirtschaftsgesetz verpflichtet den Bund zu einem wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung. Dies kann als direkten Auftrag verstanden werden, Ackerflächen zu sichern.

Art. 1 Zweck

Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen;
- c. Pflege der Kulturlandschaft;
- d. dezentralen Besiedelung des Landes.

5.2.5 Umweltschutz; qualitativer Bodenschutz

Das Umweltschutzgesetz wurde seit Erlass des Bundesbeschlusses über den Sachplan FFF revidiert.

Bestimmungen zum Schutz des Bodens finden sich neu in der Verordnung über die Belastung des Bodens (VBBo, 1998). Enthalten sind darin hauptsächlich Indikatoren zum qualitativen Bodenschutz. Es werden Richt-, Prüf- und Sanierungswerte von Schadstoffen unterschieden sowie Angaben zu Richtwerten für Erosion auf Ackerflächen gemacht.

5.3 Wichtigste raumordnungspolitisch relevante Grundlagen für die Umsetzung des Sachplans FFF

Seit 1992 sind auf Bundesebene verschiedene Politikbereiche neu umschrieben worden. Wir skizzieren hier die wichtigsten im Hinblick auf die FFF-Thematik.

5.3.1 Grundzüge der Raumordnung Schweiz

1996 hat der Bundesrat seinen Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vorgelegt. Dieser stellte die derzeitigen räumlichen Probleme, Strategien und deren Umsetzungen durch den Bund in Aktionsfeldern dar. Insbesondere haben die Grundzüge folgende Themen hervorgehoben:

- Der Flächenverbrauch für Siedlungsbedürfnisse steigt: Die Schweiz wird zusehends zersiedelt. Immer mehr Raum wird beansprucht und der Flächenbedarf pro Kopf nimmt zu.
- Städte und Agglomerationen verändern sich: Die Agglomerationsringe vergrössern sich durch Abwanderung aus den Kernstädten und Entwicklung der Aussengemeinden.
- Die Landschaft steht unter Druck: Der zunehmende Flächenverbrauch drängt die naturnahen Landschaften zurück.
- Die grenzüberschreitende und internationale Verflechtung nimmt zu: Die politische und wirtschaftliche Entwicklung in Europa sowie die Globalisierung bevorteilen die wirtschaftsstarken Zentren und stellen die Grenzregionen in ein neues Licht.

Kurz erwähnt sind die entsprechenden Strategien:

- Stadt und Land miteinander vernetzen,
- städtische Räume ordnen (vernetztes Städtesystem, innere Erneuerung),
- ländliche Räume stärken, Natur- und Landschaftsraum schonen (Erhaltung der Lebensgrundlagen),
- die Schweiz in Europa einbinden.

Viele der Anliegen der Grundzüge sind inzwischen zur Umsetzung im Programm Agglomerationspolitik des Bundes eingeflossen.

5.3.2 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrats verfolgt einen umfassenden Ansatz und bezweckt eine flächendeckende Integration der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung in jedem

Politikfeld. Die wesentlichen Eckpunkte der Strategie 2002 sind:

- die Ausrichtung auf ein ausgewogenes Verhältnis der drei Pfeiler der Nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt);
- grundsätzlich breit angelegte Konzeption;
- handlungs- und wirkungsorientierte Ausgestaltung der Massnahmen im Sinne eines konkreten Aktionsplanes;
- Einbezug der Kantone, der Gemeinden, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.

Die Strategie beinhaltet 10 Handlungsfelder und 22 Massnahmen. Besonders relevant im Hinblick auf die FFF-Thematik sind Handlungsfeld 7 «Raum- und Siedlungsentwicklung», insb. das Massnahmenprogramm «Nachhaltige Raumplanung».

5.3.3 Agrarpolitik 2002 und Agrarpolitik 2007

Im Jahr 1992/93 wurde in der Schweizerischen Landwirtschaft mit der Agrarreform ein Philosophiewechsel eingeleitet. Neben der schrittweisen Marktöffnung wurden die Preis- und Einkommenspolitik zu Gunsten eines vergrösserten Wettbewerbs getrennt. Durch die Einführung von allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen werden seither multifunktionale Leistungen der Landwirtschaft abgegolten, die nicht direkt durch den Markt getragen werden.

Die schrittweise gegenseitige Marktöffnung mit der EU – zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit – geht einher mit den nationalen Reformen, die mit der Agrarpolitik 2002 eingeleitet und von der Agrarpolitik 2007 fortgesetzt werden. Es geht in der Agrarpolitik 2007 vor allem darum, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Landwirtschaft im Kontext der Nachhaltigkeit und Multifunktionalität weiter zu verbessern. Die neuen Bestimmungen sollen ab dem Jahr 2004 in Kraft treten.

5.3.4 Ernährungssicherungs-Strategie

Die Ernährungssicherungs-Strategie war ebenfalls einem Wandel unterworfen. Mit der Neudefinition des Bedrohungsbegriffs wurden die Sicherheitspolitik und somit die Ernährungspläne, auf denen der Sachplan basierte, angepasst. Existenzgefährdende Entwicklungen können gesellschaftlicher, demographischer, ökologischer, wirtschaftlicher und anderer Art sein, wobei sich die aktuellen Risiken eher

zu den technologisch-zivilisatorischen Ereignissen verlagern.

Die FFF waren in den Ernährungsplänen von 1980 und 1990, damals herrschte noch ein Autarkiedenken vor, das zentrale Instrument der Ernährungssicherung. Sie verlangten ursprünglich die Menge von 450 000 ha FFF. Neu ist die Strategie der Ernährungssicherung nicht mehr auf ein bestimmtes Krisenszenario fixiert, womit die Instrumente eine Flexibilisierung erfuhren. Es wird im Krisenfall eine Optimierung der Angebots- (Importe, Pflichtlager, Inlandproduktion) und Nachfragelenkung (Lebensmittelrationierung) angestrebt, welche auch die internationale Kooperation miteinbezieht.

5.3.5 Landschaftskonzept Schweiz (LKS)

Das 1997 geschaffene Landschaftskonzept (LKS) ist ein Instrument zur Koordination der verschiedenen Aufgaben des Bundes, sowie eine Grundlage für die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden. Natur und Landschaft stehen im Zentrum; die biologische und landschaftliche Vielfalt soll erhalten und gefördert werden (durch den partnerschaftlichen Umgang zwischen den Bundesstellen). Bezüglich Fruchtfolgeflächen sind die Ziele, den Landschaftsverbrauch zu vermindern und die Ressourcen der Landschaft zu erhalten, besonders wichtig.

5.3.6 Agglomerationspolitik des Bundes¹³

Mit seiner Agglomerationspolitik will der Bund die Probleme der Agglomerationen verstärkt berücksichtigen. Er will mit Anreizen dazu beitragen, die weitere flächenmässige Ausdehnung der Agglomerationen zu verhindern und damit den Siedlungsdruck auf den ländlichen Raum zu vermindern. Dazu muss Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen verbessert werden. Deshalb verfolgt der Bund zwei Ansätze:

- Voraussetzung für eine Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund ist die Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr.
- Der Bund fördert über Modellvorhaben innovative Formen der Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen sowie innovative Projekte der Siedlungsentwicklung nach innen.

¹³ Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 «Agglomerationspolitik des Bundes».

6. Ergänzung der Argumentation zur besseren Abstützung des Sachplans FFF

6.1 Einleitung

Eine der hervorstechenden Erkenntnisse aus der Befragung der Kantone ist die, dass die bisher angeführte Argumentation zur Sicherung der FFF nicht oder kaum mehr akzeptiert wird, und dass nach einer zeitgemässeren Begründung verlangt wird.

Im folgenden werden deshalb verschiedene Bausteine zur besseren, resp. aktuelleren Abstützung der Sicherung von FFF behandelt. Die Liste wie auch die Abhandlung der einzelnen Punkte ist nicht abschliessend und bedarf weiterer Diskussion.

Nebst der immer wieder erwähnten Nachhaltigkeit wurden sehr oft auch ethische Argumente ins Feld geführt, die nachstehend aufgeführt werden. Ebenfalls neu in der Diskussion ist die Ökologie, auch wenn in der ursprünglichen Fassung der Raumplanungsverordnung zum Thema Fruchtfolgeflächen, also sehr früh, bereits die Berücksichtigung ökologischer Ausgleichsflächen verlangt wurde.

Es geht aber nicht nur um den ökologischen Ausgleich im engeren Sinn, der mit der Ökoqualitätsverordnung des Bundes weitgehend abgedeckt zu sein scheint: Eine breitere Optik der Ökologie beinhaltet nebst der Erhaltung der Artenvielfalt und der Vernetzung von Biotopen weitere Aspekte wie die ungenügende Schliessung resp. Berücksichtigung von Kreisläufen, insbesondere dem Wasserkreislauf sowie den Stickstoff- und den Kohlenstoff-Kreisläufen. Im Zusammenhang mit dem gefürchteten Klimawandel erhalten die Respektierung dieser Kreisläufe und die Aufrechterhaltung der Schlüsselfunktionen des natürlichen Bodens zentrale Bedeutung.

6.2 Berücksichtigung der Forderung nach nachhaltiger Entwicklung

In Bezug auf die Nachhaltigkeitsdiskussion ist auf den engen Zusammenhang zwischen der Nachhal-

tigkeit und dem Sachplan Fruchtfolgeflächen im Speziellen hinzuweisen. Es geht bei den FFF um natürliche Böden; sie stellen eine Umweltressource dar, die lebenswichtig, knapp, unvermehrbar und vom Menschen nicht herstellbar ist. Boden nimmt eine Schlüsselstellung in terrestrischen Ökosystemen ein.¹⁴

Was die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft, betrifft, gelten sie auch für den Boden und seine Nutzung.

Die Notwendigkeit des Kulturlandschutzes ergibt sich aus dem vielfältigen Nutzen und dem Wert des natürlichen Bodens für das Ökosystem:¹⁵

- a) die Umwelt eines Landes, indem der Boden durch seine Regelungsfunktion
 - als Aufnahme-, Speicher- und Reinigungsmedium wirkt,
 - Temperaturschwankungen ausgleicht,
 - den Wasserhaushalt ausgleichend beeinflusst,
 - über die Pflanzen Kohlendioxid als organische Substanz fixiert und damit der Atmosphäre entzieht,
- b) die Ökonomie eines Landes, indem durch seine Produktionsfunktion
 - Nahrungsmittel gewonnen werden, die zur Güterproduktion und Wertschöpfung des Landes beitragen,
 - in der vor- und nachgelagerten Stufe der Nahrungsmittelverarbeitung eine Wertschöpfung erzielt wird,
- c) für die Gesellschaft eines Landes, indem
 - durch die Bearbeitung des Bodens und den Ertrag sinnvolle Arbeit ermöglicht wird,
 - die dezentrale Besiedlung gefördert wird,
 - sozio-kulturelle Identität erhalten bleibt,
 - qualitativ hochwertige Nahrungsmittel auf diesem Boden produziert werden,
 - die Kulturlandschaft erhalten und gepflegt wird,
 - die Gewährleistung der Souveränität des Landes durch eine stabile landeseigene Nahrungsmittel-

¹⁴ Es gibt unzählige Definitionen von Boden. Die Bodenkundliche Gesellschaft der Schweiz BGS hat eine umfassende Definition mit Zusatzerläuterungen erarbeitet und auf ihrer Homepage veröffentlicht (www.soil.ch).

¹⁵ In Anlehnung an die Ausführungen in einem internen Papier von M. Liner: Arbeitsmodul 4 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, vom 28.12.01, ARE, Bern.

produktion, damit auch die Garantie einer gewissen Kontinuität für die Landwirtschaft,

- den Erhalt derjenigen Böden, die durch ihre erhöhte Bodenfruchtbarkeit mit dem geringsten Input einen maximalen Ertrag ermöglichen,
- die Erhaltung gewisser Handlungsspielräume in der Gestaltung der Umwelt für die heutigen und nachfolgenden Generationen.

Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und der Sicherung der FFF

Boden ist eine nicht erneuerbare Ressource, zumindest wenn man Zeiträume von Jahrzehnten oder Jahrhunderten in Betracht zieht.¹⁶

Bereits das Nationale Forschungsprogramm «Böden» hatte festgestellt, dass die verstärkten Einwirkungen auf die Böden im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung vor allem seit dem 2. Weltkrieg eine Dimension angenommen haben, die in keinem Vergleich stehen zu dem, was den Böden bisher angetan wurde. Eine Gruppe von Einwirkungen trifft vor allem die Bodenfläche, während die andere vorwiegend die Bodenfruchtbarkeit, also die Qualität beeinträchtigt.¹⁷

Wichtig ist die Erkenntnis, dass praktisch sämtliche Einflüsse irreversiblen Charakter haben.

Da sich Böden nur in sehr langen Zeiträumen (Grössenordnung Jahrtausende) erholen können, sind Eingriffe als nicht nachhaltig, zumindest was die ökologische Komponente betrifft, zu bezeichnen. Das gilt auch für die beiden andern Komponenten: Die mittelfristigen Auswirkungen von grossen Flächen zubetonierter, ehemals fruchtbarer Ackerböden stellen für die eigene Ernährung ein Risiko dar. Die verbleibenden, landwirtschaftlich noch genutzten Flächen sind von ungenügender Fruchtbarkeit für die Erzielung durchschnittlicher Erträge. Dies kann mit ökonomischen und sozialen Folgen verknüpft sein, deren Ausmass wir nicht kennen.

Ebenfalls als nicht nachhaltiges Verhalten ist die Verlagerung der Bodennutzungen ins «Ausland» zu bezeichnen (Stichwort: ökologischer Fussabdruck).¹⁸ Jede Beanspruchung von landwirtschaftlich nutzbarer Fläche ausserhalb des eigenen Landes schmälert die Ernährungsbasis der einheimischen Bevölkerung in dem betreffenden Land. Damit sind sozial negative Folgen gekoppelt, die insbesondere die weniger bemittelten Bevölkerungsschichten zu spüren bekommen.

Das abgeschlossene Schwerpunktprogramm Umwelt (SSP-U) hat bezüglich Nachhaltigkeit und Boden wenig neue Erkenntnisse gebracht. Das Interesse der Forschenden konzentrierte sich auf die sanfte Sanierung von schwermetallbelasteten Flächen mit Hilfe von Phytoextraktion¹, wobei angenommen wird, dass die Leistung von akkumulierenden Pflanzen durch Selektion massiv gesteigert werden könnte.¹⁹ Wieweit belastete Böden dadurch wieder zu FFF zurück «verwandelt» werden, bleibt abzuwarten.

6.3 Ethische Aspekte im Zusammenhang mit der Erhaltung der Fruchtfolgeflächen

6.3.1 Zunahme der Weltbevölkerung – steigende Ernährungsrisiken

Die Weltbevölkerung nimmt weiterhin zu, auch wenn die Zunahmen seit einigen wenigen Jahren Abflachungstendenzen zeigt. Die Fachwelt scheint sich einig zu sein, dass sich die Gesamtbevölkerung bei 9–10 Milliarden Erdbewohnern einpendeln wird.²⁰ Das sind immerhin 2–3 Milliarden Menschen, mit denen zusätzlich zur heutigen Weltbevölkerung gerechnet werden muss. «Rechnen» heisst hier in erster Linie «ernähren».

¹⁶ Es hat mehr als 10000 Jahre gebraucht, um die bei uns in Tallagen verbreiteten Böden entstehen zu lassen. Es kommt dazu, dass seit fast 3000 Jahren viele Böden landwirtschaftlich genutzt wurden und damit eine eigene, von Menschen stark beeinflusste Entwicklung durchgemacht haben, die sich stark unterscheidet von den natürlich verbliebenen Böden in Waldlagen.

¹⁷ Häberli et al. 1991: S. 111

¹⁸ Siehe u.a. Wackernagel M. 1997

¹ Aktive Aufnahme von ausgewählten Schadstoffen durch dafür geeignete Pflanzen (Akkumulatoren).

¹⁹ Siehe: Häberli et al., 2002; S. 77 ff.

²⁰ Siehe u.a.: Unterlagen und Ergebnisse der Intern. Tagung in der Evang. Akad. Tutzing, 2001: Ernährung für die wachsende Weltbevölkerung- Nahrungssicherheit und Böden.

Die Konkurrenz um gute, ertragreiche Böden wird in den kommenden Jahren zunehmen.²¹ Es ist nicht davon auszugehen, dass der wirtschaftlich-technische Fortschritt in der Landwirtschaft in dem Masse weiter zunehmen wird, wie das in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Die genetische Manipulation von Pflanzen und Tieren stösst an u.a. ethische Barrieren. Eine weitere Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion ist aus verschiedenen Gründen nicht erwünscht, zum Teil vielleicht auch gar nicht machbar. Die Agrarpolitik der Industrieländer wendet sich ab vom hochintensiven Modell und orientiert sich zusehends an einer ökologisch und multifunktional verstandenen Landwirtschaft. Damit geht das bisher erreichte Ertragsniveau tendenziell eher zurück. Brachflächen werden toleriert, und der biologische Anbau, der anerkanntermassen mit weniger hohen Erträgen auskommt, breitet sich aus.

Damit ist in groben Zügen dargelegt, dass Länder wie die Schweiz ihre eigene Ernährungsbasis vermehrt berücksichtigen und damit rechnen müssen, dass sich die Ernährung in Zukunft wieder vermehrt auf Produkte aus dem eigenen Land abstützen wird. Ackerbaulich nutzbare Böden stehen damit im Zentrum des Interesses, auch wenn vorläufig von dem noch nicht viel zu spüren sein dürfte.

Dazu kommt nun die ethische Komponente: Es ist mit zunehmendem Hunger in der Welt zu rechnen, der nicht nur auf Verteilproblemen beruhen dürfte, sondern mittelfristig auch auf Mangel an nutzbaren Böden, resp. auf einer steigenden Anzahl zu ernährender Menschen.

Es wird darum zu einem Akt der Solidarität, wenn reiche Länder, wie die Schweiz, sich nicht unbesehen auf dem Weltmarkt eindecken, um die eigene Versorgung abzudecken. Es ist nötig, dass sich diese Länder bemühen, möglichst viele Nahrungsmittel aus dem eigenen Land zu produzieren. Jede Tonne auf dem Weltmarkt eingekaufte Menge Brot oder anderes Getreide könnte dazu dienen, hungernde Menschen, die in der Regel unverschuldet in diese Lage versetzt wurden, zu ernähren. Das

Recht auf Ernährung, zumindest mit Grundnahrungsmitteln, ist ein Menschenrecht und darf nicht zum Luxus werden. Ein möglichst hoher Selbstversorgungsgrad wird somit zum ethischen Postulat.

6.3.2 Respekt vor dem Boden als Lebewesen

Untersuchungen im Rahmen des NFP «Boden» Ende der achtziger Jahre haben klar gemacht, dass Boden nicht nur sehr viele Lebewesen beherbergt, sondern als ein Lebewesen zu betrachten ist, welches u.a. Entwicklungen durchmacht, die mit Jugendstadien, reifem oder hohem Alter und dergl. verglichen werden können. Als Lebewesen hat Boden Anrecht auf ethischen Dialog im Umgang.²² Diese Optik steht in krassem Gegensatz zum faktischen Umgang mit Boden, wie er weiter oben bereits geschildert wurde. Jährlich verliert die Schweiz Boden in der Grössenordnung von 3000 Hektaren Fläche allein durch Bautätigkeit. Dieser Boden ist, wie erwähnt, irreversibel verloren. Boden ist unersetzlich; auch kann er vom Menschen nicht gemacht/hergestellt werden, sogar die Rekultivierung von Boden erweist sich als schwieriges Unterfangen. Aus ethischer Sicht darf der Mensch nicht etwas zerstören, was er nicht wieder herstellen oder rückgängig machen kann.

6.3.3 Solidarität mit künftigen Generationen

Der in der Nachhaltigkeitsdiskussion aufgeworfene soziale Aspekt erhält im Zusammenhang mit Boden eine zusätzliche zeitliche Komponente. Den Anliegen der heutigen Bevölkerung nach persönlicher Entfaltung, nach wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung stehen die Interessen kommender Generationen entgegen.

Da zurzeit – im Gegensatz zu andern Umweltgütern – Boden in grossem Ausmass irreversibel zerstört wird, ist davon auszugehen, dass viele kommende Generationen unter dem sorglosen Umgang der aktuellen zwei drei Generationen leiden werden. Ihnen wird zuwenig Fläche für die dannzumal gewünschte eigene Entwicklung, zur Verfügung stehen. Wir berauben sie der Freiheitsgrade, über die wir heute (noch) verfügen.

²¹ Nur etwa 11% der Erdoberfläche bestehen aus Böden, die brauchbare landwirtschaftliche Erträge abwerfen, der Rest ist Wüste, permanent gefroren, bewaldet, versalzt, überbaut oder aus andern Gründen nicht fruchtbar.

²² Ruh et al.; Ethik und Boden, Bericht Nr. 52 des NFP Boden, Liebefeld-Bern, 1990.

6.3.4 Ästhetik und Bodennutzung

In der Nachhaltigkeitsdebatte wurde dem Aspekt der Ästhetik bisher generell wenig Beachtung geschenkt, obwohl er einen ähnlich grossen Stellenwert haben könnte, wie die andern «drei». Im Zusammenhang mit der Nutzung der besten Böden, resp. den FFF, erhält diese Betrachtung eine gewisse Bedeutung.

Der Schutz der besten Böden impliziert eine (landwirtschaftliche) Nutzung: Sie mag sehr extensiv sein, um eine Einwaldung zu verhindern, kann aber auch intensiv erfolgen, solange die Bodenfruchtbarkeit nicht beeinträchtigt wird.

In den letzten Jahrzehnten wurde die Kulturlandschaft, besonders in intensiv genutzten Ackergebieten sehr stark banalisiert. Viele Agrarlandschaften haben an Ästhetik verloren: sie wurden ausgeräumt, die Parzellen in rechteckige Vierecke verwandelt, unzählige Wege gebaut, die Waldränder begradigt, Hecken und Lesesteinhaufen weggeräumt, sowie der Boden ausgeebnet und für eine rationelle maschinelle Bewirtschaftung hergerichtet. Was neuere landwirtschaftliche Bauten (sog. Aussiedlungen) betrifft, wurde betreffend Landschaftsbeeinträchtigung schwer gesündigt, indem Normbauten ohne jegliche Rücksicht und Gespür für regionale Eigenheiten in die Agrarlandschaft hineingesetzt wurden, die das Auge oft beleidigen.

Ethisches Handeln verlangt auch hier Rücksicht auf das ästhetische Empfinden derjenigen, welche die Kulturlandschaft direkt nutzen und derjenigen, die sie für Erholung, Freizeit, Sport etc. beanspruchen möchten. Die Erhaltung von FFF ohne jegliche Rücksicht auf landschaftliche Schönheit und Eigenart ist einseitig und langfristig nicht durchzuhalten.

6.4 Raumplanung und Bodenqualität

Der Raumplanung wird in ihrer Koordinationsfunktion in Bezug auf den quantitativen Bodenschutz eine wichtige Rolle zugestanden. Den Akteuren der Raumplanung ist jedoch viel zu wenig bewusst, dass der Bodenschutz neben dem quantitativen Aspekt im Sinn von Flächenschutz auch eine qualitative Dimension beinhaltet.

Der Boden erfüllt verschiedene ökologische, agronomische und andere Aufgaben. Je nach Standort und Bodentyp werden verschiedene dieser Bodenfunktionen mehr oder weniger gut erfüllt. In der Planung haben diese qualitativen Aspekte bisher nur wenig Eingang gefunden. Ökonomischen Überlegungen wird so den Vorrang gegeben.

Im Sinn der Nachhaltigkeit ist es aber wichtig, darauf zu achten, dass ein agronomisch besonders wertvoller Boden für die Funktion Pflanzenproduktion, oder ein bezüglich Biodiversität herausragender Boden für die Funktion Biodiversität für die Zukunft erhalten bleiben. Dabei ist auch dem Aspekt «geschädigter Boden», z.B. wegen übermässigem Schadstoffeintrag, wegen erfolgter Erosion oder wegen verdichtetem Unterboden Beachtung zu schenken. Solche Böden könnten bevorzugt für die Versiegelung freigegeben werden.

Entsprechende Überlegungen können sich auf das kürzlich vom BLW erarbeitete Bodenkonzept abstützen. Besonders wertvoll sind auch Bodenkarten, resp. Eignungskarten, die nach einheitlichen Kriterien erstellt werden.

In Zukunft muss es ein Ziel sein, die Bodenqualität vermehrt in der Planung zu berücksichtigen, damit die guten ackerfähigen Böden mit hohen Potenzialen vor irreversiblen Eingriffen geschützt werden und auch nachkommenden Generationen noch zur Verfügung stehen.

7. Literatur

BODENKUNDLICHE GESELLSCHAFT DER SCHWEIZ (BGS/SSP), 1985: Beurteilung und Schutz der Böden, Dokument Nr. 2, Zürich.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, 1980: Übersicht über Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes, EJPD/BRP, Bern.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, 1999: Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes EJPD/BRP, Bern.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, EJPD/BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, EVD, Juli 1990: Der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Fassung für die Anhörung der Kantone, Bern.

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, EJPD/BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, EVD, Februar 1992: Der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Materialien Raumplanung, EDMZ; Bern.

BUNDESAMT FÜR WIRTSCHAFTLICHE LANDESVERSORGUNG, Nov. 1998: Wirtschaftliche Landesversorgung, Unterlagen für den Unterricht, Bern.

HÄBERLI R.: Bodenkultur, Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 22 «Nutzung des Bodens in der Schweiz», Zürich, 1991.

HÄBERLI R., GESSLER R., GROSSENBACHER-MANSUY W., LEHMANN POLLHEIMER D. 2002: Schlussbericht des Schwerpunktprogrammes Umwelt Schweiz: Vision Lebensqualität, Nachhaltige Entwicklung, Zürich, 2002.

HÄTTENSCHWILER PIUS, 1984: Risikoanalyse zur Ernährungsplanung. Diss. ETH-Z Nr. 7638, Zürich.

KANTON ZÜRICH, Dez. 2000: Raumbesichtigung Kanton Zürich, Gebäudeentwicklung in der Landschaft, Heft 22, Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung, Zürich.

LINER MARCEL, 2000: Standortgerechte Produktion im Rahmen einer international wenig wettbewerbsfähigen Landwirtschaft; eine raumplanerische,

agronomische und gesellschaftliche Beurteilung. Diplomarbeit am Inst. für Agrarwirtschaft ETH-Z, Prof. B. Lehmann, Zürich.

LÜSCHER CLAUDE, 2001: Verbesserte Bewirtschaftung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF), Bundesamt für Raumentwicklung, Materialien, Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, 7.12.1998: Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft, SR 919.118, Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Dezember 2001: Agglomerationspolitik des Bundes, Bern, 2002

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, März 2002: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Bern, 2002

TRÜEB MATTEO, 1990. Un nouveau «Plan Wahlen» est-il réalisable en cas de crise ou de guerre?, Cousset, Fribourg.

WACKERNAGEL, M. 1997: Unser ökologischer Fussabdruck: Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt, Basel 1997.

WIRTSCHAFTLICHE LANDESVERSORGUNG, Ernährungsamtskonferenz 1997, Bericht über die 44. Amtskonferenz. Thema: Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen im Rahmen der neuen Ernährungssicherungs-Strategie, Bern.

WIRTSCHAFTLICHE LANDESVERSORGUNG, Geschäftsstelle Ernährungsamt, Juni 1999: Ernährungssicherungs-Strategie der Schweiz, 3. Auflage, Bern.

ZEINDLER, CAROLE, 2001: Der Sachplan Fruchtfolgeflächen: Ein zukunftsweisendes Instrument zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der besten Landwirtschaftsböden, Diplomarbeit an der Universität Zürich.

Literatur

Weiterführende Literatur zum Thema Nachhaltigkeit und Bodenschutz

(nicht im vorliegenden Bericht zitiert)

AARGAST, F.: Nachhaltige Entwicklung – Ein Thema, auch für die Raumplanung! Collage 4/1998, pp. 14ss.

BIRKMANN, J. ET AL.: Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. Institut für Raumplanung Universität Dortmund. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 96, 2000.

BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL) UND BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (BLW): Die Schweizer Landwirtschaft auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, Bern, 2000.

HABER, W., HELD M., SCHNEIDER M.: Nachhaltiger Umgang mit Böden, Initiative für eine internationale Bodenkonvention, Dok. Intern. Tagung Tutzing, Süddeutsche Zeitung, München, 1999.

INFRAS: Aspekte einer zukunftsfähigen Schweiz, Studie im Auftrag der Schweizer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Entwurf Schlussbericht. Zürich. 1995.

KNOEPFEL, P.; ACHERMANN, D.; ZIMMERMANN W.: Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 bis 1995. Cahier de l'IDHEAP 162/1996.

KNOEPFEL, P. (HRSG): Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik, Bern EPA, 2002

LEHN, H.; STEINER M. BALLSCHMITER K.: Nachhaltiger Umgang mit Natur-, Kultur-, und Siedlungsflächen in Baden-Württemberg: Zielkonflikte in der Bodennutzung. Pilotstudie Arbeitsbericht Nr 110, August 1998.

SCHNELL K.-D.: Nachhaltige Raumordnung im Nichtsiedlungsgebiet. Univ. St.Gallen, FWR-Publikation, St. Gallen, 31/1997

WACHTER, D.: Nachhaltige Entwicklung: Folgerungen für die schweizerische Bodenpolitik. DISP 124/1996, pp. 10ss.

Abkürzungen:

AltIV	Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
FFF	Fruchtfolgeflächen
LEK	Landschaftsentwicklungskonzept, Landschaftsentwicklungsplanung
LKS	Landschaftskonzept Schweiz
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBBö	Verordnung über die Belastungen des Bodens

Avant-propos

Le présent rapport constitue la synthèse d'une enquête fouillée auprès de tous les cantons, portant sur la mise en œuvre du plan sectoriel SDA. Il poursuit et développe la démarche amorcée par une première publication¹ et clôt la phase d'analyse. Analyse qui a amené des résultats importants, résumés à la fin du rapport sous la forme de recommandations à la Confédération. C'est sur cette base que reposent les compléments à l'argumentation qui seront utiles aux cantons pour la mise en œuvre à l'avenir.

Le plan sectoriel SDA est mis en œuvre et appliqué de manière consciencieuse par beaucoup de cantons. Il représente un instrument particulièrement important, selon certains interlocuteurs c'est même le seul instrument à disposition pour la protection des meilleures terres agricoles. Renoncer à poursuivre la mise en œuvre du plan sectoriel serait irresponsable: ce serait accroître le risque d'une sécurité alimentaire insuffisante en cas de restriction des importations. Et, ce qui est beaucoup plus grave: la base d'approvisionnement pour les générations futures serait gravement réduite.

Une gestion peu rigoureuse des SDA contredirait de nombreux principes et objectifs du développement durable, formulés en relation avec le thème du sol en tant que ressource naturelle. Ainsi dans son rapport Stratégie 2002 pour le développement durable le Conseil fédéral considère-t-il comme problématique la perte continue de sol et de terres cultivables.² Dans le Domaine d'intervention 7 («Développement territorial et urbanisation») il se fixe pour objectif une stabilisation de la surface urbanisée par habitant à son niveau actuel, soit 400 m².³

Par l'objectif qu'il poursuit le plan sectoriel SDA est un instrument important pour mettre en œuvre l'idée de développement durable. Cette fonction doit être renforcée par le biais d'une meilleure argumentation. De ce point de vue, même après 10 ans, il fait figure de pionnier. Sa signification doit à l'avenir être mieux mise en évidence que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Il est nécessaire de rappeler à toutes les instances concernées le sens et le rôle à long terme de cet instrument. Les pouvoirs publics, avec les moyens dont ils disposent, doivent mettre tout en œuvre pour continuer de garantir une quantité minimale de bonnes terres agricoles.

Le présent rapport d'expert représente un moment de réflexion important et une bonne base de décision pour notre Office et pour le groupe de travail SDA. La collaboration des cantons a donné une impulsion déterminante à l'étude des mesures à prendre pour améliorer la gestion du plan sectoriel SDA.

Nous remercions les cantons pour leur collaboration.

Office fédéral du développement territorial ARE

¹ C. Lüscher: Meilleure gestion du plan sectoriel SDA, Berne 2001.

² Rapport du Conseil fédéral: Stratégie 2002 pour le développement durable; Domaine d'intervention 6: Environnement et ressources naturelles, actions 9 à 12. Berne, avril 2002.

³ Rapport du Conseil fédéral: Stratégie 2002 pour le développement durable; Domaine d'intervention 7: Développement territorial et urbanisation, action 13: Programme d'action «Aménagement durable du territoire». Berne, avril 2002.

Résumé

Le plan sectoriel des surfaces d'assolement a dix ans. Les résultats d'une enquête auprès de tous les cantons et des offices fédéraux concernés font apparaître une image pleine de nuances de la mise en œuvre et de la signification de cet instrument destiné à la protection des meilleures terres agricoles en Suisse.

Le résultat est en soi réjouissant. La surface minimale de 438560 ha de SDA fixée dans l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 est encore là. Mais, quotidiennement, la surface globale des terres labourables se réduit – en règle générale à cause de l'utilisation du sol pour les constructions et installations de toute nature. Ce ne sont pas les constructions et installations de la Confédération (autoroutes, routes, Rail 200, NLFA, etc.) qui ont occasionné les plus grandes pertes de SDA. Cependant la marge de manœuvre des cantons diminue en permanence et la Suisse continue de perdre des surfaces d'assolement.

La plupart des cantons prennent au sérieux le plan sectoriel et le mettent en œuvre consciencieusement. C'est ainsi qu'un grand nombre de cantons considèrent que les SDA sont garanties pour les 15 prochaines années. Ils ne ménagent cependant pas leurs critiques envers la Confédération, qui a trop peu contribué à la mise en œuvre. La Confédération n'aurait pas suffisamment informé les cantons et l'opinion publique à propos du plan sectoriel et de ses objectifs en matière de surfaces d'assolement.

Quant aux cantons, ils doivent continuer d'assurer la protection des meilleures terres et endiguer la progression de la zone à bâtir. Lorsqu'il est impossible d'éviter d'agrandir le territoire urbanisé, il faut le faire de manière ciblée sur les terres de moindre qualité.

Le groupe de travail interdépartemental SDA (Office fédéral de l'agriculture OFAG, Office fédéral de l'approvisionnement économique OFAE et Office fédéral du développement territorial ARE) doit ainsi être renforcé et la protection des sols doit être intégrée en tant que facteur important en vue de préserver les meilleures terres agricoles.

Tous les entretiens et prises de position soulignent qu'il est indispensable de maintenir le plan sectoriel des surfaces d'assolement mais qu'il est nécessaire d'élargir et d'actualiser sa justification. L'«approvisionnement lors de graves pénuries» appartient au passé; la formulation doit être revue et de nouveaux arguments, en particulier celui du développement durable, doivent être intégrés à l'objectif. Dans l'intérêt d'une protection durable et intergénérationnelle des meilleures terres agricoles, une réduction des contingents cantonaux ne devrait être envisagée qu'à titre exceptionnel.

Sommaire

1. Introduction	37	6. Compléter l'argumentation pour mieux étayer le plan sectoriel SDA	58
1.1 Mandat	38	6.1 Remarques préliminaires	58
1.2 Méthode	38	6.2 Prise en compte de l'exigence d'un développement durable	58
2. Résultats de l'enquête auprès des cantons	39	6.3 Aspects éthiques liés à la garantie des surfaces d'assolement	59
2.1 Remarques préliminaires	39	6.3.1 Accroissement de la population mondiale – risques alimentaires croissants	59
2.2 Remarques générales concernant le plan sectoriel SDA	39	6.3.2 Respect du sol en tant qu'organisme vivant	60
2.3 Avis des cantons concernant le plan sectoriel	41	6.3.3 Solidarité avec les générations futures	60
2.4 Principales conséquences et les attentes des cantons envers la Confédération	43	6.3.4 Esthétique et utilisation du sol	60
3. Recommandations de l'expert à la Confédération pour la suite de la mise en œuvre du plan sectoriel	45	6.4 Aménagement du territoire et qualité des sols	61
4. Recommandations de l'expert aux cantons pour la suite de la gestion au niveau cantonal	51	7. Bibliographie	62
5. Objectifs actuels du plan sectoriel	53	Littérature relative aux thèmes de la durabilité et de la protection du sol	63
5.1 Remarques préliminaires	53	Abréviations	63
5.2 Aperçu des bases légales: nouveautés et modifications	53		
5.2.1 La Constitution fédérale révisée	53		
5.2.2 Organisation du territoire	53		
5.2.3 Approvisionnement alimentaire	54		
5.2.4 Agriculture	55		
5.2.5 Environnement, protection qualitative des sols	55		
5.3 Principales bases de mise en œuvre du plan sectoriel touchant à la politique d'organisation du territoire	55		
5.3.1 Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse	55		
5.3.2 Stratégie 2002 pour le développement durable	56		
5.3.3 Politiques agricoles 2002 et 2007	56		
5.3.4 Stratégie pour assurer l'approvisionnement alimentaire	56		
5.3.5 Conception «Paysage suisse» (CPS)	56		
5.3.6 Politique des agglomérations de la Confédération	56		

1. Introduction

Le plan sectoriel SDA a eu dix ans en avril 2002. Largement inconnu du public, il sert à maintenir une surface minimale «afin d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé» (comme le demande l'ordonnance sur l'aménagement du territoire OAT du 28 juin 2000, RS 700.1; art. 26 al. 3, anc. art. 16 al. 3 de l'ordonnance du 5 octobre 1989 sur l'aménagement du territoire).

Le 8 avril 1992 le Conseil fédéral a publié l'arrêté sur le plan sectoriel des surfaces d'assolement⁴ dans lequel il fixait à 438 560 ha la surface minimale d'assolement distribuée entre tous les cantons. Ces derniers furent chargés de garantir leur quota cantonal par des mesures adéquates et de transmettre régulièrement à la Confédération un rapport concernant les résultats et les mesures prises.

La Confédération fut quant à elle tenue de ménager les surfaces d'assolement, le cas échéant de demander en temps utiles un préavis de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, et en cas d'utilisation de plus de 3 ha, d'informer de leur décision le Département fédéral de justice et police.

Les surfaces d'assolement représentent en règle générale de bonnes terres agricoles situées en plaine, le plus souvent au plat. Ce sont justement ces meilleures terres agricoles qui sont les plus convoitées par le développement urbain (topographie, situation, qualité comme terrain à bâtir). On a pu observer que la dynamique de l'agrandissement/limitation de la zone à bâtir se joue souvent dans ce périmètre. C'est pourquoi il présente les plus importants conflits de ce type.

Il était ainsi particulièrement important de se faire une image précise de la situation actuelle dans les cantons après 10 ans. Une précédente tentative,

⁴ Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire; Département fédéral de l'économie publique, Office fédéral de l'agriculture: Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), Surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons, OCFIM; Matériaux pour l'aménagement du territoire, Berne: février 1992.

en 1998, d'envoyer une circulaire d'enquête n'avait dessiné qu'une image imprécise en raison de lacunes de l'information reçue des cantons, ce qui ne permettait pas une évaluation. Il n'est toujours pas facile de faire une synthèse des surfaces minimales garanties par les cantons car ces derniers ne disposent pas tous d'une vue d'ensemble ou de statistiques à jour permettant de se faire une image de la situation.

Durant ces dix ans, le sujet n'a guère été abordé en public, notamment parce que la Suisse, fort heureusement, n'a pas eu à recourir à ces surfaces pour les raisons évoquées par l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire. Notre pays n'a pas connu de crise de l'approvisionnement alimentaire qui aurait rendu nécessaire une extension des terres ouvertes.

En revanche, de telles crises se sont souvent produites par le passé, prouvant combien il est important pour un pays comme la Suisse de disposer d'une surface minimale de bonnes terres agricoles pouvant servir de «réserve d'urgence» au cas où une réelle situation de pénurie interviendrait.

Même si elle est passée largement inaperçue, la garantie des SDA est, en Suisse, d'une importance existentielle. On ne saurait se fier au seul marché mondial pour garantir l'approvisionnement, celui-ci ne disposant de nouveau plus du minimum nécessaire en ce qui concerne les réserves des principales céréales. La maladie de la vache folle et la fièvre aphteuse ont montré à quel point la sécurité alimentaire pouvait exiger la fermeture rapide des frontières d'un pays.

Pourtant, la Suisse a de la peine à garantir ces surfaces d'assolement, ceci pour plusieurs raisons. Entre de nombreuses communes, qui voudraient accroître leur territoire bâti, et les cantons obligés de garantir les SDA envers la Confédération le conflit devient de plus en plus aigu. Certains cantons revendiquent déjà une réduction de leur contingent de SDA. La marge de manœuvre est devenue étroite, entre-temps, en bien des endroits.

Cette question devient fondamentale. En Suisse on continue d'utiliser chaque seconde près d'un m² de terre agricole pour la construction, les transports, et l'économie, et l'on augmente ainsi le

risque de problèmes alimentaires pour sa propre population en cas de crise alimentaire. Ce sont toujours les meilleures terres agricoles qui servent à la construction. Dans la pesée des intérêts, l'agriculture, resp. l'approvisionnement en produits alimentaires du pays, sort toujours perdante dans la concurrence pour le sol.

Le plan sectoriel des surfaces d'assolement qui s'appuie sur la législation fédérale est le seul instrument de la Confédération et des cantons qui sert à préserver une surface minimale de terres agricoles se prêtant aux grandes cultures. Après dix ans, il est temps de se demander par quels moyens les terres agricoles les plus importantes pourront être garanties à l'avenir.

1.1 Mandat

Durant l'automne/hiver 2000/2001, une première enquête a été menée auprès de 4 cantons et des offices fédéraux concernés par le plan sectoriel et sa gestion.⁵ Les résultats provisoires ont été réunis dans un rapport «Eléments» de l'ARE sous le titre «Meilleure gestion du plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), Bases et recommandations, Claude Lüscher, septembre 2001».

Sur la base de ce premier rapport, la direction de l'ARE a décidé de poursuivre le projet et de charger le bureau ARCOPLAN, Lüscher, Pfister + Partner, d'Ennetbaden, d'enquêter auprès de l'ensemble des cantons, de faire une synthèse et de rédiger ses conclusions et recommandations pour la gestion du plan sectoriel SDA par la Confédération et les cantons.

Le présent rapport est le résultat de cette enquête élargie, qui, comme le premier rapport, a été élaborée dans le cadre d'une collaboration très étroite et constructive avec Mme Anne Babey de l'ARE. Par ses travaux menés en parallèle, M. Marcel Liner, ing. agr. EPF a, en tant que collaborateur de l'ARE, contribué pour une part à ces travaux, par la récolte de données de base et leur analyse. Ses résultats sont également intégrés au présent rapport.

1.2 Méthodologie

Sur la base de la même grille de questions que celle utilisée pour les 4 premiers cantons, un entretien a été mené dans chaque canton. Pour chaque interview, une note d'entretien a été soumise aux participants pour corrections et compléments.

Parallèlement à l'enquête, M. Liner a étudié l'utilisation de SDA par la Confédération pour des constructions et installations durant les 10 dernières années et a effectué une projection pour les années à venir des besoins de la Confédération et des chemins de fer.

Des entretiens avec l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ont en outre permis de sensibiliser cet office à la démarche du plan sectoriel SDA et de mettre en évidence les points de convergence et le potentiel de collaboration avec cet office.

L'Office fédéral de l'agriculture, qui a apporté dès le début du plan sectoriel un appui décisif à ce dernier est déjà représenté au sein du groupe de travail interdépartemental SDA par M. Heinrich Krebs, a lui aussi été approché dans une optique complémentaire, celle de sa Conception sol. En effet, cet office travaille actuellement à sa propre conception de la protection du sol, qui comporte des relations directes avec le plan SDA. Il axe toutefois davantage sa démarche sur le maintien de la fertilité des sols à long terme.

La présente synthèse est le résultat de l'ensemble de ces entretiens; elle donne une impression d'ensemble de l'état de la gestion, ainsi que des problèmes et des lacunes de la mise en œuvre du plan sectoriel. Nous formulons enfin des recommandations à l'adresse de l'Office fédéral du développement territorial sur la manière de gérer ce plan sectoriel à l'avenir.

⁵ Pour le terme «gestion» utilisé dans le mandat, voir chap. 1.3 du rapport de C. Lüscher 2001.

2. Résultats de l'enquête auprès des cantons

2.1 Remarques préliminaires

Après avoir interrogé les 4 premiers cantons de Fribourg, Genève, Soleure et Zurich pour élaborer le premier rapport, nous avons mené des entretiens depuis l'automne 2001 avec tous les autres cantons et leur avons posé les mêmes questions. Le premier rapport a aussi servi de base de discussion. Chaque entretien a fait l'objet d'une note corrigée, complétée et validée par les interlocuteurs cantonaux.

Les cantons ont approuvé cette façon de procéder. Les entretiens se sont déroulés dans une atmosphère positive et constructive. Les représentants des cantons avaient en général pris le temps de se préparer, beaucoup avaient lu avec intérêt le «rapport Lüscher» et avaient des avis très différenciés quant à son contenu. En règle générale, plusieurs personnes participaient aux entretiens, les représentants de l'aménagement du territoire étant souvent accompagnés de ceux de l'agriculture. Le ou la responsable du service de l'aménagement participaient souvent à l'entretien.

Nous résumerons ci-après les résultats de la deuxième série d'entretiens sous forme de synthèse. Nous avons délibérément renoncé à citer textuellement les intervenants. Les résultats de la première série d'entretiens ont servi de référence. Lorsque des divergences de vues sont apparues entre le premier et le second groupe de cantons, nous les avons mises en évidence.

2.2 Remarques générales concernant le plan sectoriel SDA

La surface d'assolement de 438 560 ha définie dans le plan sectoriel est encore existante.

Si l'on additionne l'ensemble des données communiquées par les représentants cantonaux concernant la situation actuelle des SDA, la Suisse dispose de la surface minimale de terres labourables fixée dans l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 sur le plan sectoriel des surfaces d'assolement pour la «garantie d'une base d'approvision-

nement suffisante en cas de crise» conformément au plan alimentaire.

Le but du plan sectoriel, tel qu'il est formulé à l'art. 26, al. 3, (anc. art. 16, al. 3) de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, est ainsi atteint même après 10 ans.

Des différences importantes existent bien sûr entre les cantons: alors que certains mentionnent des pertes, d'autres ont pu garantir davantage de SDA que la surface qui leur était impartie. Les différences méthodologiques expliquent le fait que les résultats ne sont pas toujours homogènes.

La marge de manœuvre des cantons s'est réduite.

La marge de manœuvre qui reste aux cantons sous la forme de SDA «excédentaires», dépassant le quota cantonal, est très variable. Après une phase où la tendance a été à l'agrandissement de cette catégorie, grâce à des redimensionnements de la zone à bâtir au début des années 90, la marge de manœuvre s'est réduite de manière plus ou moins continue dans presque tous les cantons.

Une minorité de cantons n'a dès le départ jamais disposé d'une marge de manœuvre ou l'a rapidement perdue au fil des emprises sur les SDA. Un petit nombre de cantons ne peuvent déjà plus garantir leur quota.

Dans divers cantons, les pertes peuvent être compensées par une réserve de SDA.

Cette marge de manœuvre a été obtenue par:

- le redimensionnement de zones à bâtir surdimensionnées
- une nouvelle délimitation des SDA basée sur de meilleures données de base (aptitude des sols)
- l'attribution de nouvelles surfaces aux SDA (p. ex. des surfaces de deuxième qualité)⁶
- une saisie plus précise grâce à la digitalisation des données (systèmes d'information territoriale SIT)
- l'attribution aux SDA d'anciennes cultures fruitières à haute tige

⁶ Quelques cantons ont eu recours, pour le calcul de leur quota, à des sols de qualité restreinte.

- l'adaptation/la précision de la déduction générale⁷.

Tableau 1: Vue d'ensemble de la situation des quotas dans les cantons

Surfaces dépassant le quota:
NE, JU, SH, UR, GL, LU, AG, SO

Marge de manoeuvre étroite/nulle:
BL, GR, TG, GE, AR, AI, OW, NW, BS, FR, SZ

En-dessous du quota:
VS, TI, SG, ZG, ZH

Saisie des surfaces pas terminée:
BE, VD

La Suisse continue de perdre ses SDA.

On continue d'utiliser les SDA pour l'extension du domaine bâti, pour des constructions – non agricoles ou agricoles – hors de la zone à bâtir. Une part importante de la «fameuse» croissance de l'urbanisation d'environ 1 m²/sec touche sans doute des SDA, car les secteurs qui se prêtent au développement urbain sont souvent aussi les meilleures terres pour les grandes cultures.

Il est difficile d'estimer combien de surface est réellement perdue. On ne dispose pas de données chiffrées. Un canton du Plateau suisse a calculé que cette perte progressive est de 40–50 ha annuellement. Outre des installations comme les golfs, les surfaces d'extraction de matériaux, les tâches de la Confédération, les constructions et installations ferroviaires, l'agriculture figure aussi parmi les acteurs qui utilisent des SDA. L'enquête a montré que chaque année de nombreuses constructions et installations sont implantées en zone agricole, sans qu'on se pose même la question sous l'angle des SDA.

La pesée des intérêts ne fonctionne pas, ou seulement de manière restreinte.

Les instances chargées de la pesée des intérêts sont sous pression. C'est particulièrement frappant en ce qui concerne la garantie des SDA. Les intérêts économiques à court terme, qui apparaissent prometteurs à première vue, s'opposent à ceux des générations futures, formulés d'une manière (malheureusement) peu claire. Les besoins d'aujourd'hui sont confrontés à ceux de demain. Vu sous cet angle, la pesée des intérêts apparaît comme biaisée.

Plus une autorité est impliquée et concernée de près par ce développement, plus il lui est difficile de résister à la pression économique. Il n'y a pas de lobby pour défendre la garantie des SDA. Ainsi il revient aux autorités supérieures des cantons et de la Confédération de peser de tout leur poids dans le sens d'une garantie à long terme des SDA.

Une grande partie des cantons considèrent que les SDA garanties dans leurs plans directeurs sont protégées pour les 10–15 prochaines années.

Un nombre considérable de cantons a procédé à une nouvelle estimation sur la base d'une meilleure connaissance (notamment des données nouvelles ou cartes d'aptitude élaborées à cet effet), a cartographié ces surfaces, voire les a intégrées à la carte du plan directeur (p.ex. BL, ZH, SO, VS, NW).

Les services d'aménagement du territoire sont souvent en mesure d'estimer avec une grande précision combien de SDA sont perdues, resp. gagnées chaque année. La plupart établissent un bilan annuel, qui leur permet de se prononcer sur la garantie des SDA durant la période de validité du plan directeur cantonal.

Le plan sectoriel SDA est pris très au sérieux par beaucoup de cantons et mis en œuvre de manière conséquente.

La majorité des cantons met en œuvre l'arrêté sur le plan sectoriel SDA avec une discipline et une détermination remarquables. En règle générale, le plan sectoriel est considéré par les cantons com-

⁷ Lors de l'attribution des quotas, la Confédération a procédé à une déduction globale pour les infrastructures (chemins, bâtiments d'exploitation, surfaces de compensation, etc.) en fonction des surfaces relevées par le canton (voir Plan sectoriel SDA 1992, p. 19).

me une évidence et leur travail de gestion est très consciencieux.

La plupart des cantons ont intégré les données SDA dans leur système d'information géographique (SIT) ou sont en train de le faire. Souvent ils établissent parallèlement une statistique des SDA, en règle générale par commune. Ces cantons disposent d'une information précise et d'une vue d'ensemble actualisée sur la situation des SDA.

Un petit groupe de cantons ne disposent pas encore d'une carte d'ensemble des SDA ou d'une couche d'information complète dans leur SIT. Disposant de moins bonnes connaissances de la situation, resp. de l'utilisation annuelle de SDA, ils sont tributaires des estimations des spécialistes, qui accompagnent ces travaux parfois depuis des années (p.ex. VD, BE).

2.3 Avis des cantons concernant le plan sectoriel

Les arguments sur lesquels repose le plan sectoriel paraissent dépassés et doivent être révisés.

Au début de la mise en œuvre du plan sectoriel, les SDA étaient utilisées avec succès face aux communes comme argument contre l'extension du domaine bâti. Si cet argument reste encore valable aux yeux de certains cantons, il n'arrive plus à convaincre la majorité des services cantonaux d'aménagement.

Il arrive souvent qu'on ne comprenne plus ou mal la nécessité de délimiter et de garantir les meilleures terres agricoles afin d'assurer la production alimentaire. Il apparaît donc nécessaire et urgent d'améliorer la base d'argumentation en la rendant plus large et plus actuelle. De toutes parts, on attend de la Confédération qu'elle reformule l'objectif du plan sectoriel en l'adaptant au monde actuel.

Même au niveau des législatifs cantonaux (parlements) la garantie des SDA, discutée dans le cadre des travaux du plan directeur cantonal, représente plutôt une obligation pénible qu'une tâche utile. Beaucoup de cantons semblent attendre ce que va faire la Confédération avant d'investir dans la

poursuite de leurs propres travaux de gestion ou dans l'amélioration de leurs données.

La répartition des contingents cantonaux au début des années 80 est très souvent considérée comme arbitraire et difficilement compréhensible.

De nombreux représentants des cantons remettent en question les surfaces minimales (quotas) définies en son temps par la Confédération. La répartition ne leur paraît pas plausible et leur semble manquer de transparence, notamment quant aux bases d'appréciation.

Pour des raisons liées au fédéralisme, une majorité des cantons considère qu'il n'est pas souhaitable de modifier les quotas. Un dangereux marchandage risquerait en effet de faire son apparition et d'aggraver encore les inégalités actuelles.

En revanche quelques cantons revendiquent explicitement la révision – c'est-à-dire la réduction – de leur quota. Ils considèrent que la marge de manœuvre qui leur reste – si tant est qu'ils en aient eu une – est trop étroite (p. ex.: ZH, FR, GE, ZG).

Les petits cantons, en particulier de montagne, ne comprennent souvent pas qu'on leur ait «imposé» à l'époque un contingent bien que leur topographie, la qualité de leurs sols ou encore leur climat soient peu favorables aux grandes cultures. Cela fait longtemps qu'ils ne pratiquent plus de cultures ouvertes. L'expérience, durant la 2ème guerre, a montré que les rendements dans de telles conditions sont de toute manière faibles, surtout par rapport aux efforts déployés. Il faudrait donc reconsidérer fondamentalement la répartition des tâches entre régions de plaine et de montagne en matière de production agricole.

Les cantons concernés par les grands ouvrages et installations de la Confédération sont très peu satisfaits de la collaboration avec la Confédération, resp. avec les maîtres d'œuvre. Il s'agit avant tout des autoroutes/routes, des constructions de l'armée (places d'armes et de tir), des installations ferroviaires (NLFA, Rail 2000), mais aussi des nouvelles emprises destinées à la revitalisation de cours d'eau. Dans la pesée des intérêts, l'importance des SDA est niée ou minimisée.

Tableau 2: Exemples de cantons où de grandes surfaces sont touchées en raison d'infrastructures importantes

Installations ferroviaires (NLFA):

BE, TI, UR

Autoroutes:

ZH, JU

Protection contre les crues, revitalisation de cours d'eau:

VS, AG

Le manque de clarté des prises de position de l'Office fédéral du développement territorial suggérant que les quotas cantonaux pourraient être adaptés dans certains cas en cas d'utilisation ponctuellement importantes de SDA pour certaines tâches de la Confédération, ont suscité la colère et l'incompréhension.

Le maintien des surfaces minimales est parfois sévèrement critiqué, car la perte de SDA réduit la marge de manœuvre du canton. Deux cantons, qui ont perdu des SDA en raison de projets fédéraux, ont déjà demandé que leurs quotas soient réduits (VD, NE) ou n'excluent pas de le faire (p. ex.: FR, ZG).

Le calcul arithmétique des SDA est dépassé.

La mentalité pointilleuse adoptée jusqu'ici par la Confédération et qui se dégage de la Notice explicative de 1995⁸, se heurte au rejet par les cantons. Sa manière de compter chaque petite surface exprime implicitement le manque de confiance envers le travail des cantons.

La plupart des cantons pensent avoir montré qu'ils étaient en mesure de mettre en œuvre le mandat du plan sectoriel tel que voulu par le législateur. L'objectif est à présent atteint et la surface minimale globalement garantie, dans bien des cas même pour les 10 à 15 années à venir. De plus la plupart des cantons disposent d'un SIT où leurs SDA

représentent une couche d'information. Enfin, de nombreux cantons disposent de statistiques très précises, qui donnent à tout moment un aperçu plus ou moins à jour de la situation.

Les cantons pensent que la Confédération doit définir l'objectif ou la ligne générale et, à la rigueur, des critères plus précis. Elle devrait également informer les cantons et, le cas échéant, le public. Quant aux cantons, ils ont pour tâches de garantir les SDA, de négocier avec les communes et d'établir la stratégie cantonale en matière de SDA.

Les nouvelles catégories introduites par la Notice explicative de 1995 concernant les surfaces partiellement ou non reconvertibles n'ont été utilisées que ponctuellement. Elles ne correspondent d'ailleurs pas à des critères pédologiques. La Confédération n'ayant – une fois de plus – pas fourni de critères plus précis, la plupart des cantons ont pris leurs distances par rapport à ces possibilités.

Le problème des golfs illustre clairement la différence de traitement d'un canton à l'autre. Mais on peut également mentionner à ce titre les surfaces d'extraction de matériaux, et, pour une part, les zones d'agriculture intensive selon l'art. 16a al. 3 LAT. Ainsi, certains cantons tolèrent les golfs dans les SDA (p.ex.: ZH, TG), d'autres les considèrent comme partiellement ou non reconvertibles, enfin pour d'autres encore les places de golfs appartiennent à la zone de loisirs et sont ainsi assimilées à la zone à bâtir (p.ex.: VS).

L'existence du plan sectoriel SDA est largement inconnue du public.

Au cours des dernières années, pratiquement rien n'a paru dans la presse concernant les SDA. Il s'agit d'un sujet particulier, qui ne semble pas parvenir à capter l'attention du grand public.

Quoi qu'il en soit, les agriculteurs sont au courant. Sinon, tout au plus les autorités concernées dans les cantons et les communes connaissent l'existence du plan sectoriel, notamment lorsqu'elles sont confrontées aux SDA lors de la révision du plan d'aménagement local. Beaucoup de communes ne s'en soucient apparemment pas, mais considèrent les SDA comme un obstacle à leur dé-

⁸ Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Notice explicative «Mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement» (édition 1995), OCFIM, Berne

veloppement. Les communes ne soutiennent pas sans restriction l'idée du plan sectoriel SDA dans tous les cantons.

2.4 Principales conséquences et attentes des cantons envers la Confédération

La Confédération doit reformuler l'objectif du plan sectoriel.

Les cantons attendent à cet égard un signal clair de la Confédération. La majorité des cantons interrogés pensent que la protection des meilleurs sols devrait être prioritaire. La garantie de l'approvisionnement en denrées alimentaires devrait être mise en évidence, non plus seulement pour les temps de crise, mais de manière générale.

De plus, diverses autres fonctions de l'espace agricole, en particulier des SDA, doivent être traitées avec la même attention: protection et entretien des paysages ruraux traditionnels, besoins en lien avec les loisirs de proximité, compensation écologique et maintien de la diversité des espèces.

L'expression «surfaces d'assolement» devrait être remplacée par un terme plus compréhensible.

De divers côtés, on a proposé de changer le titre du plan sectoriel. Le grand public ne comprend pas la notion d'assolement et ne voit pas à quoi ce terme correspond concrètement. Par contre il faut mettre l'accent sur la protection des meilleurs sols et ce message devrait apparaître dans le titre. C'est la seule manière d'assurer à long terme la pérennité de ces surfaces.

Les cantons ont besoin de davantage de liberté.

En définitive tout se passe comme si la seule chose qui intéresse la Confédération dans le plan sectoriel SDA, c'était la surface minimale à garantir par chaque canton. C'est une manière très étroite d'interpréter la garantie de l'approvisionnement en cas de crise. Les cantons sont pour leur part beaucoup plus proches de la pratique et connaissent très précisément les problèmes relatifs à la délimitation de la zone agricole et de la zone à bâtir.

C'est pourquoi ils doivent pouvoir gérer le plan sectoriel plus librement.⁹

Vu la dynamique de la zone à bâtir, la mise en œuvre du plan sectoriel représente une tâche permanente, où l'objectif d'une garantie définitive ne peut jamais être atteint. C'est pourquoi les quelques voix qui demandent à la Confédération de se retirer complètement du plan sectoriel et de confier aux cantons la responsabilité de gérer leurs surfaces minimales ne proposent pas là une solution crédible.

La Confédération devrait mieux informer les cantons.

Comme cela a déjà été dit dans le premier rapport, la nécessité d'un retour de l'information est ressortie encore plus clairement car les cantons se sentent en effet isolés face à leurs tâches de garantie et de gestion des SDA. Tout se passe comme si la Confédération était inexistante à cet égard. Cette demande d'une meilleure information a été formulée dans les différentes régions linguistiques, et avec une grande force par presque toutes les personnes interrogées.

La question de l'information du grand public a suscité des réponses plus contradictoires. Alors que certains l'approuvent, d'autres, une minorité, pensent qu'il faut faire preuve de prudence. Le danger existe que l'on «jette le bébé avec l'eau du bain» et que le plan sectoriel disparaisse de l'agenda politique.

A l'avenir, on doit inclure la forêt dans le débat sur l'occupation et l'utilisation du sol.

Il ne se justifie plus de réaliser toutes les nouvelles constructions, résultant de nouvelles fonctions et utilisations du sol aux seuls dépens de l'espace agricole. La forêt pourrait souvent être sollicitée, ce qui contribuerait à réduire d'autant la pression sur l'espace agricole – et cela sans pour autant subir de dommages sérieux. Il s'agit bien sûr d'une question délicate, mais plusieurs aménageurs cantonaux estiment que ce n'est pas une

⁹ Ce sont les cantons qui sont compétents pour gérer leurs SDA; leur seule obligation est en définitive la garantie de la surface minimale selon le plan sectoriel SDA.

raison, d'éluder le problème qui ne cesse de prendre de l'ampleur.

Il faut mieux coordonner la planification des transports avec le développement de l'espace urbanisé.

Les cantons sont plus ou moins dépourvus face aux effets de la forte croissance du trafic et de la mobilité. Les nouvelles installations de transport génèrent plus de trafic. En conséquence on constate dans de nombreuses communes une pression sur certaines zones à bâtir, ce qui se traduit finalement par une atteinte aux SDA. Il faut donc une stratégie (nationale) permettant de mieux coordonner l'espace urbanisé et la construction des infrastructures de transports (publics ou individuels). C'est une tâche que les cantons ne peuvent assumer seuls.

3. Recommandations de l'expert à la Confédération pour la suite de la mise en œuvre du plan sectoriel

Il faut poursuivre les travaux concernant le plan sectoriel.

Même si quelques cantons, communes ou personnes se prononcent contre une poursuite du plan sectoriel devenu selon eux superflu ou dépassé, il n'y a pas lieu de renoncer à cet instrument. Le plan sectoriel a fait ses preuves; il a contribué de manière déterminante à la protection des terres agricoles qui se prêtent aux grandes cultures en Suisse. Même si cela n'est pas dit explicitement, il est un instrument efficace de gestion durable de la ressource naturelle que représente le sol.

Une grande majorité des services cantonaux et tous les services fédéraux approuvent quant à eux la poursuite du plan sectoriel. Après 10 ans d'une mise en œuvre parfois pénible, tous les cantons ont à présent mis en place des procédures pour traiter les dossiers relatifs aux SDA.

De nombreux cantons se sentiraient trahis si la Confédération ne poursuivait pas le plan sectoriel; ils continuent d'invoquer la protection des meilleures terres agricoles comme argument pour justifier le frein à l'expansion de l'espace urbanisé. Apparemment avec succès, et la jurisprudence le confirme.

Ici et là, on a même dit tout net que les autres arguments visant à limiter le milieu bâti n'avaient pas d'effets auprès des autorités communales. Ce qui représente un constat désespérant. Apparemment la zone agricole n'a pas suffisamment de poids, à moins que l'on ne continue de la voir comme le «reste du territoire communal».

La pesée des intérêts ne peut pas fonctionner tant que le prix du terrain à bâtir est 100 fois supérieur à celui du terrain agricole. La pression pour de nouvelles mises en zone reste élevée. Dans ces conditions, il est d'autant plus important de conserver l'objectif du plan sectoriel, car les SDA sont au moins mieux protégées que le reste de la

zone agricole. Il faudrait encore examiner s'il est acceptable à plus long terme que les constructions envahissent l'espace agricole hors des SDA.

Il est incontestable que beaucoup de communes comprennent moins bien le sens du plan SDA et ne lui apportent pas le même soutien que les cantons ou la Confédération. Il arrive que certaines d'entre elles ressentent les SDA comme une limitation malvenue, voire une atteinte à l'autonomie communale en matière d'aménagement. Ces communes tiennent plus à leur propre «développement» qu'à la garantie des surfaces d'assolement. Souvent l'on entend ici par «développement» la seule extension du territoire urbanisé et le développement économique. L'abandon du plan sectoriel pourrait ici être compris comme une possibilité pour les communes d'étendre à loisir leur territoire urbanisé (ce qui serait une erreur).

La qualité pédologique des meilleurs sols doit absolument être préservée.

Au cours de la première ronde d'entretien, il a déjà été clairement dit qu'il était bien beau de protéger la surface, mais qu'il était tout aussi important de préserver la qualité pédologique. La fertilité des sols et leur aptitude à la production sont des paramètres très importants dont il faut tenir compte. Enfin il faut s'assurer de l'existence des autres facteurs de production; sans savoir-faire agricole, il n'y a pas de garantie de la sécurité alimentaire.

L'enquête a montré que pratiquement aucun canton – du moins aucun service cantonal d'aménagement – ne connaît la situation de la fertilité de ses sols, en particulier de ses SDA. Cette situation est parfois considérée comme préoccupante. Lors de différents entretiens, il a été dit que les SDA font justement partie des surfaces agricoles exploitées avec le plus d'intensité. En partie, il s'agit de ce qu'on pourrait appeler des «déserts agricoles». La diversité des espèces, la compensation écologique ne seraient pas suffisantes dans ces secteurs, le paysage agricole y serait monotone et sans intérêt. Il est probable que, ponctuellement, la charge en polluants due aux apports d'engrais (p. ex. le cuivre là où il y a une forte densité de porcs), d'anciens et importants apports de boues d'épuration polluées, les apports de pesticides et de pro-

duits analogues ont atteint des proportions inquiétantes.

D'un point de vue scientifique il peut paraître paradoxal de garantir des SDA alors que celles-ci sont polluées et leur fertilité réduite. De telles pollutions revêtent dans certains cas un caractère irréversible. Le degré de pollution des produits agricoles de ces sols et leur toxicité pour la consommation humaine restent à déterminer. En cas de nécessité, nous serions contraints de consommer ces produits.

S'agissant cependant de la protection des sols au sens large, il serait difficile de faire accepter cette protection comme objectif d'une stratégie de durabilité, alors que parallèlement on découvre qu'une partie de ces surfaces présente des dégâts considérables contre lesquels on ne peut rien faire.

C'est pourquoi il faudra vouer une attention bien plus grande que jusqu'à présent à la protection des sols. Les SDA devraient constituer une priorité dans ces travaux d'observation. Une collaboration plus étroite doit s'établir entre le service chargé de la protection des sols et ceux de l'aménagement et de l'agriculture. Si les sols n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse pédologique, ils doivent être cartographiés.

Au niveau fédéral, une meilleure coordination doit être recherchée en intégrant un nouveau membre représentant l'OFEFP dans le groupe de travail interdépartemental SDA. Des contacts préliminaires dans ce sens ont déjà été établis.

La Confédération doit faire tout son possible pour encourager les cantons à poursuivre la gestion du plan sectoriel.

La plupart des cantons, aujourd'hui comme par le passé, montrent clairement leur volonté de mettre en œuvre le plan sectoriel et de poursuivre ces efforts. Mais ceux-ci n'ont jusqu'ici pas été suffisamment reconnus et la Confédération en a à peine pris note. Souvent il n'est question des SDA que lors de l'examen préalable du plan directeur cantonal. Et, dans ce contexte, les cantons sont souvent rappelés à l'ordre ou priés de fournir des compléments, sans que leurs efforts soient vraiment reconnus.

Apparemment, les cantons ressentent les hésitations de l'Office fédéral dans les questions relatives aux SDA ou au plan sectoriel. Il faudrait que la Confédération donne ici un signal clair.

S'adressant à la Confédération, les cantons posent plusieurs conditions à la poursuite de leurs efforts:

- Ils se sentent souvent isolés face à leurs obligations de garantir une surface minimale. Jusqu'ici ils ont accompli leur tâche pratiquement dans l'ombre. A l'avenir ils ont besoin d'un meilleur soutien de la part de la Confédération, qui dans cette matière ne peut plus continuer de se taire. Elle doit prendre clairement position et souligner l'importance et le sens du plan sectoriel.
- La Confédération doit reformuler l'objectif du plan sectoriel, actualiser et compléter l'argumentaire.
- Troisième exigence et – pour les cantons – la plus importante: clarifier la question des surfaces minimales lorsque la réduction des SDA est due à des tâches de la Confédération, qui est invitée à présenter ici de nouvelles solutions.

Un cahier des charges revalorisant le groupe de travail SDA, tel que présenté ci-après, devrait comporter un meilleur soutien aux cantons et un rôle d'interlocuteur direct pour les cantons.

Il faut garder l'actuelle répartition des quotas.

Le premier calcul de la surface minimale de 450 000 ha reposait sur des investigations et calculations de la Confédération.¹⁰ La répartition de cette surface globale entre les cantons a été publiée une première fois en 1984.¹¹ Aux yeux de beaucoup de responsables cantonaux, le mode de répartition initial des surfaces minimales entre les cantons reste peu clair. A l'époque, on a consulté les services cantonaux d'aménagement du territoire et d'agriculture, après avoir constaté que l'objectif de départ de 450 000 ha ne pourrait pas être atteint. Lors des négociations avec les cantons, la

¹⁰ Ce chiffre de 450 000 ha a été mentionné pour la première fois officiellement dans la publication «Aménagement du territoire et agriculture», Guide d'exécution de l'anc. OFAT et de l'OFAG, mai 1983.

¹¹ In: Vue d'ensemble des bases, conceptions, plans sectoriels et projets de la Confédération, 1980/1984, anc. OFAT, Berne.

Confédération a ensuite dû ramener l'objectif global à 438 560 ha.

Aux yeux des cantons, il est hors de question de procéder à une nouvelle répartition des surfaces minimales. Il ne faudrait pas toucher à la surface de 438 560 ha; dans l'intervalle, il faut tenir compte du fait que la population suisse s'est accrue d'un demi-million. Selon le principe initial de la «garantie de l'approvisionnement en cas de crise», il faudrait recalculer la surface de 438 560 ha en conséquence. Personne n'envisage sérieusement de se prêter à tel exercice.

Pourtant certains cantons pensent résoudre le problème de la disparition de leurs SDA par des stratagèmes, par exemple en incluant de nouvelles surfaces d'une moindre qualité, voire en altitude (p. ex.: FR). Une série de cantons a créé une nouvelle catégorie de surfaces dont l'aptitude est restreinte, de 2e catégorie en raison de facteurs climatiques (p.ex.: TG). Certains de montagne (p.ex.: AI) ont inclus des SDA en altitude, parfois contraints de le faire pour atteindre leur quota. De telles SDA de moindre qualité n'étaient jusqu'à présent pas comprises dans les surfaces recensées par les cantons, non plus que dans le quota cantonal; mais elles pouvaient en tout temps servir de réserves.

Une proposition beaucoup plus innovatrice: celle d'un contrat de partenariat entre la Confédération et les cantons. Pourquoi les cantons auraient-ils à garantir les SDA de manière unilatérale, alors que la Confédération se contente de fixer l'objectif et de procéder au contrôle de la garantie des quotas cantonaux? En définitive, la garantie d'une réserve de terres agricoles visant à couvrir un éventuel besoin au niveau national (dans ce cas les SDA pour les «cas de crise») constitue un service d'intérêt national. L'objectif devrait être de mettre en relation les différentes politiques publiques. Les SDA seraient ainsi mieux intégrées aux échanges de prestations entre Confédération et cantons.

Reste la question de l'adaptation des quotas cantonaux dans certains cas justifiés. Cette adaptation est explicitement mentionnée à l'art. 3, al. 4 de l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992, elle est toutefois limitée à des tâches de la Confédération qui nécessitent des SDA (et par là réduisent la

marge de manœuvre des cantons). Il est fait référence à l'art. 17, al. 4 (anc. art. 19, al. 3) de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, qui prévoit un réexamen régulier du plan sectoriel et son adaptation si nécessaire.

Depuis 1992, l'arrêté du Conseil fédéral n'a pas subi de modification.

A l'heure actuelle, l'enquête a permis de distinguer trois groupes de cantons confrontés à des problèmes de gestion de leurs quotas:

- Ceux où la Confédération, resp. les CFF ont réalisé ou réaliseront de grandes infrastructures (ouvrages et installations). Ils signalent d'importantes pertes de SDA qui réduisent leur marge de manœuvre et exigent en règle générale que leur quota soit réduit en conséquence (voir chap. 2.3; Tableau 2).
- Les cantons dont la marge de manœuvre est insuffisante même sans tenir compte des réalisations de la Confédération ou des CFF, ou encore ceux où l'on constate, sur la base de calculs plus précis, que le quota n'est plus atteint. Ceux-ci demandent une certaine réduction de leur quota afin de se reconstituer une marge de manœuvre (voir chap. 2.2; Tableau 1).
- Les cantons qui, selon les informations de l'Office fédéral des eaux et de la géologie, présentent un besoin important de surfaces pour les cours d'eau (protection contre les crues et revitalisation de cours d'eau) et où les avant-projets sont en phase préliminaire ou en cours d'élaboration (Tableau 2).

Solutions possibles:

Dans ce qui suit nous présentons des solutions possibles à la nouvelle répartition des quotas. Ces solutions sont en partie le fruit de discussions avec les cantons ou ont été élaborées entièrement par ceux-ci. Il est tout à fait possible que certaines options soient en contradiction avec les considérations faites ci-dessus. Il s'agit ici seulement de mettre en évidence l'éventail des possibilités, sans donner la préférence à l'une d'entre elles.

a. Adaptation cas par cas du quota par la Confédération sur demande du canton, sans conditions particulières (option «laisser-faire»).

De nombreux cantons ne sont guère favorables à cette manière de faire, parce qu'elle correspond à une érosion progressive de la surface à garantir,

ou à une sorte de marchandage. Dans un souci de fédéralisme, on redoute également que la bonne entente entre cantons de même que celle entre Confédération et cantons qui a présidé jusqu'ici au plan sectoriel ne soit perturbée par des questions somme toute de détail.

b. Maintien de la répartition initiale des quotas et refus de toute réduction.

C'est la solution prônée par la majorité des cantons: maintenir le statu quo et, de ce fait, les différences de traitement qui existent entre les cantons.

c. Maintenir la surface globale et autoriser certaines réductions de quotas à quelques cantons.

C'est ce que souhaite un petit groupe de cantons. Selon cette option, les cantons désireux de réduire leur contingent doivent en faire la demande à la Confédération dans le cadre d'une révision ou d'un remaniement important du plan directeur cantonal. Ils devraient motiver leur demande. Le Conseil fédéral devrait procéder à une véritable pesée des intérêts et la présenter de manière transparente. La nouvelle répartition entraînerait une adaptation de l'arrêté du Conseil fédéral.

d. Maintenir la répartition initiale des quotas avec la possibilité de compenser les pertes par des surfaces jugées équivalentes.

Un canton pourrait ainsi – s'il ne peut plus remplir son quota de SDA – définir des surfaces d'une aptitude moins bonne et les présenter comme SDA de 2ème qualité. Afin qu'il n'y ait finalement pas de pertes au niveau du potentiel de production, la surface nouvellement incluse devrait respecter un coefficient (p. ex. pour chaque m² de SDA perdu, la double de SDA de deuxième catégorie).

e. Supprimer la répartition rigide des quotas entre cantons et accepter de nouveaux modèles.

On peut imaginer d'autres modèles pour assurer la gestion du plan sectoriel. On a ainsi suggéré que les SDA soient garanties envers la Confédération conjointement par un groupe de cantons qui se répartissent entre eux leur participation respective. Ils devraient aussi, sous la houlette de la Confédération, mettre au point un système de compensations en faveur des cantons qui s'engageraient à garantir une surface supérieure à celle qui leur serait normalement imputable.

Poussé à l'extrême, ce raisonnement pourrait mener à une renégociation intercantonale des quotas dans laquelle les parts de SDA auraient une certaine valeur (d'échange), qui pourrait être indemnisée par des prestations ou une contrepartie financière. Il est indiscutable que cela revaloriserait les SDA en tant que tâche et que les sols présentant vraiment une bonne qualité auraient un prix supérieur à celui du terrain agricole.

L'argumentaire du plan sectoriel devrait être élargi et complété.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans le premier rapport, l'argumentation actuelle du plan sectoriel, basée sur l'approvisionnement en cas de crise a vieilli et semble anachronique. Une Suisse qui se retranche, même s'il ne s'agit «que» des temps de crise, n'est guère compatible avec l'idée de mondialisation, les principes de libéralisation, l'ouverture des marchés et les négociations bilatérales.

L'idée d'une garantie, resp. du maintien d'une surface minimale des meilleurs sols – que ce soit pour la culture des champs ou pour la production fourragère – est beaucoup plus facile à faire passer que les principes du Plan Wahlen, basé sur les problèmes d'approvisionnement (voir «la bataille des champs»). Le recul constant du nombre des exploitations agricoles, aux yeux de certains interlocuteurs, remet d'ailleurs en question la crédibilité du plan sectoriel: en cas de nécessité, qui sera en mesure d'exploiter les SDA?

A de nombreuses reprises on a mentionné le développement durable, qui peut contribuer à étayer l'argumentation des SDA. Comme la nouvelle Constitution fédérale contient aussi la notion de développement durable, cet argument devrait être approfondi.

S'agissant de la protection des sols et de l'utilisation des meilleures terres agricoles, il faut adopter une approche plus différenciée du développement durable. Ainsi, d'un point de vue éthique, il ne se justifie pas d'utiliser des SDA pour des projets tels que des grands parkings, des centres d'achat hors des localités, des halles d'entrepôt ou encore des maisons familiales. Si ces bâtiments peuvent tout à fait correspondre à un usage social, s'ils produi-

sent des avantages économiques durant la phase de construction, il faut se rappeler cependant que le facteur «sol» exige de penser dans une autre échelle de temps. Il faut plus de 10000 ans pour créer un sol de qualité et quelques heures seulement pour le détruire et le transporter avec une pelle mécanique. La dimension économique et sociale de la durabilité est ici sans commune mesure avec la dimension écologique de l'impact. De ce point de vue, il devrait être interdit d'utiliser et de détruire des SDA pour des intérêts à très court terme.

Il faut changer le titre du plan sectoriel.

On gagnerait énormément à rebaptiser le plan sectoriel. L'expression de «surface d'assolement» étant inconnue du grand public, il faudrait au moins compléter le titre par un énoncé clair tel que «Protection et garantie des meilleures terres agricoles» ou encore «Maintien des terres aptes aux grandes cultures».

La Confédération devrait donner une information plus large.

Comme cela ressortait déjà du premier rapport, les cantons demandent avec insistance que la Confédération les informe et les conseille mieux. L'enquête auprès de cantons a montré que, faute d'explications claires de la part de la Confédération, chaque canton interprète l'arrêté du fédéral relatif aux SDA et l'applique à sa façon.

Il en a résulté un foisonnement intéressant de possibilités et de manières de faire dans la mise en œuvre et la gestion du plan sectoriel dans chaque canton. Cette variété très fédéraliste a certes des aspects positifs car les procédures sont adaptées à la réalité de chaque canton, mais ces possibilités ne sont pas connues hors des frontières cantonales alors qu'elles pourraient stimuler un autre canton. La méconnaissance réciproque des pratiques entre les cantons – qui va jusqu'à ignorer ce qui se passe en matière de gestion des SDA dans le canton voisin – est plutôt étonnante et parfois même déroutante.

Cette variété présente aussi des inconvénients. Ainsi, chaque canton a appliqué sa propre méthode pour définir et recenser les SDA, décidé s'il les

intégrait ou non à la carte du plan directeur, défini sa propre politique de garantie des SDA envers la Confédération, etc. Cette variété explique qu'il y a 26 sortes différentes de SDA, quant à la qualité des sols et à la manière de les intégrer dans l'aménagement du territoire. La tentative, vouée d'avance à l'échec, de procéder à une comparaison inter-cantonale, a finalement mené aux discussions qui sont résumées dans l'épais annexe au plan sectoriel de 1992.

La Confédération, les CFF et les cantons doivent montrer plus de retenue dans l'utilisation de SDA pour leurs constructions et installations.

Les recherches de l'Office fédéral du développement territorial montrent clairement que la Confédération et les CFF ont utilisé et utiliseront pour des constructions et des installations une surface de l'ordre de grandeur de 1300 ha au cours des dix dernières années et des dix prochaines années. Rapportée aux 438 560 ha du total, cette surface représente 0.3%¹²

Ce n'est pas là un «chèque en blanc», ni pour l'administration fédérale ni pour la protection contre les crues, les constructeurs de routes ou les chemins de fer, pour qu'ils ne tiennent pas compte des SDA. Le devoir de diligence s'applique aussi à ces maîtres d'ouvrage. Mais il ne faut pas non plus considérer les cantons qui ont dû ainsi «abandonner» des SDA, comme ayant été «lésés» et en conséquence réduire automatiquement leur quota à hauteur de la surface utilisée par la Confédération.

La garantie des SDA est une tâche nationale à laquelle doivent collaborer tous les cantons dans la mesure de leurs possibilités. Si un canton perd des SDA à cause de la construction d'une grande infrastructure, il se charge en contrepartie de prestations qui profitent à d'autres cantons et à l'ensemble du pays. Une «récompense» sous la forme d'un calcul d'épicier et de la déduction du quota des SDA perdues serait inappropriée.

¹² Rapport final du Module 4 sur les surfaces d'assolement: enquête interne de M. Liner sur l'utilisation de surfaces par la Confédération au sens large sur la base des 10 dernières et des 10 prochaines années (estimations); ARE, Berne, 28.12.01 (non publié).

La Confédération doit définir clairement la manière dont les cantons doivent traiter certaines utilisations à l'intérieur des SDA.

Afin d'assurer une égalité de traitement, il faut que la Confédération définisse des règles claires, p. ex. en matière de zones destinées à l'agriculture spéciale ou à l'exploitation des matériaux, de chemins, de remise en culture, de golfs, de vergers à haute tige, d'arboriculture intensive ainsi que de la vigne, ceci afin de d'accorder ces activités avec la garantie des SDA. Il règne à cet égard dans nombre de cantons un manque de clarté, et une plus grande «unité de doctrine» serait la bienvenue.

Cette tâche importante pourrait être assumée par le groupe de travail SDA, qui réunirait les résultats dans une notice explicative à réaliser et à publier rapidement. Si la Confédération ne fournit pas cette aide à la gestion, certains cantons ont l'intention de se mettre d'accord entre eux pour trouver des solutions.

Le groupe de travail interdépartemental SDA doit être revalorisé et complété.

Le groupe de travail SDA est jusqu'ici constitué de représentant(e)s des trois offices fédéraux de l'agriculture (OFAG), de l'approvisionnement économique (OFAE) et du développement territorial (ARE). Il a des compétences plutôt informelles. Ses membres informent leur office à l'interne, lorsque des questions importantes relatives aux SDA sont abordées ou lorsqu'il faut prendre position sur des interventions parlementaires.

Afin de donner aussi plus de poids aux SDA au sein de l'administration, le groupe de travail devrait être revalorisé et complété, du moins pour inclure les aspects de protection des sols et du paysage par une représentation de l'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Il serait utile d'examiner la possibilité d'inclure une ou deux personnes représentant les instances de mise en œuvre (représentant des cantons, aménagiste).

La Confédération devrait rassembler l'ensemble des données SDA des cantons dans une carte.

Plusieurs cantons approuvent l'intention de la Confédération d'assembler les données, dont certaines sont disponibles sous forme digitale dans les SIT des cantons, afin de créer une vue d'ensemble. Ceci permettra tout d'abord une vue synthétique de la surface, la répartition géographique et la dispersion plus ou moins grande des SDA encore existantes et ainsi une meilleure prise en compte en cas de projet de la Confédération ou des régions.

4. Recommandations de l'expert pour la suite de la gestion au niveau cantonal

Il faut poursuivre résolument la mise en œuvre et la gestion du plan sectoriel.

Dans quelques cantons, certains milieux ou certaines communes se sont prononcés contre la poursuite du plan sectoriel et ont fait pression sur les autorités cantonales pour supprimer le plan sectoriel ou du moins établir un moratoire dans sa mise en œuvre. La raison est par trop évidente: les SDA gênent le développement lors de révisions de plans de zones ou d'extension du domaine bâti. Puisqu'on ne saisit plus le sens initial des SDA, on demande leur suppression.

Les cantons devraient résister à la pression des communes et poursuivre résolument la mise en œuvre du plan sectoriel. Cela implique cependant de disposer de meilleurs arguments (voir ci-dessus).

Les cantons ne devraient pas déplacer leurs SDA dans d'autres secteurs.

On a maintes fois constaté la tendance ou encore exprimé l'intention de compenser la perte de SDA bien situées en incluant dans les SDA des surfaces moins propices (altitude, topographie, climat). Ceci ne concerne pas seulement quelques hectares isolés, mais représente un véritable «projet» portant sur une surface plus importante.

Il faudrait empêcher ce développement. Ce n'est pas là le but du législateur et il est en outre objectivement faux de déclarer «nouvelles» SDA des secteurs de moindre qualité, ceci aux dépens des sols de meilleure qualité. Cela reviendrait à contourner le mandat législatif. Les critères propres des cantons, qui ont servi jusqu'ici à définir les SDA, seraient élargis, voire remplacés par d'autres. Il faudrait justifier ce changement de critères, ce qui ne serait pas si simple. Suivant les cas, on pourrait déclarer nouvelles SDA des surfaces où on n'a jamais pratiqué de grandes cultures, ou plus depuis des décennies; dans ces

conditions, il ne faudrait guère compter sur l'approbation des milieux agricoles.

Les cantons devraient recenser les SDA utilisées à des fins agricoles.

Il n'y a que peu de cantons qui disposent de données quelque peu précises sur la surface utilisée par l'agriculture pour son propre usage (pour des constructions et installations) et qui savent quelle part de ces surfaces se trouve dans les SDA. De telles demandes de permis de construire ne sont que rarement examinées sous l'angle de leur utilisation de SDA.

Les cantons devraient veiller à ce que l'agriculture évite dans la mesure du possible de planifier ses constructions et installations dans des SDA, et utilise des sols de moindre qualité. On dispose habituellement de ces bases d'évaluation, puisque les SDA sont digitalisées. Si ce n'est pas le cas, une cartographie des sols est nécessaire.

Les zones agricoles spéciales n'ont pas leur place dans les SDA.

Plusieurs cantons (p.ex.: TG) autorisent l'ouverture de zones agricoles spéciales, en particulier celles destinées aux serres, dans les SDA en argumentant que dans ces périmètres de production (très) intensive (hors-sol), les rendements qu'on peut atteindre sont plus élevés qu'en pleine terre. Ainsi les serres contribueraient-elles aussi à la sécurité alimentaire en cas de nécessité et seraient donc conformes au but du plan sectoriel. Il faudrait donc les autoriser dans les SDA. D'autres cantons ont une approche plus nuancée: si l'argumentation des SDA est complétée dans le sens de la durabilité, comme nous le proposons ici, alors il faut prendre en compte le fait que dans une serre en dur le sol est habituellement profondément modifié, voire détruit. D'un point de vue environnemental, le sol n'est pas géré de manière durable. Chaque serre contribue ainsi finalement à détruire le sol et à réduire les SDA. Logiquement de telles zones ne devraient plus être autorisées dans les SDA (p.ex.: BL). Ce point n'a pas fait l'unanimité au sein du groupe de travail, et devrait donc être approfondi.

La thésaurisation du terrain à bâtir devrait être combattue par tous les moyens.

Au cours des entretiens, la question de la thésaurisation du terrain en zone à bâtir est apparue comme un phénomène très répandu, et qui se révèle véritablement problématique, surtout dans l'optique de la protection de la surface agricole. En effet, toute thésaurisation de terrains à bâtir accroît la pression sur les terrains environnants, convoités par la zone à bâtir. Tant qu'il sera légalement possible de thésauriser des terrains, il ne faudra pas s'étonner que la surface urbanisée continue de s'étendre.

Dans certains cas les cantons ont commencé à se mobiliser contre ce problème, que ce soit sur le plan fiscal (p.ex.: UR) ou par le biais d'une information ciblée (p.ex.: ZG). Les cantons devraient davantage recourir à ces moyens afin de réduire la thésaurisation des terrains. Ce serait une contribution active à la densification du milieu bâti et ainsi à la réduction de la pression sur le territoire agricole et les sols de bonne qualité, donc à la protection des SDA.

Les cantons devraient réunir de meilleures données de base pour la garantie à long terme des SDA.

On pense ici avant tout à des cartes des sols, resp. des cartes d'aptitude. Plusieurs cantons ont fait établir de telles cartes à grande échelle ces dernières années et ont redélimité leurs SDA sur cette base (p. ex.: ZH, BL, AR). C'est très réjouissant, car les SDA délimitées ainsi le sont sur une base scientifiquement beaucoup plus solide, qui prend en compte une connaissance plus fine des aptitudes des sols.

En bien des endroits, la délimitation actuelle est encore fondée sur les estimations des services de l'agriculture qui traitent de la culture des champs ou des services de vulgarisation agricole. Cette base est insuffisante pour un instrument censé prévoir la garantie des surfaces cultivables pour les générations à venir. L'argument selon lequel ce sont les agriculteurs qui connaissent le mieux leurs sols vaut pour l'horizon A (couche superficielle organique). En revanche, la pédologie a clairement montré ces dernières années que le sous-

sol exerce une influence considérable sur l'aptitude des sols et la fertilité. En particulier les dégâts à la structure résultant de l'utilisation de machines lourdes ont une influence indirecte sur la qualité des sols.

Ces sous-sols ne peuvent être cernés avec quelque précision qu'à travers une cartographie des sols. Celle-ci permet d'obtenir de précieuses indications concernant l'utilisation agricole et livre en outre des informations de qualité sur la granulométrie, le régime des eaux, le pH (particulièrement important en relation avec l'acidification et la circulation des polluants), etc.

Il est ainsi nécessaire de cartographier à grande échelle et en détail les SDA. Si ceci n'est pas possible pour des raisons de coût, il faut au moins, à chaque fois que des SDA sont touchées (extension de la zone à bâtir, nouvelles constructions dans la zone agricole), cartographier de manière détaillée les sols concernés localement pour savoir quelle qualité de sols est touchée.

5. Objectifs actuels du plan sectoriel

5.1 Remarques préliminaires

Au cours des dix dernières années notre environnement politique, social et économique s'est considérablement modifié. Les symboles de cette transformation sont une forte diminution des tensions est-ouest, l'accroissement de la population mondiale, l'appauvrissement des pays en voie de développement et, par voie de conséquence, l'aggravation du fossé nord-sud, la mondialisation de l'économie et l'accès de tous les points du globe à l'information via Internet. Toutes ces évolutions ont un lien direct ou indirect avec le thème du plan sectoriel des surfaces d'assolement.

Il faut adapter les objectifs de ce plan à ces nouvelles conditions générales, si l'on veut que cet instrument continue de remplir sa mission.

5.2 Aperçu des bases légales: nouveautés et modifications

5.2.1 La Constitution fédérale révisée

La Constitution fédérale, révisée en 1999, a été modifiée et complétée de manière à mettre en évidence le principe de précaution qui préside au plan sectoriel SDA.

Développement durable:

L'idée de développement durable a été intégrée à la nouvelle constitution et ce dans différents articles, même si ce n'est pas toujours sous ce titre:

Art. 2 But

² Elle (la Confédération, NDLR) favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.

Art. 54 Affaires étrangères

² La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

Art. 73 Développement durable

La Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.

Aménagement du territoire:

Art. 75 Aménagement du territoire

¹ La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Approvisionnement du pays:

Art. 102 Approvisionnement du pays

¹ La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives.

Agriculture:

Art. 104 Agriculture

¹ La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- à la sécurité de l'approvisionnement de la population;
- à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;
- à l'occupation décentralisée du territoire.

² En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

³ Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions.

5.2.2 Organisation du territoire

Les bases légales ont changé depuis l'arrêté du Conseil fédéral sur les SDA. Ainsi la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a été révisée en 1999 et des dispositions importantes concernant la zone agricole y ont été intégrées, qui ont des effets plus ou moins directs sur les SDA.

Objectifs actuels du plan sectoriel

Les objectifs fondamentaux de la loi n'ont cependant pas subi de modification: les buts de la LAT (art. 1) et les principes régissant l'aménagement (art. 3) sont toujours en vigueur. Ainsi il s'agit toujours de soutenir par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris aux fins de protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays.

L'obligation d'aménager le territoire (art. 2) prévoit que la Confédération, les cantons et les communes établissent pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder. Le principe de base d'aménagement selon lequel il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables est toujours en vigueur.

En ce qui concerne la zone agricole le fait d'avoir recours à une formulation très nuancée ne signifie pas que les exigences en vigueur jusqu'ici aient été abandonnées.

Art. 16. Zones agricoles

¹ Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent:

- a. les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture;
- b. les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture.

² Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue.

³ Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles.

La loi tient compte, resp. intègre la multifonctionnalité de l'agriculture. Pour la zone agricole, en plus de l'objectif premier, qui est de garantir la base d'approvisionnement du pays, une série d'autres tâches sont venues s'ajouter: sauvegarder

le paysage et les espaces de délasserment et assurer l'équilibre écologique. On peut en déduire que les surfaces d'assolement en tant que meilleures terres dans la zone agricole, doivent également correspondre à ces nouvelles exigences.

Le but du plan sectoriel SDA reste inchangé dans l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire:

Art. 26 Principes

³ Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé.

5.2.3 Approvisionnement alimentaire

Dans le domaine de l'approvisionnement alimentaire l'Office pour l'approvisionnement économique du pays a adapté la stratégie nationale aux nouvelles conditions générales.

La Loi fédérale sur l'approvisionnement du pays (LAP) a été modifiée et la Loi sur les céréales abrogée. L'obligation de stocker des céréales a été intégrée à la LAP.

Actuellement on ne parle plus du Plan alimentaire, mais de la Stratégie pour assurer l'approvisionnement alimentaire: de nos jours on table sur des risques liés à l'approvisionnement qui se regroupent par «profils de risques». On ne met plus en avant l'idée de ravitaillement perturbé, resp. de fermeture des frontières, mais de difficultés d'approvisionnement plus ou moins aiguës suivant le type de crise.

L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays utilise une approche de gestion des crises flexible, selon laquelle chaque situation est évaluée pour elle-même. Dans chaque situation on agit sur l'offre et de la demande en composant avec les importations, le recours aux stocks obligatoires et/ou une augmentation de la production indigène, resp. le recours au contingentement, voire le rationnement partiel ou complet.

Les spécialistes du domaine alimentation ont constaté qu'au cours des dernières années le taux d'auto-approvisionnement en denrées alimentaires en Suisse a plutôt eu tendance à s'élever. Par contre la population suisse a connu une augmenta-

Objectifs actuels du plan sectoriel

tion, si bien qu'il est nécessaire de maintenir la surface minimale d'assolement de 438 560 ha, ce d'autant plus que les nouveaux risques sont capables de réduire massivement la production agricole (contamination des sols). Pour les spécialistes du domaine alimentation il n'est pas déterminant que les SDA garanties soient mises en culture, il s'agit davantage de garantir le maintien d'un potentiel de production.

5.2.4 Agriculture

C'est peut-être dans le domaine de l'agriculture qu'ont eu lieu les changements les plus importants, notamment l'introduction des paiements directs liés aux prestations.

La Constitution fédérale a confié à la Confédération la tâche de veiller à ce que l'agriculture, par un système de production durable, contribue de manière déterminante à la sécurité de l'approvisionnement de la population. La garantie des surfaces d'assolement n'y est pas mentionnée directement.

La nouvelle Loi sur l'agriculture confie à la Confédération une part importante de la sécurité de l'approvisionnement de la population, ce qui peut être compris comme un mandat direct de garantir des terres cultivables.

Art. 1 But

La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population;
- b. à la conservation des ressources naturelles;
- c. à l'entretien du paysage rural;
- d. à l'occupation décentralisée du territoire.

5.2.5 Protection de l'environnement; protection qualitative des sols

La Loi sur la protection de l'environnement a été révisée depuis l'adoption de l'arrêté fédéral concernant le plan sectoriel SDA.

L'Ordonnance du 1er juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSols) contient de nouvelles dispositions relatives à la protection du sol. Elle contient avant tout des indicateurs destinés à la

protection qualitative des sols. Elle distingue entre valeur indicative, seuil d'investigation et valeur d'assainissement des polluants et contient des indications permettant d'évaluer l'érosion dans les terres cultivables.

5.3 Principales bases de mise en œuvre du plan sectoriel touchant à la politique d'organisation du territoire

Depuis 1992 différentes politiques au niveau fédéral ont été redéfinies. Nous résumons ici les principales d'entre elles dans l'optique de la thématique SDA.

5.3.1 Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse

En 1996 le Conseil fédéral a publié son rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, qui présentait les problèmes du moment en matière d'organisation du territoire, ainsi que les stratégies de la Confédération et leur mise en œuvre par grands domaines. Les Grandes lignes ont en particulier servi à mettre l'accent sur les thèmes suivants:

- Les besoins en surfaces pour l'urbanisation s'accroissent: En Suisse la dispersion des constructions se poursuit. On utilise toujours plus d'espace et les besoins d'espace par habitant s'accroissent.
- Les villes et les agglomérations se transforment: Les agglomérations s'étalent de manière concentrique par le biais de la diminution de la population des villes centres et le développement des communes suburbaines.
- Le paysage est sous pression: L'utilisation de surfaces pour l'urbanisation exerce une pression sur les espaces naturels.
- Les interdépendances prennent de l'importance sur le plan transfrontalier et international: L'évolution politique et économique en Europe de même que la mondialisation favorisent les grands centres économiques et modifient la position des régions frontalières.

Mentionnons rapidement les stratégies correspondant à ces problématiques:

- mettre en réseau les villes et l'espace rural,
- aménager le milieu urbain (réseau de villes, rénovation et revitalisation des villes),

Objectifs actuels du plan sectoriel

- soutenir le développement de l'espace rural, ménager la nature et le paysage (protéger les bases de la vie),
- intégrer la Suisse dans l'Europe.

Beaucoup des objectifs des Grandes lignes ont été entre-temps repris dans le programme Politique des agglomérations pour y être mis en œuvre.

5.3.2 Stratégie 2002 pour le développement durable

La Stratégie 2002 du Conseil fédéral pour le développement durable est bâtie sur un principe global et vise à une intégration des principes du développement durable dans toutes les politiques et dans tout le pays. Les points forts de cette Stratégie 2002 sont:

- la prise en compte des trois piliers du développement durable (économie, société, environnement),
- une conception volontairement englobante,
- des mesures concrètes orientées vers l'action, au sens d'un plan d'action,
- l'intégration des cantons, des communes, de la société civile et du secteur privé.

La Stratégie contient 10 domaines d'action et 22 mesures. Dans l'optique du thème SDA, retenons le domaine d'action 7 «Développement territorial et urbain», en particulier le programme de mesures «Aménagement du territoire durable».

5.3.3 Politiques agricoles 2002 et 2007

Pour l'agriculture suisse la réforme de la politique agricole en 1992/1993 a introduit une nouvelle philosophie. En plus de l'ouverture progressive au marché, on a séparé les politiques des prix et des revenus au profit d'une plus grande concurrence. C'est dès lors à travers l'introduction des paiements directs généraux et écologiques que sont rétribuées les prestations de l'agriculture qui ne sont pas couvertes directement par le marché (multifonctionnalité).

La progressive ouverture réciproque des marchés avec l'Union européenne – afin d'augmenter la capacité concurrentielle – va dans le sens des réformes au niveau national initiées avec la Politique agricole 2002 et poursuivies avec la Politique agricole 2007. Cette dernière vise à améliorer encore la capacité concurrentielle de l'agriculture suisse dans l'optique de la durabilité et de la multifonctionnalité.

tionnalité. Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur dès 2004.

5.3.4 Stratégie pour assurer l'approvisionnement alimentaire

La Stratégie pour garantir la sécurité alimentaire a également connu des changements. La nouvelle définition de la notion de menace a amené une adaptation de la politique de sécurité et les plans alimentaires sur lesquels le plan sectoriel se basait. Les évolutions qui constituent une menace existentielle peuvent être de diverses natures: sociale, démographique, écologique, économique, etc. Cependant ce sont les risques technologiques liés à notre mode de vie qui sont les plus actuels.

Les SDA, dans les plans alimentaires de 1980 et 1990, encore dominés par l'idée d'autarcie, constituaient la pièce centrale du dispositif d'approvisionnement alimentaire. Initialement 450 000 ha de SDA étaient exigés. Dans l'actuelle Stratégie pour assurer l'approvisionnement alimentaire on ne se fixe plus sur un scénario de crise en particulier: les instruments sont donc devenus plus flexibles. En cas de crise on recherchera une optimisation entre gestion de l'offre (importations, stocks obligatoires, production indigène) et de la demande (rationnement), tout en tenant compte également de la coopération internationale.

5.3.5 Conception «Paysage suisse» (CPS)

La Conception «Paysage suisse», créée en 1997, représente un instrument de coordination des différentes activités de la Confédération ainsi qu'une base pour la collaboration avec les cantons et les communes. La nature et le paysage y sont au centre; la diversité biologique et paysagère doit être sauvegardée et développée (à travers un partenariat entre toutes les instances fédérales). En ce qui concerne les SDA ce sont les objectifs de réduction de l'utilisation du paysage et de maintien des ressources paysagères qui sont déterminants.

5.3.6 Politique des agglomérations de la Confédération¹³

Cette politique doit servir la volonté du Conseil fédéral de mieux tenir compte des problèmes des

¹³ Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001: Politique des agglomérations de la Confédération.

Objectifs actuels du plan sectoriel

agglomérations. Par le biais d'incitations le Conseil fédéral veut contribuer à empêcher les agglomérations de poursuivre leur étalement et, par là, réduire la pression urbaine sur l'espace rural. Pour cela la collaboration au sein des agglomérations doit s'améliorer. Ainsi la Confédération applique les deux principes suivants:

- La coordination entre le développement de l'urbanisation et les transports conditionne l'aide au financement du trafic d'agglomération par la Confédération.
- Au travers de projets modèles et d'innovations destinées à développer l'urbanisation vers l'intérieur la Confédération soutient des formes novatrices de collaboration au sein des agglomérations.

6. Compléter l'argumentation pour mieux étayer le plan sectoriel SDA

6.1 Remarques préliminaires

L'un des points forts qui ressort de l'enquête auprès des cantons montre que l'argumentation utilisée jusqu'ici pour garantir les SDA ne semble plus adéquate et qu'une justification plus moderne est attendue.

Dans ce qui suit nous abordons différents aspects de ce qui pourrait constituer une meilleure justification de la garantie des SDA à l'heure actuelle. La liste des différents points et la manière de les traiter ne sont pas exhaustifs. Il s'agit des bases d'une discussion qui devra encore avoir lieu.

En plus de la notion si souvent reprise de durabilité, des arguments éthiques sont aussi mentionnés. La dimension écologique est elle aussi nouvelle, même si la prise en compte des surfaces de compensation écologique a très tôt été mentionnée – déjà dans la première Ordonnance sur l'aménagement du territoire.

Il ne s'agit cependant pas de la compensation écologique au sens étroit du terme, thème largement couvert par l'Ordonnance fédérale sur la qualité écologique (OQE): une optique plus large de la notion d'écologie comprend, outre le maintien de la diversité des espèces et la mise en réseau des biotopes d'autres aspects tels que le non-respect (ou le respect partiel) des cycles écologiques, comme celui de l'eau ou encore ceux de l'azote ou du carbone. Dans l'optique du tant redouté changement climatique, le respect de ces cycles et le maintien des fonctions-clés du sol naturel prennent une importance particulière.

6.2 Prise en compte de l'exigence d'un développement durable

La discussion autour du thème du développement durable met en évidence le rapport étroit entre la durabilité et le plan sectoriel SDA en particulier. Les SDA représentent des sols naturels, soit une ressource naturelle vitale, rare, qu'il n'est pas possible de multiplier et que l'homme ne peut pas

créer. Le sol représente un facteur clé dans l'écosystème terrestre.¹⁴

En ce qui concerne les trois dimensions de la durabilité que sont l'écologie, l'économie et la société, elles s'appliquent aussi au sol et à son utilisation.

La nécessité de protéger les terres cultivables résulte de leurs rôles multiples et de leur valeur pour l'écosystème:¹⁵

- a) L'équilibre écologique dépend des mécanismes de régulation du sol qui
 - agit comme milieu d'absorption, de stockage ou de filtrage,
 - est un régulateur thermique,
 - a une action régulatrice sur le régime des eaux,
 - au travers des plantes fixe le gaz carbonique en tant que substance organique et le soustrait ainsi à l'atmosphère.
- b) L'économie du pays dépend de la fonction de production du sol qui
 - permet la production de denrées alimentaires, ce qui contribue à la production de biens, et donc à la création d'une plus-value,
 - permet une plus-value dans les secteurs situés en amont et en aval de l'industrie alimentaire.
- c) Le sol est important pour la société car
 - le travail du sol et son produit créent des places de travail,
 - l'occupation décentralisée du territoire est favorisée,
 - l'identité socioculturelle est maintenue,
 - des produits alimentaires de qualité peuvent être produits,
 - le paysage traditionnel est maintenu et mis en valeur,
 - une production indigène stable contribue à garantir la souveraineté du pays et une certaine continuité dans l'agriculture,
 - on protège les sols les plus fertiles qui sont le mieux à même d'assurer une production élevée avec un minimum d'apports externes,

¹⁴ Il existe d'innombrables définitions du sol. La Société Suisse de Pédologie (SSP) a élaboré une définition générale et des commentaires et l'a publiée sur son site Internet (www.soil.ch).

¹⁵ Selon les conclusions d'un rapport interne de M. Liner: Module 4 relatif au plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA, du 28.12.2001, ARE, Berne.

- on maintient une certaine marge de manœuvre dans la gestion de l'environnement pour les générations présente et futures.

Lien entre durabilité et garantie des SDA

Le sol est une ressource non renouvelable, du moins si l'on pense en termes de décennies ou de siècles.¹⁶

Le programme national de recherche scientifique «Sol» avait déjà constaté que les influences sur le sol induites par le développement économique avaient, à partir de la 2ème guerre mondiale, pris une dimension inédite par rapport à tout ce que les sols avaient subi auparavant. Un groupe de facteurs concerne avant tout la dimension spatiale du sol, alors que les autres concernent surtout la fertilité, c'est-à-dire la qualité.¹⁷

Il est important de retenir que pratiquement toutes les interventions ont un caractère irréversible. Comme les sols ne retrouvent leur équilibre qu'au terme de très longues périodes (ordre de grandeur: le millier d'années) les atteintes doivent être considérées comme incompatibles avec le développement durable – du moins sa dimension environnementale. Cela vaut également pour les deux autres dimensions: les effets à moyen terme du bétonnage de grandes surfaces de terres labourables représentent un risque pour la production indigène. Les surfaces restantes encore utilisées par l'agriculture ne sont pas assez productives pour que la production moyenne reste constante. Ceci peut mener à des conséquences économiques et sociales dont nous ne connaissons pas l'ampleur.

Le fait d'«exporter» notre utilisation du sol hors de nos frontières ne constitue pas non plus une attitude durable (notion d'«empreinte écologique»)¹⁸. Tout accaparement de surface agricole utile hors de notre pays réduit la base d'alimentation de la

population résidente du pays concerné. Cela entraîne des conséquences sociales négatives, qui sont sensibles avant tout dans les couches les plus défavorisées de la population.

Le Programme prioritaire Environnement Suisse (SSP Environnement) a quant à lui amené peu de données nouvelles concernant la composante «sol» dans la durabilité. L'intérêt des chercheurs s'est concentré sur des techniques douces d'assainissement de surfaces polluées par des métaux lourds à l'aide de la phytoextraction¹, en admettant qu'il est possible, grâce à la sélection, d'augmenter massivement la capacité des plantes hyperaccumulatrices.¹⁹ Il est encore impossible de discerner dans quelle mesure des sols pollués pourraient par cette technique être regagnés et considérés à nouveau comme SDA.

6.3 Aspects éthiques liés à la garantie des surfaces d'assolement

6.3.1 Accroissement de la population mondiale – risques alimentaires croissants

La population mondiale continue de s'accroître, même si le rythme de croissance se ralentit depuis quelques années. Les spécialistes paraissent unanimes à dire que la population mondiale se stabilisera aux alentours de 9 à 10 milliards d'individus.²⁰ Il faudra donc compter avec 2 ou 3 milliards d'individus supplémentaires qui viendront s'ajouter à la population mondiale actuelle. Par «compter» nous entendons ici la nécessité d'en assurer l'approvisionnement alimentaire.

La concurrence pour les bonnes terres productives aura tendance à s'accroître au cours des prochaines années.²¹ Il n'est pas certain que le progrès économique et technique, dans le domaine

¹ Absorption active de certains polluants par des plantes qui s'y prêtent (hyperaccumulateurs).

¹⁹ Häberli et al., 2002: p. 82

²⁰ voir entre autres: documentation du colloque international de l'Acad. évang. de Tutzing 2001: Alimentation pour une population mondiale en croissance – sécurité alimentaire et sols.

²¹ Les sols pouvant servir à une production agricole ne représentent que 11% de la surface terrestre, le reste étant composé de déserts, de surfaces couvertes par les glaces ou la forêt, de sols salés ou urbanisés ou infertiles pour d'autres raisons.

¹⁶ Il a fallu plus de 10000 ans pour créer nos sols de plaine. A cela s'ajoute le fait que depuis 3000 ans beaucoup de sols sont utilisés pour l'agriculture et ont ainsi subi une évolution spécifique, fortement marquée par l'homme, et qui les différencie nettement des sols forestiers non modifiés par l'homme.

¹⁷ Häberli et al, 1991: p. 122

¹⁸ voir entre autres Wackernagel M., 1997

agricole, se poursuive au même rythme qu'au cours des dernières décennies. Les manipulations génétiques de plantes et d'animaux se heurtent à des barrières, entre autres de nature éthique. Une poursuite de l'intensification de la production agricole n'est pas souhaitable pour diverses raisons, voire même pas réalisable. La politique agricole des pays industriels se détourne du modèle intensif et s'oriente de plus en plus vers une production écologique et basée sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Par voie de conséquence le niveau des rendements a plutôt tendance à diminuer. Les surfaces en friche sont tolérées, et la production biologique, dont les rendements sont moins élevés, se répand.

Ces quelques éléments très généraux nous montrent pourquoi des pays comme la Suisse ne doivent pas se fier aveuglément au marché mondial pour couvrir leurs besoins alimentaires. Il est nécessaire de pouvoir compter qu'à l'avenir aussi – et même davantage qu'à présent – la population devra pouvoir subvenir à ses propres besoins alimentaires par une production indigène. Les sols qui se prêtent aux grandes cultures constituent donc un enjeu majeur, même si pour l'instant nous ne le percevons pas clairement.

A cela s'ajoute l'argument éthique au sens propre: il faut s'attendre à ce que la faim dans le monde s'aggrave, liée non plus seulement à des inégalités de répartition, mais, à moyen terme, à un manque de sols cultivables, resp. à une augmentation du nombre d'individus à nourrir.

Ainsi c'est faire acte de solidarité pour la Suisse en tant que pays riche, que de ne pas tabler uniquement sur le marché mondial pour assurer sa propre subsistance. Il est nécessaire que les pays riches s'efforcent de produire autant de denrées alimentaires que possible sur leur propre territoire. Chaque tonne de céréales panifiables ou autres achetée sur le marché mondial pourrait contribuer à affamer encore davantage des populations fragiles. Le droit à l'alimentation, du moins à l'accès à des produits de base, fait partie des droits humains et ne doit pas devenir un luxe. Un taux le plus élevé possible d'auto-provisionnement constitue ainsi un postulat éthique.

6.3.2 Respect du sol en tant qu'organisme vivant

Les recherches menées dans le cadre du PNR «Sol» à la fin des années 80 ont montré que le sol non seulement héberge de très nombreux organismes vivants, mais doit être lui-même considéré comme un organisme vivant avec ses différents stades de maturité: sol jeune, sol mature, vieux sol. En tant qu'organisme vivant le sol a droit à être traité avec respect. Cette optique est en contradiction flagrante avec la manière dont le sol est traité dans la réalité actuelle, la consommation décrite plus haut. Annuellement la Suisse perd une surface de 3000 ha de bonnes terres agricoles au profit de la seule construction. Ce sol, comme nous l'avons écrit précédemment, est perdu de façon irréversible. Le sol constitue un bien irremplaçable qui ne peut ni être créé ni être remplacé artificiellement. La remise en culture elle-même constitue un processus difficile. D'un point de vue éthique l'humanité doit se garder de détruire ce qu'elle est incapable de remplacer et d'agir de manière irréversible.

6.3.3 Solidarité avec les générations futures

La dimension sociale du développement durable déjà mentionnée prend ici, s'agissant du sol, une signification supplémentaire liée au temps. Les intérêts des générations futures sont considérés en regard des besoins de la population actuelle: épanouissement personnel, développement économique et social.

Le sol fait actuellement l'objet d'une destruction massive et irréversible: il est vraisemblable que de nombreuses générations auront à pâtir de la légèreté avec laquelle les deux ou trois générations actuelles auront agi. Les générations futures auront à l'avenir trop peu de surfaces pour leur propre évolution. Nous leur laissons une moins grande marge de liberté que celle dont nous disposons (encore) actuellement.

6.3.4 Esthétique et utilisation du sol

Dans le débat sur la durabilité, la dimension esthétique n'a, de façon générale, guère reçu l'attention, alors qu'elle complète les trois dimensions prises en compte habituellement avec une valeur comparable. En lien avec l'utilisation des meilleures terres agricoles, resp. des SDA, cet aspect ne devrait pas être tout à fait laissé de côté.

La protection des meilleures terres agricoles implique une utilisation (agricole): celle-ci peut être très extensive, juste pour empêcher l'extension de la forêt, mais elle peut aussi être intensive, pour autant que la fertilité des sols n'en souffre pas.

Au cours des dernières décennies le paysage a été soumis à une très forte banalisation en particulier dans les terres ouvertes utilisées de manière intensive. Beaucoup de paysages agricoles ont perdu de leur valeur sur le plan esthétique: ils ont été vidés, les parcelles transformées en formes géométriques, de très nombreux chemins ont été construits, les lisières de forêt alignées au cordeau, les haies et murets de pierres rayés de la carte, le sol aplani et adapté au travail des machines. Pour ce qui est des nouveaux bâtiments destinés à l'exploitation agricole (fermes de colonisation), ils ont entraîné de graves atteintes aux paysages. On a ainsi planté dans le paysage, sans tenir compte des spécificités régionales, des bâtiments banalisés qui ne s'intègrent pas dans leur environnement.

Agir d'une manière éthique signifierait également prendre en compte les besoins, sur le plan esthétique, de ceux qui utilisent le paysage pour la production et de ceux qui l'utilisent pour le délasserment, les loisirs et le sport. Le maintien des SDA sans aucun respect de la beauté du paysage et de ses caractéristiques serait trop unilatéral et, à long terme, il faut tenir compte de cet aspect.

6.4 Aménagement du territoire et qualité des sols

Le rôle de coordination de l'aménagement du territoire pour la protection quantitative du sol est très important. Les acteurs de l'aménagement du territoire sont cependant loin de se rendre compte que la protection du sol, en plus de sa composante quantitative (garantie de surfaces), a aussi une dimension qualitative.

Le sol a différentes fonctions: écologique, agronomique et autres. Selon la situation et le type de sol, ces fonctions sont plus ou moins bien remplies. En aménagement du territoire jusqu'ici ces aspects qualitatifs ont été très peu pris en considération. L'optique est centrée avant tout sur les considérations économiques.

Dans l'esprit de la durabilité il est cependant important de garantir à l'avenir un sol particulièrement précieux du point de vue agronomique (fonction de production végétale) ou encore un sol remarquable du point de vue de la biodiversité (fonction biodiversité). Il faut aussi considérer ici les dégâts aux sols que représentent des apports trop élevés en polluants, une érosion déjà visible, ou encore une compaction en profondeur. Toute imperméabilisation devrait se concentrer d'abord sur de tels sols présentant déjà des atteintes.

De telles réflexions peuvent prendre appui sur les travaux récents de l'OFAG sur la «Conception sol». Les cartes des sols, resp. les cartes d'aptitude, sont particulièrement précieuses lorsqu'elles sont établies sur la base de critères homogènes.

A l'avenir il faut se fixer pour objectif de prendre davantage en compte la qualité des sols dans l'aménagement du territoire, afin de protéger d'atteintes irréversibles les bonnes terres agricoles dotées d'un potentiel élevé, de manière à ce qu'elles restent à disposition des générations à venir.

7. Bibliographie

CANTON DE ZÜRICH, déc. 2000: Raubeobachtung Kanton Zürich, Gebäudeentwicklung in der Landschaft, Heft 22, Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung, Zürich.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, 7.12.1998: Ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture, RS 919.118, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, décembre 2001: Politique des agglomérations de la Confédération, Berne 2002.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, mars 2002: Stratégie 2002 pour le développement durable, Berne 2002

HÄBERLI R., 1991: Bodenkultur. Rapport final du Programme national de recherche no 22 «Utilisation du sol en Suisse», Zürich.

HÄBERLI R., GESSLER R., GROSSENBACHER-MANSUY W., LEHMANN POLLHEIMER D., 2002: Synthèse du Programme Prioritaire Environnement Suisse: Objectif Qualité de la vie, Développement durable, Zürich.

HÄTTENSCHWILER PIUS, 1984: Risikoanalyse zur Ernährungsplanung. Thèse. ETH-Z No. 7638, Zürich.

LINER MARCEL, 2000: Standortgerechte Produktion im Rahmen einer international wenig wettbewerbsfähigen Landwirtschaft; eine raumplanerische, agronomische und gesellschaftliche Beurteilung. Travail de diplôme, Inst. für Agrarwirtschaft ETH-Z, Prof. B. Lehmann, Zürich.

LÜSCHER CLAUDE, 2001: Meilleure gestion du plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), Office fédéral du développement territorial, Éléments, Berne.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1980: Vue d'ensemble des études de bases, conceptions, plans sectoriels et projets de la Confédération DFJP/OFAT, Berne.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1999: Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération DFJP/OFAT, Berne.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DFJP/Office fédéral de l'agriculture, DFEP, juillet 1990: Plan sectoriel SDA, Projet pour l'audition des cantons, Berne.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DFJP/OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE, DFEP, février 1992: Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), Surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons, Éléments pour l'aménagement du territoire, OCFIM; Berne.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'APPROVISIONNEMENT ÉCONOMIQUE: Ernährungsamtskonferenz 1997, Bericht über die 44. Amtskonferenz. Thema: Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen im Rahmen der neuen Ernährungssicherungs-Strategie, Berne.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'APPROVISIONNEMENT ÉCONOMIQUE, nov. 1998: Wirtschaftliche Landesversorgung, Unterlagen für den Unterricht, Berne.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'APPROVISIONNEMENT ÉCONOMIQUE, Office de l'alimentation, juin 1999: Stratégie pour le maintien de la sécurité alimentaire en Suisse, 3. édition, Berne.

SOCIÉTÉ SUISSE DE PÉDOLOGIE, BGS/SSP, 1985: Beurteilung und Schutz der Böden, Dokument Nr. 2, Zürich.

TRÜEB MATTEO, 1990. Un nouveau «Plan Wahlen» est-il réalisable en cas de crise ou de guerre?, Cousset, Fribourg.

WACKERNAGEL, M., 1997: Unser ökologischer Fussabdruck: Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt, Bâle.

ZEINDLER CAROLE, 2001: Der Sachplan Fruchtfolgeflächen: Ein zukunftsweisendes Instrument zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung des besten Landwirtschaftsböden. Travail de diplôme à l'Université de Zürich.

Bibliographie

Littérature relative aux thèmes de la durabilité et de la protection du sol (non citée dans le présent rapport)

AARGAST, F.: Nachhaltige Entwicklung – Ein Thema, auch für die Raumplanung!, Collage 4/1998, pp. 14ss.

BIRKMANN, J. ET AL.: Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. Institut für Raumplanung Universität Dortmund. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 96, 2000.

Haber, W., Held M., Schneider M.: Nachhaltiger Umgang mit Böden, Initiative für eine internationale Bodenkonvention, Dok. Intern. Tagung Tutzing, Süddeutsche Zeitung, München, 1999.

INFRAS: Aspekte einer zukunftsfähigen Schweiz, Studie im Auftrag der Schweizer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Entwurf Schlussbericht. Zürich. 1995.

KNOEPFEL, P.; ACHERMANN, D.; ZIMMERMANN W.: Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 bis 1995. Cahier de l'IDHEAP162/1996.

KNOEPFEL, P. (ÉD): Limiter mieux pour obtenir plus. Les contingentements – instruments de la politique de l'environnement et de l'organisation du territoire, Berne OFPER, 2002.

LEHN, H.; STEINER M. BALLSCHMITER K.: Nachhaltiger Umgang mit Natur-, Kultur-, und Siedlungsflächen in Baden-Württemberg: Zielkonflikte in der Bodennutzung. Pilotstudie Arbeitsbericht Nr 110, August 1998.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORÊTS ET DU PAYSAGE (OFEPF)/OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE (OFAG): L'agriculture suisse sur la voie de la durabilité, Berne, 2000.

SCHNELL K.-D.: Nachhaltige Raumordnung im Nichtsiedlungsgebiet. Univ. St.Gallen, FWR-Publikation, St. Gallen, 31/1997

WACHTER, D.: Nachhaltige Entwicklung: Folgerungen für die schweizerische Bodenpolitik. DISP 124/1996, pp. 10ss.

Abréviations:

ARE	Office fédéral du développement territorial
CEP	Conception d'évolution du paysage
CPS	Conception «Paysage suisse»
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie publique
DFJP	Département fédéral de justice et police
OFAE	Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire
OFEPF	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OSites	Ordonnance sur les sites contaminés
OSol	Ordonnance sur les atteintes portées aux sols
SDA	Surfaces d'assolement

