

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen

**Ein zukunftsweisendes Instrument
zur nachhaltigen Nutzung und
Erhaltung der besten
Landwirtschaftsböden**

Diplomarbeit von Carole Zeindler
Zürich, Juni 2001

Begleitet von Dipl. Ing. Agr. ETH Claude Lüscher

Durchgeführt am Geografischen Institut der Universität Zürich,
unter der Leitung von Prof. Dr. Hans Elsasser

Adresse:
Carole Zeindler
Eidmattstrasse 57
8032 Zürich

VORWORT

Auf das Thema des Sachplans Fruchtfolgeflächen aufmerksam gemacht wurde ich innerhalb meines Nebenfachs Agrarökologie: Herr Claude Lüscher setzte sich in der Vorlesung sehr engagiert ein. Er machte den Vorschlag für die Diplomarbeit über den Sachplan Fruchtfolgeflächen, worüber er bereits eine umfassende Sammlung an Zeitungsartikeln und weiteren Materialien besass. Davon konnte ich besonders im historischen Teil dieser Arbeit profitieren.

Für die fachliche Unterstützung, die vielen Hinweise und Kommentare möchte ich mich herzlich bei ihm bedanken. Für die Durchsicht des B- und C-Teils in Bezug auf die Raumplanung sowie die Bereitstellung von weiterführendem Informationsmaterial danke ich Frau Anne Babey vom Bundesamt für Raumentwicklung bestens.

Zudem möchte ich mich bei all denen bedanken, die ich des weitern zum Thema befragen durfte und die sich äusserten. Dazu gehören die Personen von den Bundesämtern sowie der kantonalen Raumplanungsstellen und weiteren VertreterInnen von verschiedenen Organisationen, insbesondere diejenigen, mit denen ich persönlichen Kontakt haben durfte.

Ebenso gilt mein Dank allen, die mich während dem Verfassen in irgendeiner Form unterstützten: Einerseits meiner derzeitigen Arbeitsgeberin, der unicef, die mir gerade in der Schlussphase der Diplomarbeit entgegengekommen ist, andererseits auch meinen MitstudentInnen aus Geografie, Geschichte und Agrarwirtschaft, die mir bei dem Thema und der Durchsicht dieser Arbeit sehr geholfen haben.

Carole Zeindler

Zürich, im Juni 2001

ZUSAMMENFASSUNG

Ein Sachplan ist grundsätzlich ein raumplanerisches Instrument auf Bundesebene, das eine raumwirksame Aufgabe koordinieren soll. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen war der erste Sachplan, der nach Einführung des Raumplanungsgesetzes erstellt wurde. Er hat zum Ziel, ackerbaulich nutzbare Böden im Hinblick auf die Versorgungssicherheit in der Landwirtschaftszone vor Umnutzungen zu bewahren. Er wurde ursprünglich aufgrund des 1980 erstellten Ernährungsplans, welcher die Fläche von 450'000 ha zur Versorgungssicherung der Schweiz *in Zeiten gestörter Zufuhr* verlangte, vom Bundesrat in Auftrag gegeben. Die Grundlagen des Sachplans gehen auf die historischen Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg im Zusammenhang mit der Anbauschlacht, dem sogenannten Plan Wahlen zurück. Es ging dabei um die Idee, die schweizerische Bevölkerung im Krisenfall autark ernähren zu können.

Der Auftrag zur Sicherung der Flächen wurde 1983 in der Raumplanung festgehalten, aber erst mit der Raumplanungsverordnung von 1986 wurde die Aufgabe für die Kantone verbindlich konkretisiert. Im Jahr 1992 konnte der Sachplan schliesslich vom Bundesrat genehmigt werden. Wegen dem starken Flächenverbrauch in der Nachkriegszeit standen zu diesem Zeitpunkt nur noch 438'560 ha Fruchtfolgeflächen zu Verfügung. Ziel ist, dieses Mindestkontingent in Zukunft zu erhalten.

Seit 1992 hat sich die Ausgangslage für die grundlegenden Bereiche des Sachplans, d.h. der Landwirtschaft, der Landesversorgung und der Raumplanung verändert, wodurch der Sachplan unter Druck geriet:

- Die Landwirtschaft unterstand seit 1992 einem Philosophiewechsel. Im Zusammenhang mit den GATT-Verträgen soll der Markt für landwirtschaftliche Produkte geöffnet werden. In der Schweiz wird die Landwirtschaft im Hinblick auf ihre multifunktionalen Leistungen durch Direktzahlungen weiterhin unterstützt. Die Agrarpolitik richtet sich auf eine vermehrte Ökologisierung aus, beim gleichzeitigen Ziel der Wettbewerbsfähigkeit.

Einerseits beanspruchen ökologische Massnahmen heute Teile von Fruchtfolgeflächen, andererseits findet auf den ackerbaulich rentablen Böden eine Intensivierung statt, was die Qualität und Quantität der Flächen beeinflusst.

- In der Schweizerischen Sicherheitspolitik hat sich seit 1990, nach der Zeit des Kalten Kriegs, das Verständnis der Bedrohungslage verändert. Neu wird zwischen machtpolitisch und nicht-machtpolitisch bedingten Gefahren unterschieden. Diese Neuorientierung bewirkte eine Anpassung der Ernährungssicherungs-Strategie. Die Ernährungspläne von 1980, resp. 1990, die noch auf der Idee einer autarken Schweiz beruhten, wurden 1996 revidiert. Neu ist die Eigenproduktion nur noch eine Massnahme unter anderen, was den Sachplan relativiert.
- Im raumplanerischen Vollzug sind ebenfalls Veränderungen festzustellen: Unterschiedliche Nutzungsansprüche kommen von Seiten
 - der Landwirtschaft (Intensivierung, Ökologisierung, Meliorationen, Waldwirtschaft, Strukturwandel)
 - des Umweltschutzes (ökologische Ausgleichsflächen, Biotope, Geotope, veränderte Gewässerwirtschaft)
 - der Katastrophenprävention (Schutzbauten, Schutzzonen, Gewässerkorrekturen)

- der Erholung (Freizeit, Tourismus, Sport)
- der Infrastrukturbauten (v.a. für Verkehr)
- des Abbaus oder Deponien
- der Siedlung (Bauzonenerweiterung).

Diese unterschiedlichen Ansprüche setzen den Sachplan unter Druck.

Die Kantone haben die Flächen auf ihre jeweils individuelle Art zum grössten Teil relativ gut gesichert. Der Sachplan gilt sogar als mögliches Argument gegen die Siedlungsausdehnung. Durch grosszügige Ausscheidungen fanden die Kantone in der Zwischenzeit zusätzliche Fruchtfolgeflächen, welche über das geforderte und unbedingt zu schützende Kontingent hinausgehen. Dadurch verschlechtert sich jedoch die durchschnittliche Qualität der Flächen und die Glaubwürdigkeit des Schutzes gegenüber Bauzonen-Erweiterungsgesuchen der Gemeinden nimmt ab, weil nicht mehr nur die besten Böden geschützt werden und der Kanton scheinbar über genügend Ersatz für potentielle Umzonungsflächen verfügt.

In Zukunft geht es darum, die Glaubwürdigkeit des Sachplans wieder herzustellen und zu sichern. Die Argumentationsbasis muss sich den veränderten Ausgangsbedingungen anpassen, denn die Sicherung macht weiterhin Sinn. Damit die Flächen weiterhin legitim geschützt werden können, bietet sich z.B. eine erweiterte Sichtweise im Hinblick auf die Nachhaltigkeit an.

Die nachhaltige Entwicklung hat zum Ziel, die Ressourcen so sparsam zu nutzen, dass die Bedürfnisse der heutigen sowie der nachfolgenden Generationen gedeckt werden können. Die Ernährungssicherung bleibt weiterhin ein wichtiges Ziel, hingegen kommen Aspekte der Nachhaltigkeit ergänzend hinzu: Es geht um die Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit den Ressourcen, den Funktionen, ganzen Systemen sowie um die bürokratische Nachhaltigkeit.

Zugrunde liegt die unvermehrbar, für menschliche Zeitbegriffe nicht erneuerbare Ressource Boden, die in Qualität (Bodenfruchtbarkeit) und Quantität geschützt werden soll. Die Bodenfruchtbarkeit steht durch chemische, physikalische und biologische Belastung unter Druck. Ihre Erhaltung ist nötig, damit die verschiedenen Funktionen des Bodens – die Lebensraumfunktion, die Regelungsfunktion, die Nutzungsfunktion und die Kulturfunktion, die hier im Sinn der Nachhaltigkeit in die drei Bereiche der Ökologie, Ökonomie und Soziales aufgegliedert sind – erbracht werden und den grösstmöglichen Nutzen für die systemare Nachhaltigkeit leisten können. Zur systemaren Nachhaltigkeit können verschiedene Aspekte gezählt werden. Es werden der Energieaspekt und der Zusammenhang mit der Welternährungslage dargestellt, welche z.B. anhand des Hilfsmittels des ökologischen Fussabdruckes miteinander in Verbindung gebracht werden können. Die bürokratische Nachhaltigkeit soll die Ziele der nachhaltigen Entwicklung umsetzen helfen.

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen kann nicht nur im Sinn der Nachhaltigkeit, sondern auch im Vergleich mit dem Ausland als zukunftsweisendes Instrument gesehen werden: Internationale Engagements haben den nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden zum Ziel, wobei bisher noch keine verbindlichen Vertragswerke zustande kamen. Die Schweiz hat in dieser Hinsicht bereits Vorarbeit geleistet. Sie nimmt im internationalen Vergleich auch eine Sonderstellung ein: Kein anderes Land in Europa verfügt über ähnlich knapp bemessene durchschnittliche landwirtschaftliche Nutzfläche wie die Schweiz; es befindet sich auch kein anderes Land in einer vergleichbaren Situation.

Als Fazit ergibt sich, dass am Sachplan unbedingt festgehalten werden muss. Dafür sind verschiedene Massnahmen nötig:

1. Bewusstseinsbildende Massnahmen:

- Argumentationsbasis aktualisieren
- Bewusstsein um die knappe Ressource Boden, bzw. um die Irreversibilität von Umnutzungen fördern
- Den Sachplan respektieren und konsequent handeln (Vollzug)

2. Quantitative Massnahmen (Raumplanung):

- Objektivität und Transparenz der Daten
- Zusammenarbeit zwischen den AkteurInnen
- Ausnützen von Synergien

3. Qualitative Massnahmen (diverse AkteurInnen):

- Beobachtung der Bodenqualität
- Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit
- Einbezug/Berücksichtigung des Umfeldes der Flächen

INHALTSÜBERSICHT

Teil A: Einleitung und Themenübersicht

- 1 Einleitung und Themenübersicht

Teil B: Allgemeines zum Sachplan Fruchtfolgeflächen vor 1992

- 2 Inhalt, Grundlagen und Ziele des Sachplans Fruchtfolgeflächen 1992
- 3 Historischer Kontext
- 4 Etappen in der Entstehung des Sachplans Fruchtfolgeflächen
- 5 Sicherung und Erhaltung der Fruchtfolgeflächen

Teil C: Veränderungen seit 1992

- 6 Veränderungen in der Agrarpolitik
- 7 Wandel in der Nahrungsmittelproduktion und Versorgungssicherheit
- 8 Veränderungen in der Raumordnung
- 9 Zunehmende Gewichtung von Umwelt- und Naturschutzanliegen
- 10 Entwicklungen in der europäischen Agrarpolitik
- 11 Zusammenfassung der Veränderungen

Teil D: Der Sachplan Fruchtfolgeflächen als zukunftsweisendes Instrument

- 12 Zur aktuellen Situation des Sachplans
- 13 Der Sachplan im internationalen Vergleich
- 14 Vision der nachhaltigen Entwicklung
- 15 Fazit

Teil E: Bilanz und Ausblick

- 16 Bilanz und Ausblick

Teil F: Quellen

- 17 Literatur
- 18 Liste der befragten Personen
- 19 Rechtliche Grundlagen

Teil G: Anhang

- Merkblatt zum Vollzug

INHALT

| | |
|--|-----------|
| VORWORT | I |
| ZUSAMMENFASSUNG | III |
| INHALTSÜBERSICHT | VI |
| INHALTSVERZEICHNIS | VII |
| ABBILDUNGEN | XII |
| TABELLEN | XII |
| ABKÜRZUNGEN | XIII |
| | |
| 1 EINLEITUNG UND THEMENÜBERSICHT | 3 |
| 1.1 AUSGANGSLAGE UND ZIEL DER ARBEIT | 3 |
| 1.2 AUFBAU DIESER ARBEIT | 3 |
| 1.3 METHODIK | 6 |
| 1.4 EINORDNUNG DES THEMAS | 6 |
| | |
| 2 INHALT, GRUNDLAGEN UND ZIELE DES SACHPLANS FRUCHTFOLGEFLÄCHEN VON 1992..... | 11 |
| 2.1 INHALT DES SACHPLANS FRUCHTFOLGEFLÄCHEN..... | 11 |
| 2.1.1 <i>Definition der Bezeichnung „Sachplan“ und „Fruchtfolgeflächen“</i> | 11 |
| 2.1.2 <i>Sachplan Fruchtfolgeflächen: Instrument</i> | 11 |
| 2.2 GESETZLICHE GRUNDLAGEN..... | 12 |
| 2.2.1 <i>Bundesverfassung</i> | 12 |
| 2.2.2 <i>Gesetzgebung in der Landwirtschaft</i> | 12 |
| 2.2.3 <i>Gesetzgebung in der Landesversorgung</i> | 13 |
| 2.2.4 <i>Gesetzgebung in der Raumplanung</i> | 13 |
| 2.2.5 <i>Zeitliche Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen</i> | 14 |
| 2.3 ZIELE DES SACHPLANS VON 1992..... | 15 |
| 2.4 EINORDNUNG IN DIE FLÄCHENNUTZUNG..... | 15 |
| | |
| 3 HISTORISCHER KONTEXT | 18 |
| 3.1 ANBAUSCHLACHT DES 2. WELTKRIEGS: PLAN WAHLEN | 18 |
| 3.1.1 <i>Faktoren, die zum Anbauwerk führten</i> | 18 |
| 3.1.2 <i>Der Anbauplan (Plan Wahlen)</i> | 19 |
| 3.1.3 <i>Durchführung des Anbauplanes und Schwierigkeiten</i> | 20 |
| 3.1.4 <i>Bilanz des Anbauwerks</i> | 22 |
| 3.2 PLANUNG ZUR SICHERUNG DER VERSORGLAGE NACH DEM KRIEG..... | 23 |
| 3.2.1 <i>Erneuerung des Landwirtschaftsgesetzes</i> | 23 |
| 3.2.2 <i>Entwicklung von Ernährungsplänen</i> | 23 |
| 3.2.3 <i>Der Ernährungsplan von 1980, resp. 1990</i> | 24 |
| 3.3 STEIGENDER FLÄCHENBEDARF SEIT DER NACHKRIEGSZEIT | 26 |
| 3.3.1 <i>Bauboom in der Nachkriegsphase</i> | 26 |
| 3.3.2 <i>Kulturlandverluste</i> | 26 |
| 3.3.3 <i>Notwendigkeit von Massnahmen: Das Raumplanungsgesetz von 1979</i> | 27 |
| 3.3.4 <i>Dringender Schutz für Kulturland: Entstehung des Sachplans</i> | 27 |
| | |
| 4 ETAPPEN IN DER ENTSTEHUNG DES SACHPLANS FRUCHTFOLGEFLÄCHEN | 28 |
| 4.1 ERSTE DISKUSSIONEN UM DEN SACHPLAN UND AUFTRAG DER RAUMPLANUNG | 28 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.2 | REVISION DER RAUMPLANUNGSVERORDNUNG VOM 26. MÄRZ 1986..... | 28 |
| 4.3 | VOLLZUG: KANTONALE ERHEBUNGEN | 29 |
| 4.4 | ÜBERPRÜFUNG UND HARMONISIERUNG DURCH DEN BUND | 29 |
| 4.5 | VORGEHEN, SPEZIELLE FRAGEN DER ANRECHNUNG | 30 |
| 4.5.1 | <i>Grundsätzliches</i> | 30 |
| 4.5.2 | <i>Spezialfragen bei den Erstausscheidungen</i> | 31 |
| 4.5.3 | <i>Verluste</i> | 31 |
| 4.6 | BUNDESRATSBESCHLUSS VON 1992 | 31 |
| 5 | SICHERUNG UND ERHALTUNG DER FRUCHTFOLGEFLÄCHEN | 34 |
| 5.1 | ÜBERBLICK | 34 |
| 5.2 | BUND/KANTONE | 34 |
| 5.3 | KANTONE/GEMEINDEN | 35 |
| 6 | VERÄNDERUNGEN IN DER AGRARPOLITIK..... | 39 |
| 6.1 | AUSGANGSLAGE..... | 39 |
| 6.2 | GATT-URUGUAY-RUNDE ALS REFORMBRINGERIN | 39 |
| 6.3 | DIE SCHWEIZERISCHE AGRARREFORM | 40 |
| 6.4 | ZIELE DER MULTIFUNKTIONALEN LANDWIRTSCHAFT | 42 |
| 6.4.1 | <i>Sichere Versorgung der Bevölkerung</i> | 42 |
| 6.4.2 | <i>Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen</i> | 43 |
| 6.4.3 | <i>Pflege der Kulturlandschaft</i> | 43 |
| 6.4.4 | <i>Dezentrale Besiedlung des Landes</i> | 44 |
| 6.5 | STRATEGIEPAPIER HORIZONT 2010 | 44 |
| 6.6 | KOMMENTAR..... | 45 |
| 7 | WANDEL IN DER NAHRUNGSMITTELPRODUKTION UND VERSORGUNGSSICHERHEIT..... | 46 |
| 7.1 | ÜBERBLICK | 46 |
| 7.2 | SICHERHEITSPOLITIK..... | 46 |
| 7.3 | VERÄNDERTE ERNÄHRUNGSSICHERUNGS-STRATEGIE | 47 |
| 7.4 | STAND DER SELBSTVERSORGUNG | 48 |
| 7.4.1 | <i>Selbstversorgungsgrad</i> | 48 |
| 7.4.2 | <i>Neue Anforderungen an die Versorgung</i> | 49 |
| 7.4.3 | <i>Technische Fragen</i> | 49 |
| 7.5 | KOMMENTAR..... | 50 |
| 8 | VERÄNDERUNGEN IN DER RAUMORDNUNG..... | 51 |
| 8.1 | STÄDTE, AGGLOMERATIONSÄRÄUME UND LÄNDLICHE GEBIETE..... | 51 |
| 8.1.1 | <i>Städte und Agglomerationen</i> | 51 |
| 8.1.2 | <i>Ländliche Gebiete</i> | 51 |
| 8.1.3 | <i>Nutzungsplanung innerhalb/ausserhalb der Bauzone</i> | 51 |
| 8.2 | VERÄNDERTE NUTZUNGEN UND ANSPRÜCHE | 52 |
| 8.3 | DER LANDWIRTSCHAFTLICHE STRUKTURWANDEL UND ANPASSUNG DES RAUMPLANUNGSGESETZES | 53 |
| 8.3.1 | <i>Begriff des Strukturwandels</i> | 53 |
| 8.3.2 | <i>Trends</i> | 53 |
| 8.3.3 | <i>Revision des Raumplanungsgesetzes</i> | 54 |
| 8.4 | EUROPÄISCHE PLANUNG: EUREK..... | 55 |
| 8.5 | KOMMENTAR..... | 56 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 9 | ZUNEHMENDE GEWICHTUNG VON UMWELT- UND NATURSCHUTZANLIEGEN..... | 57 |
| 9.1 | ÜBERBLICK | 57 |
| 9.2 | LEBENSGRUNDLAGEN: KONFLIKTE ZWISCHEN UMWELTANLIEGEN UND DER LANDWIRTSCHAFT | 57 |
| 9.3 | INTERESSEN DES NATURSCHUTZES | 58 |
| 9.4 | ÖKOLOGISCHER AUSGLEICH | 59 |
| 9.4.1 | <i>Begriff: Ökologischer Ausgleich</i> | 59 |
| 9.4.2 | <i>Die ökologischen Ausgleichsflächen</i> | 60 |
| 9.4.3 | <i>Rückführbarkeit der Ausgleichsflächen</i> | 60 |
| 9.5 | RENATURIERUNG VON GEWÄSSERN | 61 |
| 9.6 | LANDSCHAFTSKONZEPT SCHWEIZ - LKS | 61 |
| 9.7 | KOMMENTAR..... | 62 |
| 10 | ENTWICKLUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN AGRARPOLITIK | 63 |
| 10.1 | DIE ANFÄNGE DER EUROPÄISCHEN AGRARPOLITIK | 63 |
| 10.2 | GAP-AGRARREFORM VON 1992 | 63 |
| 10.3 | AKTUELLE AGRARPOLITIK EUROPAS: AGENDA 2000 | 64 |
| 10.4 | ENTWICKLUNGEN UND TENDENZEN FÜR DIE ZUKUNFT | 65 |
| 10.4.1 | <i>EU und Regionen</i> | 65 |
| 10.4.2 | <i>Aktuelle Entwicklungen und Trends</i> | 66 |
| 10.5 | DAS VERHÄLTNISS DER SCHWEIZ ZUR EUROPÄISCHEN AGRARPOLITIK..... | 67 |
| 11 | ZUSAMMENFASSUNG DER VERÄNDERUNGEN..... | 69 |
| 11.1 | ALLGEMEINE VERÄNDERUNGEN | 69 |
| 11.1.1 | <i>Chronologie der Veränderungen</i> | 69 |
| 11.1.2 | <i>Neuorientierung in der Agrarpolitik</i> | 70 |
| 11.1.3 | <i>Landesversorgung</i> | 70 |
| 11.1.4 | <i>Raumplanung</i> | 71 |
| 11.2 | STAND DER FRUCHTFOLGEFLÄCHEN | 71 |
| 12 | ZUR AKTUELLEN SITUATION DES SACHPLANS..... | 75 |
| 12.1 | ÜBERBLICK | 75 |
| 12.2 | ERFOLG NACH RUND ZEHN JAHREN IN QUANTITATIVER HINSICHT | 75 |
| 12.3 | ÜBERSICHT ÜBER DIE VERSCHIEDENEN INTERESSENGRUPPEN | 75 |
| 12.4 | ZUM VOLLZUG SEIT 1992..... | 76 |
| 12.4.1 | <i>Bedeutung und Schwierigkeiten des Sachplans auf Bundesebene</i> | 76 |
| 12.4.2 | <i>Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Bundesämtern</i> | 77 |
| 12.4.3 | <i>Individuell arbeitende kantonale Raumplanungsämter</i> | 78 |
| 12.4.4 | <i>Gemeinden</i> | 78 |
| 12.5 | ASPEKTE VON SEITEN DER ANSPRUCHSGRUPPEN | 79 |
| 12.5.1 | <i>Landwirtschaft</i> | 79 |
| 12.5.2 | <i>Naturschutz</i> | 80 |
| 12.5.3 | <i>Bodenschutz</i> | 80 |
| 12.5.4 | <i>Bevölkerung</i> | 81 |
| 12.6 | ZUSAMMENFASSUNG | 81 |
| 13 | DER SACHPLAN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH..... | 84 |
| 13.1 | ÜBERBLICK | 84 |
| 13.2 | KULTURLANDRESERVEN DER SCHWEIZ IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH | 84 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 13.3 | VERGLEICH DES SACHPLANS FRUCHTFOLGEFLÄCHEN MIT ÄHNLICHEN ENGAGEMENTS DES KULTURLANDSCHUTZES IM AUSLAND..... | 85 |
| 13.4 | BEDEUTUNG DES SACHPLANS IM INTERNATIONALEN ZUSAMMENHANG..... | 86 |
| 13.4.1 | <i>WTO/OECD: Recht jedes Landes auf eine eigene Landwirtschaft.....</i> | 86 |
| 13.4.2 | <i>Internationale Abkommen</i> | 86 |
| 14 | VISION DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG..... | 88 |
| 14.1 | ÜBERBLICK | 88 |
| 14.2 | ALLGEMEINES ZUR KONFERENZ VON RIO UND DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG... 88 | |
| 14.2.1 | <i>Aufkommende Ressourcenprobleme und Diskussionsansätze auf dem Weg zur Konferenz von Rio</i> | 88 |
| 14.2.2 | <i>Die Abkommen von Rio und die Prägung des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung.....</i> | 89 |
| 14.2.3 | <i>Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit und vorgeschlagene konkrete Massnahmen.....</i> | 90 |
| 14.3 | NACHHALTIGKEIT IN DER SCHWEIZER LANDWIRTSCHAFT | 93 |
| 14.3.1 | <i>Nachhaltige Landwirtschaft in Verbindung mit der Multifunktionalität</i> | 93 |
| 14.3.2 | <i>Weitere Ansätze zum Verständnis von Nachhaltigkeit</i> | 93 |
| 14.4 | VERSCHIEDENE EBENEN DER NACHHALTIGKEIT | 95 |
| 14.4.1 | <i>Ressourcen-Nachhaltigkeit.....</i> | 95 |
| 14.4.2 | <i>Funktionen</i> | 96 |
| 14.4.2.1 | <i>Erhaltungs- und Regelungsfunktionen</i> | 97 |
| 14.4.2.2 | <i>Wirtschaftliche Funktionen</i> | 98 |
| 14.4.2.3 | <i>Soziale Anforderungen der Nachhaltigkeit</i> | 99 |
| 14.4.3 | <i>Systemare Nachhaltigkeit.....</i> | 99 |
| 14.4.3.1 | <i>Die Landwirtschaft und der Energieaspekt</i> | 100 |
| 14.4.3.2 | <i>Künftige Entwicklungen der Welternährungslage</i> | 102 |
| 14.4.3.3 | <i>Ökologischer Fussabdruck und ökologische Tragfähigkeit.....</i> | 103 |
| 14.4.4 | <i>Umsetzungsstrategien: Bürokratische Nachhaltigkeit.....</i> | 104 |
| 15 | FAZIT..... | 105 |
| 15.1 | VERSCHIEDENE EBENEN DER NACHHALTIGKEIT | 105 |
| 15.2 | FORDERUNGEN ZUR UMSETZUNG DER NACHHALTIGKEIT | 106 |
| 15.2.1 | <i>Massnahmen zum Bewusstsein um den knappen Boden</i> | 106 |
| 15.2.2 | <i>Quantitativ sparsamer Umgang mit den besten Böden.....</i> | 107 |
| 15.2.3 | <i>Qualitativ rücksichtsvoller Umgang</i> | 108 |
| 16 | BILANZ UND AUSBLICK..... | 113 |
| 16.1 | BILANZ..... | 113 |
| 16.1.1 | <i>Allgemeines zum Sachplan Fruchtfolgeflächen bis 1992.....</i> | 113 |
| 16.1.2 | <i>Veränderungen seit 1992</i> | 113 |
| 16.1.3 | <i>Der Sachplan im Sinn der Nachhaltigkeit.....</i> | 114 |
| 16.2 | AUSBLICK | 115 |
| 17 | LITERATUR..... | 119 |
| 17.1 | BÜCHER, ZEITUNGEN, BERICHTE | 119 |
| 17.2 | INTERNET | 124 |
| 18 | LISTE DER BEFRAGTEN PERSONEN | 126 |
| 19 | RECHTLICHE GRUNDLAGEN..... | 127 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 19.1 | DIREKT RELEVANTE ARTIKEL AUS BUNDESVERFASSUNG, GESETZEN, VERORDNUNGEN UND AUSZÜGE DAVON..... | 127 |
| 19.1.1 | <i>Bundesverfassung</i> | 127 |
| 19.1.2 | <i>Landesversorgung</i> | 128 |
| 19.1.3 | <i>Landwirtschaft</i> | 128 |
| 19.1.4 | <i>Raumplanung</i> | 129 |
| 19.1.4.1 | Raumplanungsgesetz..... | 130 |
| 19.1.4.2 | Raumplanungsverordnung..... | 131 |
| 19.2 | INDIREKT RELEVANTE ÜBEREINKOMMEN, BUNDESGESETZE, VERORDNUNGEN..... | 134 |
| 19.2.1 | <i>Staatsverträge</i> | 134 |
| 19.2.2 | <i>Raumplanung</i> | 134 |
| 19.2.3 | <i>Natur- und Heimatschutz</i> | 134 |
| 19.2.4 | <i>Schutz des ökologischen Gleichgewichts</i> | 135 |
| 19.2.4.1 | Allgemein..... | 135 |
| 19.2.4.2 | Schutz des Bodens..... | 135 |
| 19.2.4.3 | Gewässerschutz..... | 135 |
| 19.2.4.4 | Lufthygiene..... | 135 |
| 19.2.4.5 | Landwirtschaft..... | 135 |
| 19.2.5 | <i>Forstwirtschaft</i> | 136 |
| 19.3 | BUNDESGERICHTSENTSCHEIDE, BEI DENEN DER SACHPLAN FRUCHTFOLGEFLÄCHEN EINE ROLLE SPIELTE..... | 137 |
| | ANHANG..... | 139 |

ABBILDUNGEN

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1-1: Überblick über die Aufstellung der drei Teile der Diplomarbeit | 4 |
| Abbildung 2-1: Anteile der Flächennutzung in der Schweiz | 16 |
| Abbildung 3-1: Kartoffelernte von 1942 auf dem Sechseläutenplatz | 21 |
| Abbildung 3-2: Übergang zur landwirtschaftlichen Produktion in der Krisenzeit | 25 |
| Abbildung 6-1: Agrarreform der Agrarpolitik 2002 in Etappen | 41 |
| Abbildung 7-1: Instrumente der neuen Ernährungssicherungs-Strategie, ausgehend von Angebot und Nachfrage | 48 |
| Abbildung 14-1: Vergleich des Solarenergiesystems mit dem fossilen Energiesystem | 101 |

TABELLEN

| | |
|--|----|
| Tabelle 2-1: Chronologie der gesetzlichen Grundlagen bis 1992 | 14 |
| Tabelle 2-2: Flächennutzungen | 16 |
| Tabelle 3-1: Mehranbauetappen im Überblick | 20 |
| Tabelle 4-1: Richtwerte und reelle Werte der Kantons-Kontingente | 32 |
| Tabelle 6-1: Zielvorstellungen der künftigen Entwicklungen in der Agrarpolitik | 44 |
| Tabelle 9-1: Konflikte zwischen Umweltsanliegen und der Landwirtschaft | 58 |
| Tabelle 11-1: Entwicklungen des letzten Jahrzehnts, die den Sachplan direkt/indirekt beeinflussen | 70 |
| Tabelle 12-1: Übersicht über den Vollzug | 82 |
| Tabelle 12-2: Übersicht über die Haltungen der Anspruchsgruppen | 83 |
| Tabelle 13-1: Vergleich der schweizerischen landwirtschaftlichen Nutzfläche mit europäischen Nachbarländern | 85 |
| Tabelle 14-1: Konkrete Regeln zu den Schlüsseldimensionen der Nachhaltigkeit | 92 |
| Tabelle 14-2: Verschiedene Arten der Auslegung der Nachhaltigkeit | 94 |
| Tabelle 14-3: Verbindung der Multifunktionalität mit der Nachhaltigkeit | 97 |

ABKÜRZUNGEN

| | |
|---------|--|
| Abs. | Absatz |
| AP 2002 | Agrarpolitik 2002 |
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung, vorher BRP |
| Art. | Artikel |
| BfS | Bundesamt für Statistik |
| BGE | Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes. Amtliche Sammlung |
| BLW | Bundesamt für Landwirtschaft |
| BRP | Bundesamt für Raumplanung, seit Juni 2000 ARE |
| Bst. | Buchstabe |
| BUWAL | Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft |
| BWL | Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung |
| BWG | Bundesamt für Wasser und Geologie |
| BV | Bundesverfassung |
| EJPD | Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement |
| EP | Ernährungsplan |
| EVD | Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement |
| FFF | Fruchtfolgeflächen |
| GATT | Vertragswerk der WTO: General Agreement on Tariffs and Trade |
| GIS | Geografisches Informationssystem |
| GSchG | Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer |
| IDARio | Interdepartementaler Ausschuss Rio |
| IUCN | International Union of Nature Conservation an Natural Resources |
| LEK | Landschaftsentwicklungskonzept (auch LEP: Landschaftsentwicklungsplanung) |
| LKS | Landschaftskonzept Schweiz |
| LN | Landwirtschaftliche Nutzfläche |
| LwG | Bundesgesetz über die Landwirtschaft |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| ÖLN | Ökologischer Leistungsnachweis gemäss Direktzahlungsverordnung |
| RPG | Bundesgesetz über die Raumplanung |
| RPV | Verordnung über die Raumplanung |
| seco | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SR | Systematische Sammlung des Bundesrechts |
| SVIL | Schweizerische Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| UVEK | Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| VKMB | Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern |
| WBGU | Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen |
| WTO | World Trade Organization (Welthandelsorganisation) |
| WWF | World Wide Fund for Nature |

TEIL A

EINLEITUNG UND THEMENÜBERSICHT

- KAPITEL 1: EINLEITUNG UND THEMENÜBERSICHT

1 Einleitung und Themenübersicht

1.1 Ausgangslage und Ziel der Arbeit

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen ist der erste Sachplan des Bundes. Vor knapp zehn Jahren, 1992, wurde das Instrument vom Bundesrat gutgeheissen. Es hat zum Ziel, genügend landwirtschaftlich geeignete Kulturlächen zur Sicherstellung der Versorgung *in Zeiten gestörter Zufuhr* zu bewahren. Jeder Kanton ist verpflichtet, eine festgelegte Mindestfläche raumplanerisch vor Umnutzungen zu schützen.

Die Idee zum Sachplan Fruchtfolgeflächen ist aufgrund der für die Schweiz ernährungstechnisch schwierig ausgefallenen Weltkriegssituation und dem in der Nachkriegsphase folgenden ungebremsten Bauboom entstanden. Das Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) berechnete in ihrem Ernährungsplan von 1980 eine Fläche von 450'000 ha Kulturland, die nötig ist, um die Versorgung auch in Zukunft zu sichern. Mit den quantitativen Vorgaben in der Raumplanungsverordnung von 1986 begann die raumplanerische Ausscheidung der Flächen. Die Arbeiten waren 1992 zum grössten Teil abgeschlossen, und der Sachplan wurde vom Bundesrat genehmigt.

Seit 1992 haben sich die politischen Rahmenbedingungen in den verschiedenen Bereichen (Landesversorgung, Landwirtschaft und Raumplanung), in denen der Sachplan eingebettet ist, verändert. Die Ära des Kalten Kriegs ist vorüber, und das Verständnis der Bedrohungslage hat sich verändert. Die Wirtschaftliche Landesversorgung hat ihre Versorgungssicherungs-Strategie dementsprechend angepasst. Die Landwirtschaft ihrerseits sieht sich im Zusammenhang der Marktöffnung vor einem Philosophiewechsel in Richtung einer Ökologisierung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit. Ihre Gesetzgebung wurde entsprechend angepasst. Weitere und neue Nutzungsansprüche werden zudem im Landschaftsraum geltend gemacht, sodass der Druck auf das Kulturland immer stärker zunimmt.

Die Fruchtfolgeflächen, die durch den Sachplan gesichert werden sollen, geraten als Teil des Kulturlandes ihrerseits unter Druck. Aufgrund der Veränderungen seit 1992 erscheint die Begründung der *Zeiten gestörter Zufuhr* des Instrumentes veraltet. Wenn der Sachplan auch in Zukunft bestehen bleiben soll, muss er der aktuellen Ausgangslage angepasst werden: Eine Erweiterung im Sinn der Nachhaltigkeit bietet sich an, wobei der Sachplan bereits heute von Seiten der Raumplanung im Sinn der Nachhaltigkeit interpretiert wird.

Diese Arbeit hat zum Ziel, die Problematik des Sachplans aufzuzeigen und Argumente im Sinn der Nachhaltigkeit zu finden, die das Instrument in Zukunft legitimieren helfen.

1.2 Aufbau dieser Arbeit

In der Arbeit geht es darum, die ursprünglichen Ziele des Sachplans in seinem historischen Umfeld darzustellen, auf die Veränderungen einzugehen und zum Schluss den heutigen Stellenwert des Sachplans vorzustellen. Vorschläge für eine Argumentationsbasis der Zukunft (im Sinn der Nachhaltigkeit) werden am Schluss aufgezeigt.

Gemäss diesen drei Hauptrichtungen gliedert sich die Arbeit in drei Teile. Die Gliederung entspricht untenstehender Abbildung. Der Inhalt der Kapitel (Teile B, C und D) wird nachfolgend inhaltlich genauer beschrieben.

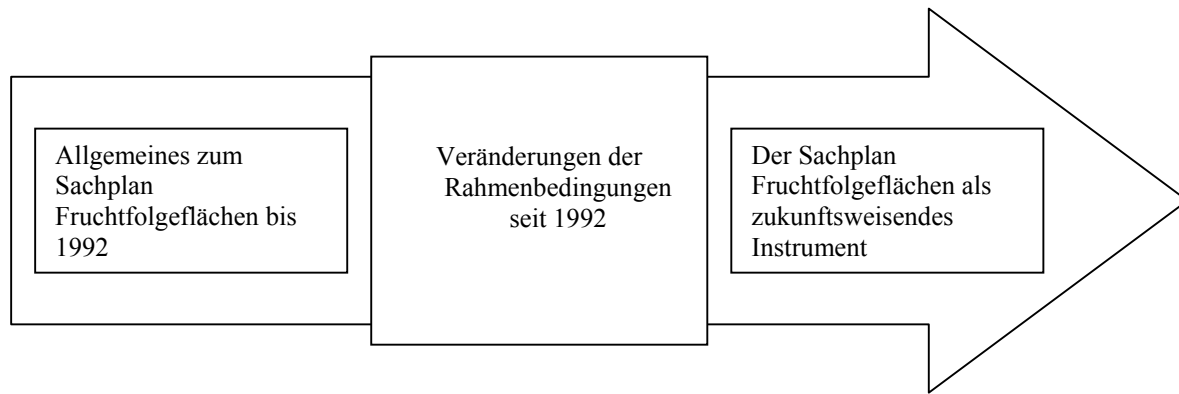


Abbildung 1-1: Überblick über die Aufstellung der drei Teile der Diplomarbeit

1. Allgemeines zum Sachplan Fruchtfolgeflächen vor 1992

Der Sachplan soll zunächst im Überblick vorgestellt werden, wie er im Jahr 1992 vom Bundesrat beschlossen wurde. Danach folgt die Darstellung seiner historischen Wurzeln und die Etappen bis zu seiner Erstellung. Zuletzt wird gezeigt, wie der Vollzug 1992 vorgesehen war.

- Im 2. Kapitel wird allgemein auf den Sachplan eingegangen, wie er 1992 verabschiedet wurde. Es werden die gesetzlichen Grundlagen und die damals propagierten Ziele dargestellt.
- Das 3. Kapitel gibt Auskunft über den historischen Kontext, der zur Idee für den Sachplan geführt hat. Es handelt sich um den Anbauplan aus dem Zweiten Weltkrieg und den darauf folgenden Bauboom, welcher zur Entstehung der schweizerischen Raumplanung und der Idee des Sachplanes für den zusätzlichen Schutz des Kulturlandes führte.
- Die Etappen in der Entstehung des Sachplans bis zum Beschluss von 1992 werden im 4. Kapitel aufgezeigt.
- Wie die Sicherung und Erhaltung der Fruchtfolgeflächen vorgesehen wurde, zeigt das 5. Kapitel.

2. Veränderungen der Rahmenbedingungen seit 1992

Seit der Sachplan Fruchtfolgeflächen 1992 vom Bundesrat formell beschlossen worden ist, haben sich die nationalen und internationalen Rahmenbedingungen verändert. International spielen die GATT/WTO-Abkommen sowie die zunehmende Europäisierung eine Rolle. Damit zusammenhängend sind auf nationaler Ebene von Seiten der Agrarpolitik und der wirtschaftlichen Landesversorgung verschiedene Anpassungen in Gang. Die schweizerische Agrarpolitik befindet sich zur Zeit mitten in einer Reformphase, die einerseits auf eine Ökologisierung des Anbaus und andererseits längerfristig auf eine Angleichung an den europäischen und globalen Markt hinzielt. Das Aufgabenspektrum der Landwirtschaft erweiterte sich mit der Agrarreform (1992): Der Begriff der multifunktionalen Landwirtschaft wurde seither geprägt.

- Im 6. Kapitel wird die Ausgangslage der neuen Agrarpolitik im Zusammenhang mit den GATT-Verhandlungen der Uruguay-Runde dargestellt. Darauf folgt ein Überblick über die schweizerische Agrarreform, die 1992 begann. Zum Schluss wird das Strategiepapier *Horizont 2010* vom BLW vorgestellt. Zur neuen Agrarpolitik gehört

u.a. die Umorientierung von der produktionsorientierten zur multifunktionalen Landwirtschaft.

- Im darauffolgenden 7. Kapitel wird auf die veränderte Sicherheitspolitik mit ihrer neuen Ernährungssicherungs-Strategie eingegangen. Dabei spielt der Stand der Selbstversorgung eine wichtige Rolle.
- Das 8. Kapitel beschäftigt sich mit verschiedenen Dynamiken im Raum. Durch den Strukturwandel hat sich der internationale Wettbewerb verschärft. Die Bedeutung der Städte wird differenziert, gleichzeitig erhält der Landschaftsraum einen neuen Stellenwert.
- Bezüglich der Anliegen des Umwelt- und Naturschutzes gibt Kapitel 9 Auskunft. Konflikte zwischen Umweltanliegen und der Landwirtschaft werden thematisiert. Im Besonderen kommen der ökologische Ausgleich und Gewässerrenaturierungen zur Sprache.
- Die Entwicklungen in der Schweiz können nicht losgelöst von den Tendenzen in Europa betrachtet werden. Eine Zusammenfassung der bisherigen europäischen Agrarpolitik sowie die aktuellen Themen, mit denen sich die europäische Agrarpolitik im Moment beschäftigt, sollen kurz in Kapitel 10 vorgestellt werden.
- Im 11. Kapitel werden die Veränderungen für die verschiedenen genannten Bereiche als Fazit noch einmal zusammengefasst.

3. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen als zukunftsweisendes Instrument

Die Betrachtung des Sachplans im Hinblick auf seine ursprüngliche Aufgabe der Ernährungssicherung scheint im Umfeld der heutigen Tendenzen der einerseits industrialisierten und andererseits ökologisierten Landwirtschaft nicht mehr angebracht. Hinzu kommen Probleme des Vollzugs, da der Sachplan von jedem Kanton auf eine andere Weise umgesetzt wird. Heutige Nutzungsansprüche gehen meistens zu Lasten des verbleibenden Landwirtschaftslandes. Der Sachplan steht unter Druck: Das Instrument scheint veraltet zu sein, weil es den heutigen Verhältnissen nicht mehr entspricht. Es gibt aber auch die Möglichkeit, den Sachplan als sehr fortschrittliches, zukunftsweisendes Instrument zu sehen. Zum Beispiel, im Hinblick auf den nachhaltigen Umgang mit dem besten Landwirtschaftsboden.

- Der aktuelle Zwischenstand des Vollzugs des Sachplans kommt im 12. Kapitel zur Sprache. Es wird auf die Ansprüche der verschiedenen Interessen- und Anspruchsgruppen eingegangen.
- Wenn das Instrument hingegen im 13. Kapitel mit den internationalen Standards und den Nachhaltigkeitsbestrebungen verglichen wird, so zeigt sich, dass die Schweiz mit dem Sachplan ein zukunftsweisendes raumplanerisches Instrument besitzt. International werden Bodenfragen immer aktueller. Kein anderes Land verfügt über ein ähnlich effizientes Instrument. Gleichzeitig ist die Verknappung des ackerfähigen Landes in der Schweiz im Vergleich zum Ausland weit fortgeschritten.
- Die Tendenzen gehen, wie in Kapitel 14 dargestellt, international immer mehr in Richtung des nachhaltigen Umgangs mit den gesamten Ressourcen. Der Boden gehört dazu. Die Ansätze der Nachhaltigkeit sind breit gefächert. In der Schweiz soll die Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft mit Hilfe der Multifunktionalität angegangen werden. Weitere Auffassungen der Nachhaltigkeit versuchen, die Ansätze in Bezug auf die Ressourcen, auf die Funktionen, das globale Systemfunktionieren und die

‚bürokratische Nachhaltigkeit‘ zu erfassen. Die Zusammenhänge des Sachplans auf den verschiedenen Ebenen sind hier in diesem Sinn dargestellt.

- Es ist sinnvoll, den Sachplan auch in Zukunft zu erhalten: Kapitel 15 fasst die Argumente zusammen und macht Vorschläge, welche Konsequenzen sich für ihn im Sinn der Nachhaltigkeit in quantitativer wie qualitativer Hinsicht für die Zukunft ergeben müssten.

1.3 Methodik

Die Methodik gliedert sich wiederum in drei Teile, im Prinzip entsprechend der Aufteilung der Arbeit: Grundlage für sämtliche Teile war die Literaturrecherche. Im Teil B wurden als Ergänzung Zeitzeugen, hier v.a. Zeitungsartikel, beigezogen, wobei nur ein paar davon Eingang in der Arbeit fanden. Teil C basiert hauptsächlich auf aktuellen Angaben aus dem Internet. Im letzten Teil, Teil D, kommen zusätzlich noch Informationen aus mündlichen und schriftlichen Befragungen hinzu, welche punktuell vertieft wurden.

Die hauptsächlich verwendete Literatur wird in den Kapitel jeweils angegeben.

Befragt wurden einerseits VertreterInnen des Bundes (hauptsächlich von Seiten der Landwirtschaft, der Wirtschaftlichen Landesversorgung, der Raumplanung und des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft), des Naturschutzes (Pro Natura) als generelle ExpertInnen, sowie kantonale Stellen (SO, FR, AG, ZH) und weitere Personen für punktuelle Fragen.

Zum Thema *Welternährung und Nachhaltigkeit* bot sich zudem die Gelegenheit, an einer Jubiläumstagung des SVIAL (Schweizerischer Verband der Ingenieur-AgronomInnen und Lebensmittel-IngenieurInnen, 1./2. März 2001) teilzunehmen.

Weitere Anmerkungen:

- Diese Arbeit entstand in einer Zeit, als verschiedene für die Arbeit relevante Gesetzestexte und Verordnungen angepasst wurden. Es werden meist die alten und neuen Artikel zusammen zitiert, wobei der Schwerpunkt möglichst auf die jeweils neue Version gelegt wird.
Die alten Versionen der Gesetzestexte und Verordnungen werden nicht einzeln datiert.
- Für die Fruchtfolgeflächen ist die Abkürzung FFF gebräuchlich. Hier wird diese Abkürzung wenn möglich umgangen. In Tabellen wird ab und zu dennoch auf sie zurückgegriffen.
- Diese Arbeit sollte geschlechtsneutral formuliert sein. Wenn irgendwo nur die weibliche Form steht, ist die männliche natürlich mitgemeint und umgekehrt.
- Inhaltlich wird immer wieder auf ähnliche Themenbereiche eingegangen, sodass einzelne Überschneidungen nicht zu vermeiden sind.

1.4 Einordnung des Themas

Während die Fruchtfolgeflächen zur Zeit der Ausscheidung in den Achtziger Jahren im Zusammenhang mit zu grossen Bauzonen ein aktuelles Thema waren, hat sich die Thematik des Sachplans nach 1992 vorwiegend auf die Administration beschränkt. Von Seiten des Bundes wurde seither lediglich ein Merkblatt für die Bewirtschaftung zu Handen der Kantone

herausgegeben (1995), und 1996 stellte die Wirtschaftliche Landesversorgung ihre neue Ernährungssicherungs-Strategie vor.

Heute geht es auf Bundesebene darum, die Sachpläne wieder aufzufrischen und in die neuen Zusammenhänge zu bringen. Die Bewirtschaftung des Sachplans Fruchtfolgeflächen ist von Seiten des ARE Teil des Realisierungsprogramms 2000-2003. Eine interne Arbeitsgruppe beschäftigt sich zur Zeit mit Fragen einer fortlaufenden Bewirtschaftung und einer effizienteren Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen.

International wird die Thematik des Bodenschutzes im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung immer aktueller. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen nimmt deshalb eine wichtige Pionierrolle ein. Der Sachplan aus der Vergangenheit muss für die Zukunft vorbereitet werden. Dazu braucht es Argumente, wozu diese Arbeit einen Beitrag leisten soll.

TEIL B

ALLGEMEINES ZUM SACHPLAN FRUCHTFOLGEFLÄCHEN VOR 1992

- KAPITEL 2: INHALT, GRUNDLAGEN UND ZIELE DES SACHPLANS
FRUCHTFOLGEFLÄCHEN 1992
- KAPITEL 3: HISTORISCHER KONTEXT
- KAPITEL 4: ETAPPEN IN DER ENTSTEHUNG DES SACHPLANS
FRUCHTFOLGEFLÄCHEN
- KAPITEL 5: SICHERUNG UND ERHALTUNG DER FRUCHTFOLGEFLÄCHEN

2 Inhalt, Grundlagen und Ziele des Sachplans Fruchtfolgeflächen von 1992

2.1 Inhalt des Sachplans Fruchtfolgeflächen

2.1.1 Definition der Bezeichnung „Sachplan“ und „Fruchtfolgeflächen“

Sachpläne sind nach Art. 13 Raumplanungsgesetz (a/nRPG) auf die Entwicklung bestimmter Sachbereiche ausgerichtet und geben „zusätzlich zu den Aussagen der Konzepte auch noch räumlich konkrete Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden, namentlich was den Standort vorgesehener Anlagen oder Massnahmen, die Realisierungsmassnahmen, die Arbeitsorganisation oder das Arbeitsprogramm betrifft“ (BRP, 1998: 38).

Der Sachplan ist somit ein Instrument mit dem raumwirksame Aufgaben koordiniert werden sollen. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen ist ein raumplanerisches Instrument des Bundes zum Schutz der besten Böden. Dieser stammt von 1992 und war der erste Sachplan des Bundes. Seither wurden weitere Sachpläne erstellt, die sich mit diversen Themen beschäftigen.¹

Um die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten und Krankheiten bzw. Schädlingen vorzubeugen, werden im Ackerbau die Feldfrüchte in bestimmter Reihenfolge angebaut, weshalb solche Ackerflächen als „Fruchtfolgeflächen“ bezeichnet werden. Die Flächen setzen sich somit aus der offenen Ackerfläche und den Kunstwiesen zusammen.

Die Ackerfläche wird gemäss landwirtschaftlicher Begriffsverordnung (Art. 18 Abs. 1 bis 3 LBV) folgendermassen definiert²:

¹ Als **Ackerfläche** gilt die Fläche, welche in eine Fruchtfolge einbezogen ist. Sie setzt sich aus der offenen Ackerfläche und den Kunstwiesen zusammen.

² Als **offene Ackerfläche** gilt die Fläche, auf der einjährige Acker-, Gemüse- und Beerenkulturen sowie einjährige Gewürz- und Medizinalpflanzen angebaut werden. Buntbrachen und Rotationsbrachen zählen zur offenen Ackerfläche.

³ Als **Kunstwiese** gilt die als Wiese angesäte Fläche, die innerhalb einer Fruchtfolge während mindestens einer Vegetationsperiode bewirtschaftet wird.

2.1.2 Sachplan Fruchtfolgeflächen: Instrument

Der Sachplan soll einen Mindestumfang an ackerfähigem Kulturland für die ausreichende Versorgung des Landes im Sinn der Ernährungsplanung *in Zeiten gestörter Zufuhr* sichern. Die Flächen sind in der Landwirtschaftszone zu schützen. Einbezogen werden die Flächen, die sich für eine Fruchtfolge eignen. Der Schutz, der durch das Instrument erwirkt wird, ergibt sinngemäss eine weitere Definition der Fruchtfolgeflächen als *Notvorrat an Boden*: Die Fruchtfolgeflächen werden meistens entsprechend interpretiert, offiziell wird aber noch an der Definition auf Gesetzebene mit der Zielsetzung, dass sie für die Landesversorgung *in Zeiten gestörter Zufuhr* gedacht sind, festgehalten. Nachfolgend sind die verschiedenen Interpretationen des Sachplanes dargestellt.

¹ Weitere Sachpläne des Bundes: Sachplan Alptransit, Sachplan Schienenverkehr, Sachplan Strasse (offen), Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL), Sachplan Waffen- und Schiessplätze, Sachplan Militär, Sachplan Expo.

² Eigene Hervorhebungen der zentralen Begriffe.

Grundsätzlich:

Argumentationsbasis für den Sachplan Fruchtfolgeflächen bildet die ausreichende Versorgung *in Zeiten gestörter Zufuhr*. Der Sachplan ist somit ein Instrument des Bundes zum Schutz des für den Ackerbau am besten geeigneten Bodens.

Definition des Gesetzgebers:

Fruchtfolgeflächen sind in der schweizerischen Raumplanungsverordnung die für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete und umfassen das ackerfähige Kulturland, „vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen“, die mit Hilfe der Raumplanung gesichert werden sollen (Art. 16 ff. aRPV, Art. 26 ff. nRPV).

Ein Mindestumfang – verteilt auf die Kantone – wurde ausgeschieden „mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse (Vegetationsdauer, Niederschläge), die Beschaffenheit des Bodens (Bearbeitbarkeit, Nährstoff- und Wasserhaushalt) und die Geländeform (Hangneigung, Möglichkeit maschineller Bewirtschaftung)“ unter Berücksichtigung des ökologischen Ausgleichs, damit „in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgung des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann“ (Art. 16 aRPV/Art. 26 nRPV).

Sinngemässe Definition: *Notvorrat an Boden*

Basierend auf den ausgeschiedenen Flächen, wird im Zusammenhang mit Fruchtfolgeflächen in der Raumplanung der Schweiz oft der Notvorrat an Boden verstanden, gemäss ihrem eigentlichen Zweck: Kulturland wird vor Überbauung geschützt, damit folgende Generationen grösstmöglichen Handlungsspielraum haben und sie damit auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren können.

2.2 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen basieren (für den Teil B der Arbeit) auf dem Stand von 1992 aufgezeigt, worauf der Sachplan aufbaut. Seither haben sich in verschiedenen Bereichen die Gesetzgebung oder die massgebenden Richtlinien geändert.³ In den einzelnen Bereichen wird auf Änderungen, die sich in der Folge vollzogen, hingedeutet. Diese werden aber erst im nächsten Teil (C) zum Hauptthema.

2.2.1 Bundesverfassung

Die alte Bundesverfassung erlaubte dem Bund, Vorschriften zur leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Sicherstellung der Landesversorgung zu erlassen, wenn es das Gesamtinteresse rechtfertigte: Art. 31 bis, Abs. 3 aBV. (In der neuen Bundesverfassung wurde dieser Artikel nicht übernommen.)

2.2.2 Gesetzgebung in der Landwirtschaft

Bereits 1951 ermächtigte das Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes in Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 aLwG den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, um eine Ackerfläche zu erhalten, „welche ... es gestattet, in Zeiten

³Die ausführlichen Gesetzestexte den rechtlichen Grundlagen finden sich in Kap. 19.

drohender oder bereits eingetretener Störung der Zufuhr den Ackerbau innert nützlicher Frist auszuweiten“.⁴

2.2.3 Gesetzgebung in der Landesversorgung

Das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG) vom 8. Oktober 1982⁵ ermächtigt den Bundesrat, die inländische Produktion in der Landwirtschaft zu steigern, sofern die Versorgung des Landes infolge zunehmender kriegerischer oder machtpolitischer Bedrohung erheblich gefährdet oder gestört ist. Ein solcher Eingriff sollte in normalen Zeiten vorbereitet sein: Der Auftrag wurde in verschiedenen Ernährungsplänen wie denen von 1980 und 1990 (EP 80/EP 90), auf denen der Sachplan basiert, ausgeführt. Seither hat sich politisch und wirtschaftlich die Ausgangslage verändert, sodass sich die neue Ernährungssicherungs-Strategie⁶ anpassen musste.

2.2.4 Gesetzgebung in der Raumplanung

Zu den Grundlagen der Raumplanung gehört die „zweckmässige und haushälterische Nutzung“ des Bodens gemäss Auftrag der Bundesverfassung (gestützt auf Art. 22quater und Art. 34sexies aBV), der im Raumplanungsgesetz fundiert und in der Raumplanungsverordnung konkretisiert wird: Die natürlichen Grundlagen – Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft – sollen geschützt werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. a, d, e und Art. 3 Abs. 2 Bst. a/nRPG), die ausreichende Versorgung des Landes muss gesichert werden und die Gesamtverteidigung gewährleistet bleiben. Mit Hilfe der Planung und ihrer Koordination auf den verschiedenen Behördenebenen (Art. 2 a/nRPG) sollen diese Ziele erreicht werden. Art. 3 Abs. 2 Bst. a a/nRPG will der Landwirtschaft explizit genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten.

Die Grundlagen für den Sachplan des Bundes entstanden aufgrund von Art. 13 a/nRPG, der die Erstellung von Konzepten und Sachplänen zugunsten raumwirksamer Aufgaben legitimierte. Die Kantone und Gemeinden erhalten in der Richtplanung (Art. 6 Abs. 2 Bst. a und Art. 8 a/nRPG) und der Nutzungsplanung (Art. 16 a/nRPG⁷) entsprechende Anweisungen zum Vollzug.

Die Artikel 16 bis 20 der Raumplanungsverordnung (1989)⁸ präzisieren das Vorhaben des Sachplanes allgemein in ihren Abschnitten: *Grundsätze, Richtwerte des Bundes, Erhebungen der Kantone, Sachplan des Bundes und Sicherung der Fruchtfolgeflächen*.

Weitere Artikel, wie z.B. Art. 37 a/nRPG zur Bestimmung vorläufiger Nutzungszonen durch den Bund, oder Art. 20 a/nRPG zur Ermöglichung der Landumlegung auf der Ebene der Nutzungspläne, können beim Vollzug der Fruchtfolgeflächen falls erforderlich zusätzlich zur Anwendung kommen.

⁴Im LwG von 1998 wird die Landesversorgung nur in Art. 7 Abs. 2 „Berücksichtigung der Landesversorgung“ und in Art. 57 für den Anbau der Kartoffeln, welcher für die Landesversorgung auf angemessenem Stand gehalten werden soll, berücksichtigt.

Bezüglich der Agrarpolitik hat eine Schwerpunktsverschiebung von der hauptsächlich Nahrungsmittelproduktion zugunsten der Ökologisierung und der Pflege der Kulturlandschaft stattgefunden: Diese wurde im 7. Landwirtschaftsbericht von 1992 dargelegt. Die Veränderungen in der Agrarpolitik kommen in Kap. 6 zur Sprache.

⁵Das LVG wurde am 24. 3. 2000 mit Übergangsregelungen bis 2003 geändert. Im Zusammenhang mit dem Sachplan von 1992 kommt hier noch das LVG von 1982 zum Tragen.

⁶Die neue Ernährungssicherungs-Strategie wurde am 10. September 1996 in Bern vorgestellt (BWL, 1996).

⁷Im neuen Raumplanungsgesetz ist Art. 16 umfassender formuliert.

⁸In der neuen Raumplanungsverordnung sind dies Art. 26 bis 30 nRPV.

In der Rechtsprechung kamen in der Vergangenheit in der Interessensabwägung (Baugebiet/Landwirtschaftsgebiet) einige Bundesgerichtsentscheide zugunsten der Fruchtfolgeflächen zum Zug, die dem Instrument Gewicht verleihen konnten. (Vgl. Kap. 19.3)

Zusätzliche Leitlinien, die sich mehr oder weniger direkt auf die Fruchtfolgeflächen in der Landwirtschaftszone auswirken, werden in den „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ (1996) aufgezeigt. Sie haben keine gesetzliche Wirkung, gelten jedoch als ein Leitbild zur räumlichen Entwicklung der Schweiz in der Zukunft. Weiter spielen unterschiedliche Gesetze und Verordnungen indirekt eine Rolle (z.B. Umweltschutzgesetz, Natur- und Heimatschutzgesetz usw.).

2.2.5 Zeitliche Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen

| Zeit | Landwirtschaft | Wirtschaftliche Landesversorgung | Raumplanung |
|--|---|---|--|
| Zwischenkriegszeit | Getreidegesetz: 1932 | Bundesgesetz zur Sicherstellung der Landesversorgung: 1938 | |
| Kriegszeit 1939-1945 | | Plan Wahlen: Anbauschlacht | |
| 1951 | Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft: Art. 19 Abs. 1 Bst. a, Abs. 2 aLwG (SR 910.1) | | |
| Nachkriegszeit (Zeit des Kalten Kriegs) | | 1967: 1. Ernährungsplan der Universität Zürich | |
| 1969 | | | Bundesverfassung: Art. 22 quater, 34 sexies aBV: Grundlagen für das RPG wurden erschaffen |
| 1974 | | Beitritt der Schweiz zur Internationalen Energieagentur (IEA) | |
| 1975 | | Ernährungsplan EP 75 | |
| 1.1.1980 | | Ernährungsplan EP 80 | Inkrafttreten des 1. RPG |
| 8.10.1982 | | Landesversorgungsgesetz (LVG) | |
| 1983 | | | [Erste Anweisungen zur Sicherung der FFF] |
| 1.5.1986 | | | Inkrafttreten der revidierten RPV: Kantonale Vorgaben für den Sachplan Fruchtfolgeflächen |
| 1990 | | Ernährungsplan EP 90 | |
| 8.4.1992 | | | Inkrafttreten des Sachplans Fruchtfolgeflächen |

Tabelle 2-1: Chronologie der gesetzlichen Grundlagen bis 1992

(Quelle: eigene Zusammenstellung)⁹

⁹ Die allgemeine Fortsetzung der Chronologie findet sich in Tabelle 11.1.

2.3 Ziele des Sachplans von 1992

Die unten aufgeführten direkten und indirekten Ziele und möglichen Zielkonflikte, sind im Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) (BRP, BLW 1992: 3) zusammengestellt. Sie sind der Vollständigkeit halber hier aufgeführt, aber nicht weiter kommentiert.

Ursprünglich diente der Sachplan – gemäss seiner Definition aus Art. 16 Abs. 3 aRPV – zur **Ernährungssicherung des Landes in Zeiten gestörter Zufuhr**, seinem direkt genannten Ziel. Es ging um die Möglichkeit der autarken Ernährung der schweizerischen Bevölkerung, in einer ähnlichen Lage wie den beiden Weltkriegen.

Folgende indirekte Ziele wurden 1992 aufgeführt:

- quantitativer Bodenschutz
- langfristige Erhaltung von geeignetem Landwirtschaftsboden
- Erhaltung von Grünflächen zwischen den Siedlungen
- das Regenerationspotential der Landschaft
- Gesamtverteidigung

Es wurde mit folgenden Zielkonflikten gerechnet:

- Möglichkeit der Siedlungsentwicklung
- Bedarf an Flächen für Infrastrukturbauten
- Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen, ökologischer Ausgleichsflächen und naturnaher Landschaften
- Schutz vor Naturgefahren

2.4 Einordnung in die Flächennutzung

Dem Sachplan Fruchtfolgeflächen von 1992 lagen die statistischen Daten der Arealstatistik von 1979/85 zugrunde. Diesem zufolge betrug der Anteil der Siedlungsfläche 5,9 Prozent. Die landwirtschaftliche Nutzfläche (ohne Alpwirtschaft) betrug 24,6 Prozent (Vgl. Fussnote 10).

Der übrige Anteil von fast 70 Prozent mit unproduktiven Flächen, Alpwirtschaft, Gewässern sowie Wald/Gehölze ist für die Besiedlung ungeeignet. Somit verbleibt ein Drittel des Landes mit landwirtschaftlicher Nutzfläche und Siedlungsfläche dem gesellschaftlichen und sozialen Leben von 7 Millionen Menschen.

Tabelle 2.2. zeigt die verschiedenen Anteile der Bodennutzungen.

| Bodennutzung | Km2 | % |
|---------------------|---------------|------------|
| Unproduktive Fläche | 8'806 | 21,3 |
| Alpwirtschaft | 5'646 | 13,7 |
| Gewässer | 1'726 | 4,2 |
| Wald, Gehölze | 12'523 | 30,3 |
| Landw. Nutzfläche | 10'166 | 24,6 |
| Siedlungsfläche | 2'418 | 5,9 |
| Gesamtfläche | 41'285 | 100 |

Tabelle 2-2: Flächennutzungen

(Quelle: BfS, Arealstatistik 1979/85)

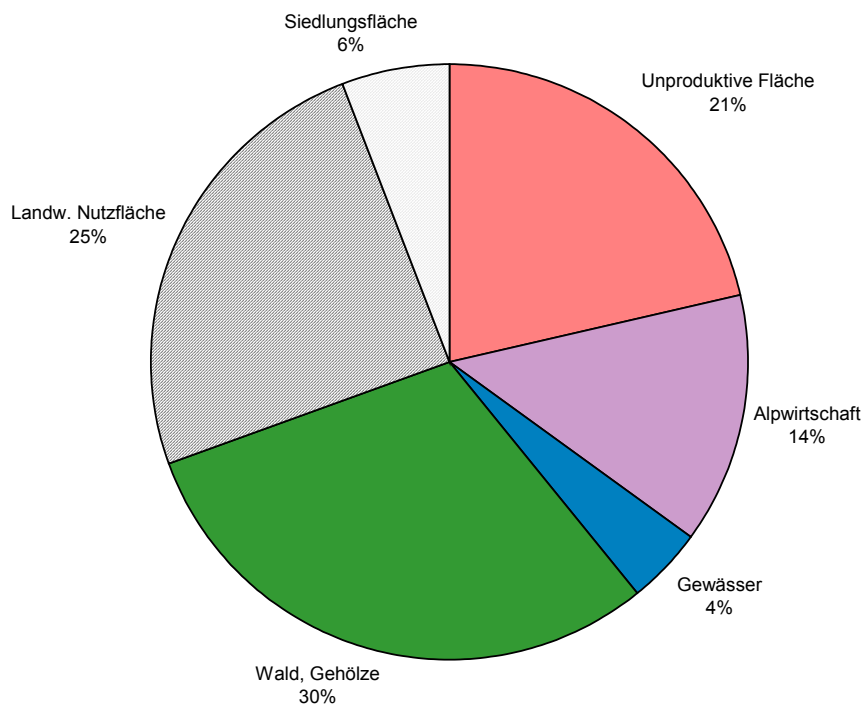


Abbildung 2-1: Anteile der Flächennutzung in der Schweiz

(Quelle: BfS, Arealstatistik 1979/85, analog zur Tabelle 2.2.)

Verglichen mit den Flächennutzungsanteilen der Arealstatistik nehmen die Fruchtfolgeflächen ca. 11 Prozent der Landesfläche oder 43,2 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche ein. Der Anteil von 0,4 Prozenten Fruchtfolgeflächen in der Bauzone kann langfristig nicht gesichert werden, da sie früher oder später überbaut werden.¹⁰

Der Anteil an offenen Ackerflächen betrug 1985 355'000 ha; nur die Hälfte davon, d.h. ca. 200'000 ha waren jedoch laut der Schätzung der Bodenkundlichen Gesellschaft Schweiz, BGS (1985: 10) wirklich gute Böden.

¹⁰ Eine Möglichkeit, bestehendes Kulturland in Bauzonen zu schützen, bietet sich für den Bund im Genehmigungsverfahren der kantonalen Richtplanungen (Art. 6 Abs. 4 aRPG) oder in der Möglichkeit, vorübergehende Nutzungszonen (Art. 37 aRPG) zu bestimmen, wobei diese Option bisher nie ausgenutzt worden ist. Die Kantone ihrerseits können Planungszonen bestimmen (Art. 27 aRPG).

Die Bodennutzungskategorien wurden in der neuen Arealstatistik (BfS, 2001: 3) zusammengefasst: Unproduktive Flächen: 25,5% (unverändert), bestockte Flächen: 30,8% (Zunahme), landwirtschaftliche Nutzflächen: 36,9% (Abnahme), Siedlungsflächen: 6,8% (Zunahme).

3 Historischer Kontext

3.1 Anbauschlacht des 2. Weltkriegs: Plan Wahlen ¹¹

3.1.1 Faktoren, die zum Anbauwerk führten

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann sich mit dem technischen Fortschritt (Kühlschiffe, Eisenbahn) der Weltagrarmarkt auszubilden. Der Getreideanbau in der Schweiz nahm ab, dafür dominierte einseitig die Viehwirtschaft.¹² Das Land importierte etwa einen Drittel seiner Nahrungsmittel, welche fast die Hälfte der Kalorien ausmachten. Durch die einseitige Ausrichtung war die Lebensmittelversorgung während des ersten Weltkrieges folglich knapp geworden und die Preise der produzierten Güter erfuhren eine ungebremschte Inflation. Die Ernährungslage im ersten Weltkrieg war für die Schweiz kritisch – Lösungsansätze, die zu einem Mehranbau führen sollten, wurden erst gegen Ende des ersten Weltkrieges konkret diskutiert.

In der Krise vor dem Zweiten Weltkrieg war die Lage für eine einheitliche Politik und Konsensfindung in der Landwirtschaftspolitik sehr schwierig geworden. Die Autarkiediskussion in der Zeit vor Ausbruch des Krieges stiess anfangs nicht nur auf BefürworterInnen: Es gab Ängste eines Rückschlags der Schweiz in die Ackerbauland-Rolle, und aus landwirtschaftlichen Kreisen wurde befürchtet, dass bei einer Ausdehnung des Ackerbaus die Produkte nach dem Kriegsende¹³ durch Importe vom Markt gedrängt und viele landwirtschaftlich Tätige arbeitslos würden. Auch erachteten es nicht alle als sinnvoll, vor dem Hintergrund der riesigen Überproduktion auf dem Weltmarkt die Produktion auszudehnen.

Zur Sicherung der Brotversorgung in Krisenzeiten schlug der Bundesrat 1924 das Getreidegesetz vor, das lange Diskussionen provozierte, bevor es 1932 angenommen wurde. Das Brotgetreide wurde subventioniert, was zu einer Ausdehnung des Getreideanbaus führen sollte. Tatsächlich nahm der Getreideanbau unter diesen Voraussetzungen nur gering zu (von 1926 bis 1936 um 14'000 ha).¹⁴ Im Gegenzug wurde jedoch weniger Futtergetreide angebaut. Die Milchwirtschaft dehnte sich trotzdem weiter aus.

Erst als sich in den 30er Jahren die Milch-Überproduktion abzeichnete, der Export sich aber einstellte, und die Kondensmilchherstellung (Nestlé) wegen besseren Absatzmöglichkeiten sogar ins Ausland auswich, begann sich der Getreideanbau zu lohnen.

Im faschistischen Italien wurde in den 30er Jahren die „Getreideschlacht“ und in Deutschland die „Erzeugungsschlacht“ diskutiert. Diese Ideen flossen auch in der Schweiz in der „Anbauschlacht“ mit ein. Der ausgedehnte Getreideanbau wurde generell nicht nur mit der Landesversorgung und Wehrpolitik im Kriegsfall verbunden, es floss auch ideologisches Gedankengut in die Anschauungen mit hinein: Die wahren Bauern waren fähig, sich gesund und eigenständig zu ernähren, sie lieferten das Material für die nationale Propaganda. In den 30er Jahren wurde schliesslich eine effiziente Selbstversorgung propagiert.

¹¹ Die Kapitel 3.1.1. bis 3.1.4. basieren hauptsächlich auf dem Werk von Peter Maurer (1985: 17 – 158), dem Text von Werner Baumann (1998), den Darlegungen von F.T. Wahlen (1943) und weiteren Literaturangaben.

¹² Der Export von Käse und Kondensmilch trug zu einem kontinuierlichen Einkommen der Bauern in den Bergregionen bei.

¹³ Noch war allerdings nicht klar, inwieweit die Schweiz vom nächsten Krieg betroffen sein würde.

¹⁴ Baumann (1998: 50) gibt lediglich Relationen und keine absoluten Zahlenwerte zum Getreideanbau an.

Der Bundesbeschluss vom 6.4.1939 sah vor dem Hintergrund des beginnenden Kriegs verschiedene Massnahmen zur Förderung des Ackerbaus vor: die Preis- und Absatzsicherung für Ackerbaufrüchte, die Möglichkeit der Bewilligung von Anbauprämien für Futtergetreide, die Schaffung von Voraussetzungen für den Kauf von Maschinen sowie die Förderung der Pferdezucht. Im Jahreswechsel von 1939/40 konnten somit auf Anordnung des Bundesrates die ersten zwei Mehranbauetappen durchgeführt werden. Die Ackerfläche wurde allmählich ausgedehnt. Die Schweiz befand sich allerdings aufgrund ihrer Agrarstruktur in einer schwierigen Lage: Einerseits in Abhängigkeit der Achsenmächte (Kartoffeln, Saatgut, Düngemittel) und andererseits der Alliierten (Getreide, Futtermittel, Öle, Fette). Um das Spannungsfeld zu überbrücken und das Anbauwerk umzusetzen, mussten Konzessionen gemacht werden. Die Schweiz war „...in der ersten Kriegshälfte zu umfangreichen Exporten landwirtschaftlicher Produkte gezwungen; diese ermöglichten ihr erst, gesteigerte Saatgutimporte zu tätigen ...“ (Maurer, 1985: 51). Dadurch konnte die langsame Umstellung auf autarken Ackerbau erfolgen.

Die Versorgungslage verschlechterte sich 1940 massiv mit dem Zusammenbruch Frankreichs und dem Kriegseintritt Italiens. Die Mehrheit rechnete nun auch mit einem längeren Krieg: F.T. Wahlen¹⁵ hatte mit der Vorstellung seines Anbauplanes¹⁶ in der breiten Öffentlichkeit am 15.11.1940 Erfolg, in der er eine Ausdehnung der offenen Ackerbaufläche von 217'222 ha (1940) auf bis zu 500'000 ha im schlimmsten Fall annahm.

3.1.2 Der Anbauplan (Plan Wahlen)

Der Anbauplan, auch Plan Wahlen genannt, bezweckte mit der Umstellung auf vermehrten Ackerbau eine erhöhte Selbstversorgung mit pflanzlichen Produkten, da man sich von den Importen abgeschnitten fand. Es handelte sich also um einen Autarkieplan. Insbesondere Getreide, Kartoffeln und Gemüse wurden angebaut, der Fleischkonsum sollte gedrosselt werden. Mit einem Minimalversorgungsgrad der Bevölkerung sollte die Agrarwirtschaft doch noch genügend Lebensmittel liefern. Gleichzeitig standen diverse Schwierigkeiten an in Bezug auf die Organisation der einzelnen Produktionsfaktoren wie Saat- und Pflanzgut, Dünge- und Futtermittel, Pferde, Maschinen und Treibstoff, bzw. der Herkunft der Arbeitskräfte.

Die Hauptarbeit wurde auf die bäuerlichen Familien abgeschoben. Das heisst, in erster Linie auf die Frauen und Kinder. Die Männer und Zugpferde waren für Kriegsdienste eingezogen worden. Dem wurde mit verschiedenen Massnahmen zu begegnen versucht.

Anhand des in den 1930er Jahren vom SVIL (Schweizerische Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft) erstellten Produktionskataster wurden vier Grundforderungen aufgestellt, die Möglichkeiten der Selbstversorgung bei völligem Versagen ausländischer Zufuhren auszudehnen. Diese Grundforderungen wurden von F. T. Wahlen noch konkreter ausgeführt (Wahlen, 1943: 16):

1. Sparsame Bewirtschaftung der Rohmaterialien und Vorräte, um ihren Verbrauch so lange wie möglich hinauszuzögern.

¹⁵Friedrich Traugott Wahlen (1899-1985): 1922 Diplom als Ingenieur Agronom ETH, danach Doktorat, 1922-1929 in Kanada tätig, daselbst am Schluss als Chef der landwirtschaftlichen Versuchsanstalten, 1929-1943 Direktor der eidgenössischen landwirtschaftlichen Versuchsanstalt für Pflanzenbau in Zürich-Oerlikon, 1938-1942 Chef der Sektion für landwirtschaftliche Produktion im Kriegsernährungsamt, Vorbereitung des Anbauplanes, 1942-1945 Beauftragter des EVD für das Anbauwerk, 1942-1949 Zürcher Ständerat, 1943-1949 Professor für Pflanzenbau an der ETH Zürich, 1949-1958 Direktor der Abteilung Landwirtschaft der FAO in Washington, dann in Rom, 1958-1965 Bundesrat (EJPD, dann EVD, ab 1962 EPD) (Popp, 1999: 6).

¹⁶Bereits vor dem Anbauplan Wahlens waren sich die Parteien einig, dass der Anbau ausgedehnt werden musste. Wahlen lieferte in „seinem Plan“ konkrete Ziele und Massnahmen zur Durchführung.

2. Ausnützung aller Ressourcen: Anbau und Wiederverwertung, Nutzung auch der schlecht genutzten Rohstoffquellen des Landes, Herstellung von Ersatzstoffen.

3. Straff organisierter Einsatz der Produktionsmittel nach grösstem volkswirtschaftlichen Nutzen. Wahlen (1943: 19) beschreibt hierzu die hauptsächlichen Massnahmen betreffend Saat- und Pflanzgut, Futter- und Düngemitteln, Maschineneinsatz und Treibstoff-Versorgung.

4. Ebenso straff organisierter Einsatz von Arbeitskräften: Bauern war nicht mehr Privatsache, sondern eine Verpflichtung der Allgemeinheit (Lebensmittelproduktion an erster Stelle, rücksichtslose Einschränkung aller nicht lebenswichtigen Tätigkeitsbereiche). Hier fügt Wahlen (1943: 24) die Möglichkeit an, wie er die Beschaffung ausreichender Arbeitskräfte vorsah: Arbeitsbeschaffungsprogramm (die Industrie muss Arbeiter der Landwirtschaft zu Verfügung stellen oder bei Produktionseinschränkungen die geeignetsten Arbeiter der Landwirtschaft überlassen), Verwendung zusätzlicher Arbeitskräfte (Möglichkeit, Landwirte vom Militärdienst freizustellen, Untersagung des freiwilligen Militärdienstes von Leuten aus der Landwirtschaft, Beschäftigung von Internierten), Arbeitsdienstpflicht (analog der militärischen Dienstpflicht, auch für Jugendliche), Ausbau der Nachbarschaftshilfe.

Militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung sollten einander gleichgestellt werden. Die Produktion und Ernährung wurde grundlegend umgestellt.¹⁷ Der Ackerbau wurde auf Kosten der Viehzucht etappenweise ausgedehnt, die Dünger gezielt ersetzt. Zudem lief ein Programm zum vermehrten Kauf und Einsatz von Maschinen (Gleichbehandlung der Treibstoffreserven in der Landwirtschaft und im Militär), Arbeitskräfte wurden aus der Industrie zugunsten der Landwirtschaft abgezogen. Der Mangel an menschlichen Arbeitskräften wurde teilweise durch verstärkte Mechanisierung kompensiert.

| Etappe | Jahr | Ackerbau-Pflichtfläche | Effektiver Anbau |
|--------------------------------|-------------|-------------------------------|--|
| | 1934 | - | 183'479 |
| 1. Etappe | 1939/40 | 208'812 | 217'222 |
| 2. und 3. Etappe ¹⁸ | 1940/41 | 276'290 | 270'540 |
| 4. Etappe | 1941/42 | 309'600 | 309'010 |
| 5. Etappe | 1942/43 | 356'700 (ohne Rodung) | 352'226 |
| 6. Etappe | 1943/44 | 362'464 | 363'856 |
| 7. Etappe | 1944/45 | 362'464 | 367'048 |
| 8. Etappe | 1945/46 | 330'941 (mit Rodung) | 342'966 (inkl. Industrie ¹⁹) |

Tabelle 3-1: Mehranbauetappen im Überblick

(Quelle: Maurer, 1985: 82, vereinfacht)²⁰

3.1.3 Durchführung des Anbauplanes und Schwierigkeiten

Der Plan wurde von Wahlen an die Hand genommen. Eine wichtige Rolle in der Durchführung spielte einerseits die Organisation genügender Arbeitskräfte, die Leitung des

¹⁷Nur noch 2700 kcal./Kopf/Tag und Ausbau der Rationierung.

¹⁸15.11. 1940: Vorstellung des Anbauplanes von F. T. Wahlen in Freiburg.

¹⁹Die Industrie musste ebenfalls (zwangs-) gepachtete Flächen bewirtschaften.

²⁰Die Angaben sind je nach Literatur unterschiedlich.

Anbauwerks durch Gemeindekommissäre, die an landwirtschaftlichen Schulen während des Winters ausgebildet wurden, und die möglichst sofortige Umsetzung des Mehranbaus. Andererseits war auch die Propaganda²¹ von zentraler Bedeutung: Arbeitspflicht wurde dargestellt als eidgenössische Pflicht, gleich dem Kampf fürs Vaterland.



Abbildung 3-1: Kartoffelernte von 1942 auf dem Sechseläutenplatz

(Quelle: Rutishauser et al., 1976: 43)

Probleme der Landbeschaffung ergaben sich bei den fortgeschrittenen Etappen: 1941 wurde vermehrt vorher nichtlandwirtschaftliches Land eingesetzt, gerodet und melioriert. Auch die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung hatte Selbstversorgungspflicht und die Industrie wurde gleichermassen ins Anbauwerk mit einbezogen.

1945 wurde die letzte Mehranbauetappe angetreten. Bis am Ende der 8. Etappe war die Anbaufläche (wie die vorhergehende Tabelle darlegte) tatsächlich mehr als verdoppelt worden. Es waren sogar 60'000 ha mehr erreicht worden, als in den Mehranbauetappen anvisiert worden war – die Selbstversorgung war aber trotz Rodungen und Einbezug der Industrie keineswegs erreicht worden. Der prozentuale Anteil der Selbstversorgung lässt sich nur schwierig abschätzen, da die ganze Agrarstruktur verändert worden war: Maurer (1985: 101) zeigt verschiedene Angaben für die einzelnen Erzeugnisse auf, als Mittelwert aus

²¹Der Gotthardbund (elitäre Kaderorganisation mit Wahlen als Mitglied) war der propagandistische Hauptträger der Anbauschlacht zur Mobilisierung breiter Schichten für das Autarkieprogramm; gleichzeitig wurden durch diesen Bund die Parteien wieder zu mehr Zusammenhalt motiviert.

verschiedener Literatur schätzt er sie für 1939 zusammengenommen auf zirka 52 Prozent, für 1943 bis 1945 auf 70 bis 75 oder 80 Prozent.

Erst 1947 konnten die Flächen wieder aufgegeben werden. Ein Plan zur Rückführung in den alten Zustand wurde entwickelt.

3.1.4 Bilanz des Anbauwerks

Im Unterschied zum ersten Weltkrieg waren die Behörden im zweiten Weltkrieg besser vorbereitet: Die Produktion und die Preise wurden von Anfang an gelenkt. Wahlen beschleunigte die Umstellung auf den Ackerbau. Er hatte ursprünglich für die Selbstversorgung (im schlimmsten Fall) 504'000 ha Ackerfläche vorgesehen. Ca. 366'000 ha davon konnten innerhalb der kurzen Frist und unter grossen Umstellungen erreicht werden, was 73 Prozent des angestrebten Zieles ausmacht. Um 150'000 ha (ca. 41 Prozent) hatte die Ackerfläche mit Hilfe seines strikten Planes also ausgedehnt werden können. Zur besseren Vorstellung: Die Brotgetreideproduktion verdoppelte sich, die Kartoffelernte wurde verdreifacht, und die Gemüseernte konnte vervierfacht werden (BauernZeitung, 1999: 4).²²

Der Anbauplan war nicht ohne Schwierigkeiten (und Zwang) abgelaufen. Die verfügbare Ackerfläche musste ausgedehnt werden, was durch Rodungen und Meliorationen bewerkstelligt wurde. Mit der Zeit stand nur noch sehr unergiebiges Land zu Verfügung. Hinzu kamen erschwerte Produktionsbedingungen: Frauen und Kinder waren wegen dem Militärdienst der Männer alleine auf dem Hof, und ungeübtes Hilfspersonal musste eingestellt werden. Die Zugkraft der Pferde fehlte, da sie ebenfalls für den Kriegsdienst eingezogen worden waren. Erschwerend kam hinzu, dass nur ungenügend ausländische Düngemittel nachgeliefert wurden und Futtermittel knapp waren.

Die Versorgungssituation war soweit verbessert worden, dass Hunger vermieden werden konnte. Das war aber nicht ohne Importe möglich. Zum einen halfen zu Anfang des Krieges Lager an Versorgungsmitteln, die grössten Defizite abzupuffern und auszugleichen. Ab 1942/43 konnte die Schweiz auf Druck der Alliierten (hauptsächlich Grossbritannien, Frankreich, UdSSR und den USA) mit den Achsenmächten (hauptsächlich Italien und Deutschland) jedoch keinen Handel mehr treiben.

Nicht nur die Umstellung der Nahrungsmittelproduktion, auch die Umstellung der Ernährungsgewohnheiten der breiten Bevölkerung war ein Bestandteil der Politik. Es liess sich aber besser mit dem Produktionserfolg in der Landwirtschaft werben. Gegen Ende des Krieges wurde der Mythos der „Anbauschlacht“ noch einmal geschürt. Die Idee der autarken Schweiz (auch wenn das so nicht ganz stimmte), rettete sich in die Nachkriegszeit.

²²Rechnerische Angaben sind je nach Quelle unterschiedlich, jedoch in der Spannbreite von 70-80 Prozenten angesiedelt (vgl. Maurer, 1985: 101).

3.2 Planung zur Sicherung der Versorgungslage nach dem Krieg

Im Anschluss an die Erfahrungen der Anbauschlacht sollten Massnahmen zur Ernährungssicherung getroffen werden. Zugrunde lag die Idee der Erhaltung eines starken und gesunden Bauernstandes und die einer leistungsfähigen Landwirtschaft für die Sicherung der Landesversorgung in möglichen Notzeiten.

3.2.1 Erneuerung des Landwirtschaftsgesetzes

Nach dem Krieg wollte man die schlechten Bedingungen so schnell wie möglich wieder vergessen. Es brauchte aber trotzdem noch zwei Jahre, bis die Produktion in der Landwirtschaft umgestellt und die Import-/Exportflüsse wieder hergestellt werden konnten.

Nach den schlechten Erfahrungen der Versorgungslage aus der Weltkriegszeit wurden Konsequenzen gezogen: 1951 wurde aufgrund des Anbauwerks Wahlen das Landwirtschaftsgesetz erneuert, was Auswirkungen auf Preis-, Absatz- und Einkommenssicherung sowie auf Importschutz, Exportförderung und die landwirtschaftliche Sozialgesetzgebung hatte (NZZ, 1990: 23). Das Gesetz ermöglichte dem Bundesrat, mit entsprechenden Massnahmen, in „Zeiten drohender oder bereits eingetretener Störung der Zufuhr den Ackerbau innert nützlicher Frist auszudehnen“ (aLwG, Vgl. Kap. 2.2.2.).

Die Entwicklung stand ideologisch unter dem Eindruck des beginnenden Kalten Krieges: Der Koreakrieg war gerade in Gang. Die Rechtfertigung war gegeben, und die Weichen für eine produktionsfördernde Landwirtschaft wurden gestellt. Gleichzeitig mit der Ernährungssicherung wurde am Bild des gesunden Bauernstandes festgehalten, der Klischeevorstellung des althergebrachten, bewährten Bauerntums, das erhalten werden sollte.

3.2.2 Entwicklung von Ernährungsplänen

1960 erhielt das Wirtschaftswissenschaftliche Institut der Universität Zürich vom Bundesamt für Landwirtschaft „den Auftrag, mit modernen Mitteln der Verfahrensforschung (Operations Research) eine kriegswirtschaftliche Ernährungsplanung auszuarbeiten“ (NZZ, 1990: 23).²³ Die Problemstellung und -lösung des Plans Wahlen wurde neu umschrieben, d.h., der Nahrungsmittelbedarf mit Energien, den Hauptkomponenten der menschlichen Ernährung sowie Minimalrationen bestimmter Nahrungsmittel wurden umschrieben. Die Landwirtschaft sollte diesen Bedarf durch Bereitstellung der Produktionsmittel (Energie, Hilfsstoffe und Saatgut) und der Arbeitskräfte decken können, unter Berücksichtigung weiterer Faktoren wie optimaler Fruchtfolge, u.a. technischer und psychologischer Gegebenheiten (NZZ, 1990: 23).

Von 1967 bis 1990 wurden vier Ernährungspläne erarbeitet.²⁴ 1967 wurde der erste Plan von der Universität Zürich erstellt. Ohne auf Vorräte oder Importe zurückzugreifen, sollte die Bevölkerung autark vom eigenen Land ernährt werden können.²⁵ Darauf basierend entstand 1975 der Ernährungsplan EP 75. Seit 1. 5. 1979 war das Institut für Automation und Operations Research der Universität Freiburg beauftragt, geeignete Massnahmenpläne auszuarbeiten (ebd.: 23): Eine umfassende Entscheidungshilfe wurde für das Ernährungsamt die IS-LAG²⁶ erarbeitet (Ernährungssicherungs-Strategie, 1997a: 27).

²³Es ging dabei um ein Optimierungsmodell: Auf einer bestimmten Anbaufläche (Landwirtschaft) muss die Kalorienzahl (Ernährung) unter Restriktionen und Einschränkungen maximiert werden.

²⁴Den genauen Ablauf, wie die Pläne erstellt worden waren und welches ihre Stärken und Schwächen waren, beschreibt Trüeb (1990: 79 ff.).

²⁵Grundlage bildeten die offenen Ackerflächen von 1945.

²⁶Informationssystem zur Lagebeurteilung betreffend der Verfügbarkeit von Nahrungsressourcen

Für die Erarbeitung des Sachplanes wurde der Ernährungsplan von 1980, resp. seine Aktualisierung von 1990 verwendet, dessen Krisenszenario bis zum Herbst 1989 eigentlich (unausgesprochen) einem Kriegsszenario entsprach (NZZ, 1990: 24).²⁷

3.2.3 Der Ernährungsplan von 1980, resp. 1990

1980 wurde vom Bundesamt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge und vom Bundesamt für Landwirtschaft der Ernährungsplan für Krisenzeiten (EP 80) in Auftrag gegeben (BRP, 1986: 3). Zehn Jahre später wurde der Plan im EP 90 aktualisiert.²⁸ Der Plan sollte bei Bedarf, *in Zeiten gestörter Zufuhr*, volle Selbstversorgung gewährleisten, indem verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet würden (BRP, 1992: 4):

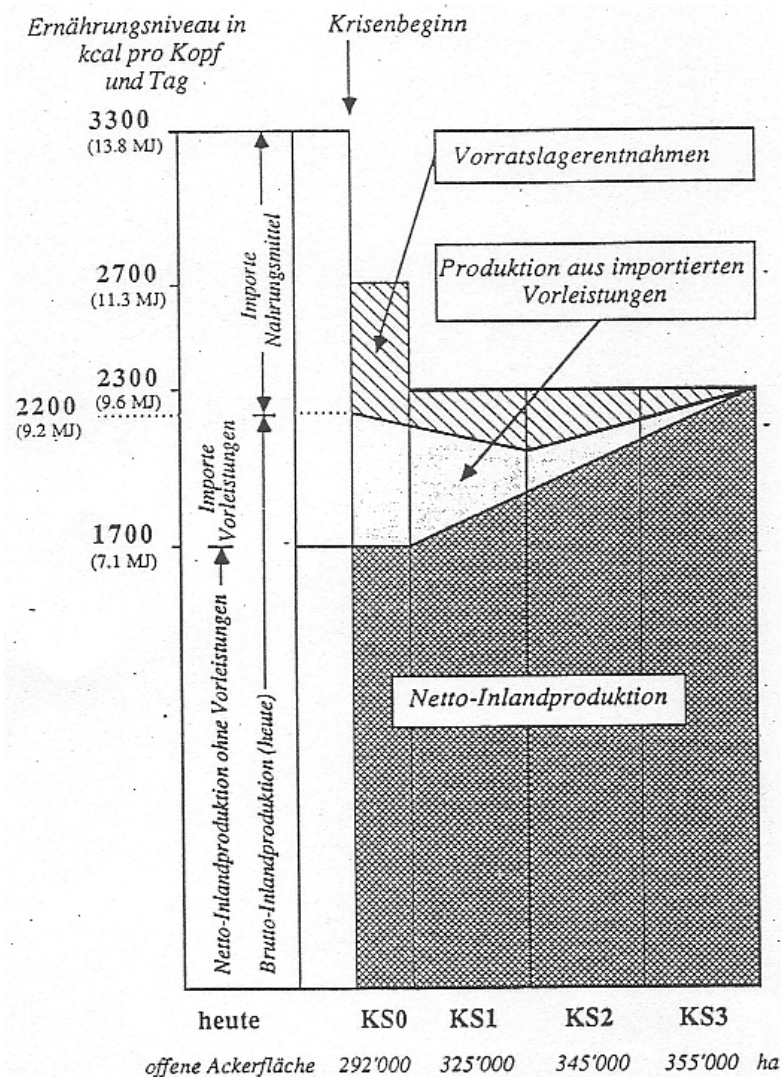
1. Drosselung des Kalorienverbrauchs von den aktuellen 3'300 kcal pro Kopf und Tag auf 2'300 kcal durch stufenweise Rationierung.
2. Umstellung der Produktion innerhalb von drei Jahren auf Ackerbau (auf Kosten der Viehwirtschaft) und Ausdehnung der aktuellen offenen Ackerfläche auf 355'000 ha (wobei noch 100'000 ha Kunstwiesen zur Rotation, d.h. zum Einhalten der Fruchtfolge benötigt werden).
3. Verwendung von Pflichtvorräten (Lebens-, Futter-, Düngemittel) für den Übergang bis zum Funktionieren des Planes.

Die Selbstversorgung sollte nach diesen Plänen ermöglicht sein, wenn auch die Produktionsmittel wie Dünger, Energie und Arbeitskräfte zur Verfügung stehen würden (BGS, 1985: 9).²⁹

²⁷ Seither haben sich die Grundlagen für die schweizerische Sicherheits- und Agrarpolitik vollständig geändert: Neue Gefährdungen (nicht machtpolitischer Art) haben an Gewicht gewonnen. Dementsprechend hat sich auch die Strategie des Ernährungsamtes 1996 in ihren Grundzügen der neuen Ausgangslage angepasst: Die Inlandproduktion hatte gegenüber den Einfuhren und der Vorratshaltung in der Nachkriegszeit vorerst die Priorität erhalten: Vgl. Kap. 7.

²⁸ Hättenschwiler trug mit seiner Dissertation: „Risikoanalyse zur Ernährungsplanung“ (1984) dazu bei, dass der EP 80 in seiner Überarbeitung im EP 90 im statistischen Rahmen verbessert werden konnte.

²⁹ Vom Know-how wird hier nichts erwähnt, obwohl gerade dies einer der Schwachpunkte im Anbauwerk dargestellt hatte.



Legende:

KS0 = Krisenstufe 0, erstes Krisenhalbjahr

KS1, KS2, KS3 = Krisenstufen 1 bis 3, drei Umstellungsjahre zur landwirtschaftlichen Produktion

Abbildung 3-2: Übergang zur landwirtschaftlichen Produktion in der Krisenzeit

(Quelle: EP 90, aufgeführt in BRP, 1992: 5)

Gemäss Trüeb (1990: 115) bestand eine Schwäche der Ernährungsplanung darin, dass die Pläne seit 1967 auf den gleichen Informatikhilfsmitteln basierten, dass also nicht gesagt sei, ob die Flächen, mit denen die Computer rechnen, auch wirklich noch existieren. Weiter sah er ein mögliches Problem in der Energiefrage und in der Verfügbarkeit von Arbeitskräften, die genügend Wissen über den Anbau mit sich bringen.

Kritisiert wurde, dass Produktionsverbesserungen zu einem Mehrertrag führen würden und die Flächen daher im Lauf der Zeit angepasst werden sollten. Gemäss der Strategie der Ernährungssicherung wurde dieses Argument durch den Bevölkerungszuwachs aber wieder aufgehoben, sodass am Mindestflächenumfang festgehalten wurde.

3.3 Steigender Flächenbedarf seit der Nachkriegszeit

3.3.1 Bauboom in der Nachkriegsphase

Der allgemeine Bevölkerungszuwachs (seit der Jahrhundertwende vom 19. ins 20. Jahrhundert bis in die heutige Zeit hat sich die Wohnbevölkerung in der Schweiz mehr als verdoppelt³⁰), die veränderten Haushalts- und Sozialstrukturen, eine veränderte Altersstruktur, wachsende Einkommen, steigender Wohlstand und neue Gewohnheiten haben zu einem erhöhtem Flächenverbrauch und zur Siedlungsausdehnung geführt. Zur allgemeinen Siedlungsausdehnung kommt die immer grössere Wohnflächenbeanspruchung hinzu.³¹

Der grössere Flächenbedarf (für Wohnen, Siedlung, Verkehr und Erholung etc.) schlug sich in Landschaftsveränderungen nieder: Zwischen 1972 und 1989 wurde jährlich durchschnittlich eine Fläche von fast 10'000 ha überbaut (BfS, 1999: 78). In den Siebzigerjahren fiel v.a. der Bau von Infrastrukturen ins Gewicht. In den Achtzigerjahren veränderte sich v.a. das Mittelland durch das Wachstum der Agglomerationen und den Ausbau der Verkehrsflächen.

Problematisch wurden die während den 1960er Jahren – durch übertrieben dargestellte Bevölkerungswachstums-Prognosen und aufgrund des Glaubens an ein grenzenloses Wirtschaftswachstum – zu grosszügig dimensionierten Bauzonen: Davon mussten in den 1980er Jahren rund die Hälfte wieder ausgezont oder umgelegt werden, was aber zu – für die Gemeinden unangenehmen – Entschädigungsfragen führte.³²

3.3.2 Kulturlandverluste

1980 wurde für die Quantifizierung und Verteilung von Kulturlandverlusten auf eine Studie aus den Siebzigerjahren des Delegierten für Raumplanung (da es das Bundesamt für Raumplanung damals noch nicht in dieser Form gab) zurückgegriffen (NZZ, 1984: 21). Diese beschrieb den Verlust an landwirtschaftlicher Kulturfläche bezogen auf die Jahre 1942 bis 1967.³³ Die Studie zeigte, dass im Zeitraum von 25 Jahren rund 100'000 ha überbaut worden waren. Die Siedlungsfläche hatte sich somit im Zeitraum von 20 bis 30 Jahren verdoppelt. Errechnet wurde ein durchschnittlicher Kulturlandverlust von 3'500 ha pro Jahr, wobei vorsichtigere Schätzungen (aufgrund anderer Berechnungsmethoden) eine Spannbreite von 2'000 bis 3'000 ha pro Jahr angaben. Es konnte eindeutig belegt werden, dass die flachsten und fruchtbarsten Böden des Mittellandes (im weiteren Sinn: Talgebiet und voralpine Hügelzone) mit 78% der vollzogenen Bebauungen am meisten betroffen waren (Häberli, 1975: 4):

| | |
|-----------------------------|------|
| Talgebiet unter 500 m.ü.M.: | 42% |
| Talgebiet über 500 m.ü.M.: | 16% |
| voralpine Hügelzone: | 20% |
| (Zone I, II: | 22%) |

³⁰1900: 3,3 Mio EinwohnerInnen, 1994: Überschreitung der 7-Mio-Grenze (BfS/BUWAL, 2000a: 195).

³¹Heute liegt die Bruttogeschossfläche für den Wohnbedarf pro Person bei ca. 54 m² pro Person, was einem längerfristigen Wachstum von jährlich 0,5 bis 0,8 m² entspricht und etwa 20 Prozent über dem Durchschnitt des Europäischen Wirtschaftsraums liegt (BfS, 1999: 75).

³²Entschädigungen wurden nach gängiger Bundesgerichtspraxis in erster Linie vom Erschliessungsgrad und dem nachweislichen Stand der Projektierung abhängig gemacht und sind nur in Ausnahmefällen gewährt worden.

³³Zugrunde lag die Arealstatistik von 1972 (bezogen auf 1967) und Ausgaben der Siegfried-Kartenblätter (vom Anfang der 1940er Jahre).

In absoluten Zahlen gerechnet, ergab die Auswertung, dass fast die Hälfte aller Verluste in den vier grossen Kantonen Bern, Zürich, Aargau und Waadt lagen (NZZ, 1984: 21). Für die Folgezeit nahm man eine ähnliche Überbauungsrate an (TA, 1985: 5).

Seit 1950 hat sich der Druck auf die Natur und die Landschaft verstärkt. Die Landschaft wurde zerstückelt und monotoner, die Diskrepanz zwischen Stadt und Land wurde immer grösser. Zur Zunahme der Bevölkerungsdichte und der Bauzonenerschliessung auf Kosten des geeignetsten Landwirtschaftslandes kam die Ausdehnung des Waldes in abgelegenen und für die Landwirtschaft nicht rentablen Gebieten, was durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft noch begünstigt wurde. Die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe hat sich zwischen 1939 und 1990 mehr als halbiert (von 238'000 auf 110'000) (BfS, 1999: 79). Das bedeutet, dass sich auch die Strukturen und Methoden in der Landwirtschaft verändert haben.³⁴

3.3.3 Notwendigkeit von Massnahmen: Das Raumplanungsgesetz von 1979

Für die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie eine geordnete Besiedlung des Landes wurde ein Raumplanungsgesetz notwendig: Erst 1969 war die Verfassungsgrundlage gegeben, womit das Raumplanungsgesetz von 1979 am 1.1.1980 in Kraft treten konnte.

Aufgabe der Raumplanung ist es, die Nutzungsansprüche an die begrenzte Ressource Boden zu koordinieren und zu lenken.

Das Raumplanungsgesetz von 1979 bewirkte eine Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, d.h. die Schaffung von zwei Bodenmärkten, was den Druck auf die guten Landwirtschaftsböden entlastete. Die ungeordnete Besiedlung des Landes konnte etwas gebremst werden. Der Verbrauch der Flächen durch „geplante Zersiedlung“ (Wegelin, 1997: 11) ging aufgrund zu grosser Bauzonen und zu grosszügiger Erschliessungen trotzdem weiter.³⁵

3.3.4 Dringender Schutz für Kulturland: Entstehung des Sachplans

Die Forderung wurde laut – im Hinblick auf die Verknappung des Bodens und zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit – das Kulturland nicht nur der Landwirtschaftszone zuzuschreiben, und so quasi der „Restfläche“ zu überlassen. Mit den für den EP 80 notwendigen 450'000 ha für die Ernährungssicherung war die Raumplanung vor die Herausforderung gestellt, die geeigneten Flächen für den „Notfall“ bereitzustellen und unter speziellen Schutz zu stellen, womit die Voraussetzungen für das Instrument des Sachplans Fruchtfolgeflächen entstand.

³⁴Hinzu kommt ein Philosophiewechsel der Landwirtschaft in den 1990er Jahren: 7. Landwirtschaftsbericht, AP2002. Vgl. Kap. 6.

³⁵Durch die Umzonung von Bauland aus der Landwirtschaftszone steigt der Bodenwert, was für Landbesitzende sehr rentabel sein kann.

4 Etappen in der Entstehung des Sachplans Fruchtfolgeflächen

4.1 Erste Diskussionen um den Sachplan und Auftrag der Raumplanung

1980 stellte der Bund seine Sachplanprojekte vor: Aufgrund des Ziels der Sicherung von rund 450'000 ha Fruchtfolgeflächen aus dem EP 80 gab der Bund erste Anweisungen heraus (BRP, 1986: 2). Die gesetzlichen Grundlagen für die konkrete Sicherstellung, z.B. in der ersten Raumplanungsverordnung von 1981, bestanden zu diesem Zeitpunkt (abgesehen von Art. 13 aRPG) noch nicht.

Es war nötig, den weiteren uneingeschränkten Verbrauch der besten Böden – vorab Boden zugunsten der Produktion (d.h. der Ernährungssicherung) – einzudämmen, indem davon ausgegangen wurde, dass die einfache Zuteilung von Boden zur Landwirtschaftszone nicht genügte. Diskutiert wurden u.a. (1984) die gleichrangige Behandlung von Kulturland und Wald (NZZ, 1984: 21) oder Grundsatzfragen zur evtl. Verminderung von Waldareal, was jedoch durch das Forstgesetz von 1902 untersagt wurde (NZZ, 1984: 35).

Zunächst fehlten genauere Angaben über die Verfügbarkeit der vorhandenen Flächen. Aufgrund der Landwirtschaftszählung 1980 ging man aber von gut einer Million Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche aus, wovon 380'000 Hektaren als bestehendes Ackerland (offenes Ackerland und Kunstwiesen) und 560'000 Hektaren als Naturwiesen bezeichnet wurden, wobei der Kulturlandverlust bereits damals mit 3'000 Hektaren pro Jahr voranschritt (EJPD/EVD, 1985b: 1).

Es war schon in der Anfangsphase fraglich, ob man die notwendige Fläche von 450'000 ha überhaupt noch erreichen würde (BRP, BLW, 1992: 6). Die Idee war aber grundsätzlich positiv aufgenommen und akzeptiert worden. Als es aber um die Umsetzung ging, standen die Kantone als Vollziehende vor erheblichen Schwierigkeiten.³⁶

1984 forderte der SBV (Schweizerischer Bauernverband) den Bundesrat aufgrund von Verzögerungen und befürchteten Vollzugsschwierigkeiten in der Raumplanung auf, im Bereich der Fruchtfolgeflächen ergänzende Massnahmen zu ergreifen, damit der Trend des fortlaufenden Kulturlandverlusts gebremst würde.

Die Absicht, konkrete Massnahmen in die Wege zu leiten, wurde vom Bundesrat in den Regierungsrichtlinien vom 18. Januar 1984 und im 6. Landwirtschaftsbericht 1984 bekundet (EJPD/EVD, 1985a/b).

4.2 Revision der Raumplanungsverordnung vom 26. März 1986

Die Verordnung über die Raumplanung vom 26. März 1986 löste die vorhergehende aus dem Jahr 1981 ab. Bestimmungen über die Fruchtfolgeflächen und über die Nutzungspläne wurden neu hinzugefügt und somit die rechtlichen Grundlagen für die Fruchtfolgeflächen geschaffen. Die Verordnung vom März wurde im Juli durch eine Erläuterung ergänzt (BRP,

³⁶“Alle erklärten sich mit dem Oberziel zwar einverstanden, die Massnahmen im einzelnen aber wurden bekämpft – deshalb nämlich, weil man in ihnen eine Störung in der Ausübung von Grundeigentümerrechten witterte.“ (Schoch, 1986: 1)

1986), in der die damaligen Artikel 11 bis 16 aRPV (Fruchtfolgeflächen und Nutzungspläne) konkreter umschrieben wurden.

Basierend auf dieser Verordnung konnten am 6. Januar 1987 die Richtwerte der kantonalen Anteile festgelegt werden, die z.T. auf älteren Grundlagen beruhten (Wegelin, 1997: 12).³⁷ Die Kantone sollten zur Sicherstellung – gestützt auf die Kriterien des Bundes – eigene Erhebungen durchführen, die anschliessend durch den Bund geprüft und harmonisiert werden sollten.

4.3 Vollzug: Kantonale Erhebungen

Ein Mindestumfang an ackerfähigem Kulturland, der im Nutzungsplan durch die Sicherstellung (Einzonung) in der Landwirtschaftszone geschützt wird und bei Bedarf innert nützlicher Zeit und ohne aufwendige Vorarbeit wieder landwirtschaftlich genutzt werden kann, sollte von den Kantonen ausgeschieden werden.

1983 haben die Kantone von den Bundesämtern für Raumplanung und Landwirtschaft eine Wegleitung mit einheitlichen Empfehlungen betreffend der Bestimmungskriterien zur Sicherung des Kulturlandes erhalten, damit die Flächen landesweit nach gleichen Massstäben erhoben würden. Es blieb noch immer ein beträchtlicher Spielraum, was „zu recht heterogenen Erhebungen mit unterschiedlichen Massstäben, Qualitätskategorien, Abzügen, Höhenbegrenzungen, Gewichtungen oder Spezialkategorien (z.B. Intensivobstbauanlagen) usw. führte“ (BRP, 1992: 13). Die Richtwerte des Bundes für die Fruchtfolgeflächen-Anteile sollten den Kantonen als Grundlage für die Erhebung und Sicherung der Flächen dienen; es wurde davon ausgegangen, dass die Kantone in jedem Fall alle geeigneten Flächen (auch ohne Mindestkontingent-Vorgaben) eigenständig erheben würden.

Bis zum 31. Dezember 1987 hatten die Kantone im Zusammenhang mit ihrer Richtplanung die geeigneten Flächen gemäss Art. 18 Abs. 1 aRPV auszuweisen. Wenn eine Überarbeitung der Richtplanung bei einzelnen Kantonen zu diesem Zeitpunkt noch nicht anstand oder sich verzögerte, hatten sie die Flächen gesondert auszuweisen (vorgeholte Untersuchung), oder sie später nachzuliefern.

Die Ergebnisse der Erhebungen (geografische Lage, Umfang in Hektaren, Qualität nach Bodengüteklassen³⁸) mussten kartografisch und in Zahlen nach Gemeinden gesondert aufgeführt werden, der Kanton trug Sorge dafür, dass einheitliche Arbeitsmethoden angewandt wurden, die in einem begleitenden Bericht an den Bund mitzuliefern waren.

4.4 Überprüfung und Harmonisierung durch den Bund³⁹

Die Harmonisierung wurde nötig, weil sich Unterschiede in der Qualität der Erhebung zeigten und Ungleichbehandlung unter den Kantonen befürchtet wurde. Die Kantone hatten verschiedene Ausscheidungssysteme angewandt und auch die Kartierung individuell gehandhabt. Es ergaben sich viele Spezialfragen in Bezug auf das Vorgehen und die Anrechenbarkeit von Flächen, die auf einen Nenner zu bringen waren. Anfang 1988 hatten

³⁷ Mit den älteren Grundlagen ist vermutlich eine vorgängige Landwirtschaftszählung aus den Siebzigerjahren angesprochen.

³⁸ Qualitätshinweise waren in der Vollzugshilfe „Raumplanung - Landwirtschaft“ von 1983 gegeben: Böden der Güteklasse 11 (Ackerbau sehr gut), 21 (Acker- und Futterbau gut), und 31 (Futterbau sehr gut, Ackerbau mässig) waren anerkannt. In besonderen Fällen wurden auch landwirtschaftlich weniger wertvolle Flächen verrechnet (BRP/BLW, 1983; zitiert in BGS, 1985: 13).

³⁹ Dieses Kapitel basiert auf der Zusammenstellung BRP, 1992: 13-15.

die Kantone ihre Inventare beim Bund eingereicht, wobei einige Kantone ihre Ergebnisse noch zu präzisieren hatten. Diese Präzisierungen und die Arbeiten des Bundes nahmen sehr viel Zeit in Anspruch, sodass der Sachplan erst 1992 fertiggestellt werden konnte.

Harmonisieren musste man v.a. die Flächenabzüge für Hofumschwung, Strassen und Güterwege, Bahnanlagen, Kanäle, Bäche, Hecken, Gräben, Böschungen und Waldgrenzen, wo die Kantone mit verschiedenen Abzügen gearbeitet hatten. Die Vereinheitlichung dieser Werte ergaben Differenzen von +5% bis -10%, die vom Bund korrigiert werden mussten.

Zur Kontrolle wurden die ausgeschiedenen Flächen einerseits mit der Erhebung der Ackerfläche von 1985 verglichen (offenes Ackerland und Kunstwiesen), was Aufschluss über Qualität und Vollständigkeit der Erhebungen gab. Andererseits wurde die Verteilung der Fruchtfolgeflächen mit dem landwirtschaftlichen Produktionskataster (Talgebiet, voralpine Hügelzone, Berggebiet) und mit der Kulturlandkarte des Bundesamtes für Landwirtschaft verglichen. Dies sollte zeigen, ob die Kantone in weniger geeignete Gebiete mit geringerem Konkurrenzdruck ausgewichen waren. Das traf scheinbar nicht zu. Auch die Erhebungen im Grenzgebiet einzelner Kantone wurden untersucht und harmonisiert.

Die Kantonsdossiers in der Publikation Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) (BRP, 1992: 59ff.) zeigen den aufwändigen Weg der Harmonisierung auf den Datenblättern der jeweiligen Kantone. Die Kantonsdossiers gliedern sich in die Darstellung folgender Punkte:

1. Allgemeine Flächendaten und Relationen
2. Wichtigste Ergebnisse der Zusammenarbeit (Bund – Kanton)
3. Landwirtschaftliche Beurteilung
4. Raumplanerische Beurteilung
5. Kantonale Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens
6. Festlegung und Begründung des kantonalen Mindestumfangs

4.5 Vorgehen, spezielle Fragen der Anrechnung

4.5.1 Grundsätzliches

Angerechnet werden konnten nur Nettoflächen, das heisst, Fruchtfolgeflächen ohne Liegenschaften, Strassen, Wege, Böschungen etc.. Die Fruchtfolgeflächen durften deshalb mit pauschalen Abzügen verrechnet werden.

1995 wurde vom Bundesamt für Raumplanung ein Merkblatt zum Vollzug des Sachplans veröffentlicht.⁴⁰ Es ging darum, drei verschiedene Kategorien der Rückführbarkeit zu unterscheiden. Mit „Rückführbarkeit“ ist die Möglichkeit der Wiederherstellung von bebaubarem Kulturland gemeint. Diese Kategorisierung wurde nur von wenigen Kantonen realisiert, da der Aufwand dafür sehr gross ist (Angaben von A. Babey, mündlich: 7.3.00).

1. Rückführbar: Vorübergehend für nichtlandwirtschaftliche Nutzung verwendet, hingegen kurzfristig (<2 Jahre) in ackerbauliche Nutzung rückführbar. Der kantonale Anteil ändert sich nicht. Beispiel: Teile von Golfanlagen, ökologische Ausgleichsflächen, Baumschulen, mobile Plastiktunnels, sofern der Untergrund und die Bodenqualität nicht verändert werden.

2. Bedingt rückführbar: Vorübergehend (< 10 Jahre) nicht mehr landwirtschaftlich nutzbar, die Bodenqualität und die Eignung als Fruchtfolgeflächen ändert sich grundsätzlich nicht.

⁴⁰ Das Merkblatt (Merkblatt zum Vollzug des Sachplans FFF (BRP, 1995), vgl. Anhang) betrifft eigentlich nicht mehr den Zeitraum, den dieses Kapitel abdeckt, es wird insofern hier vorgegriffen.

Diese temporär nicht verfügbaren Flächen sollten in den Karten und Zusammenstellungen als eigene Kategorie aufgeführt werden, dem kantonalen Anteil anrechenbar. Beispiel: Temporäre Materialablagerungen, Baustelleninstallationen, Kiesabbau-, Deponiegebiete.

3. Nicht rückführbar: Für die Verwirklichung eines Projektes definitiv beansprucht (überbaut) und somit für eine spätere ackerbauliche Nutzung nicht mehr verfügbar; den kantonalen Anteil vermindern. Beispiel: Strassen, Bahnlinien, Gewächshäuser mit festen Fundamenten.

4.5.2 Spezialfragen bei den Erstausscheidungen

Familiengärten, Sportplätze, Lagerplätze und Ackerflächen im Ausland waren und sind nach dem Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes FFF (1995) nicht anrechenbar.

Abbaugelände wie offene Kiesgruben oder Deponien wurden nicht angerechnet, ausser sie wurden nicht ausgebeutet (Richtplanfestlegungen, Abbaustufen), womit sie gesondert ausgewiesen werden konnten.

Die ertragsorientierte Gewichtung oder Abzüge bei schlechten Bodenverhältnissen ist bei den Fruchtfolgeflächen nicht durchgeführt worden, da es nur um eine quantitative Flächenauswertung ging. Es wurde von durchschnittlichen Erträgen pro Flächeneinheit ausgegangen. Angefügt wurde, dass die Qualitätsbeurteilung einen unverhältnismässig hohen Aufwand bedeutet hätte (BRP, 1992: 19).

4.5.3 Verluste

Verluste an Fruchtfolgeflächen kann es durch Bundesvorhaben und Fruchtfolgeflächen im Baugebiet (oder anderen Nichtlandwirtschaftszonen) geben, die AkteurInnen sind aber aufgefordert, die Fruchtfolgeflächen so weit als möglich zu schonen.

Die Kantone haben ursprünglich 16'500 ha Fruchtfolgeflächen in Bauzonen ausgewiesen, ohne jedoch Erschliessungsstand und genaue Grösse der Bauzonen bekanntzugeben. Diese Gebiete sind langfristig nicht zu den Kontingenten zu rechnen. Es wurde auf eine Erhebung der Flächen im Baugebiet verzichtet, da die Mehrheit der Kantone bzw. Gemeinden keinen Überblick über den Stand der Erschliessung der Flächen im Siedlungsgebiet hatte (BRP, 1992: 22).

4.6 Bundesratsbeschluss von 1992

Aufgrund des Anhörungsverfahrens des Sachplanentwurfs konnten die Kantone 1990 Stellung nehmen, bevor der definitive Sachplan vom Bundesrat beschlossen wurde. Die Kantone haben in diesem Zusammenhang keine aktualisierten Zahlen mehr geliefert.

Der Mindestumfang von 450'000 ha wurde 1992 bereits nicht mehr erreicht: Verschiedene Korrekturen aus der Harmonisierung durch den Bund ergaben Abweichungen. 13'000 ha mussten von einigen Kantonen (BE, LU, FR, SG, JU) später noch ausgewiesen werden. 1992 wurde der definitive Mindestumfang von 438'560 ha, deren Verteilung in der folgenden Tabelle dargestellt wird, ausgeschieden.

| Kanton | Richtwert [ha] | 1992 [ha] | Differenz [ha] |
|------------------|----------------|-----------|----------------|
| Zürich | 40'500 | 44'400 | 3'900 |
| Bern | 90'800 | 84'000 | -6'800 |
| Luzern | 26'500 | 27'500 | 1'000 |
| Uri | 200 | 260 | 60 |
| Schwyz | 1'760 | 2'500 | 740 |
| Obwalden | 470 | 420 | -50 |
| Nidwalden | 360 | 370 | 10 |
| Glarus | 360 | 200 | -160 |
| Zug | 2'700 | 3'000 | 300 |
| Freiburg | 38'500 | 35'900 | -2'600 |
| Solothurn | 18'400 | 16'200 | -2'200 |
| Basel-Stadt | 260 | 240 | -20 |
| Basel-Landschaft | 9'460 | 8'000 | -1'460 |
| Schaffhausen | 9'700 | 8'900 | -800 |
| Appenzell A. Rh. | 800 | 790 | -10 |
| Appenzell I. Rh. | 360 | 330 | -30 |
| St. Gallen | 15'850 | 12'500 | -3'350 |
| Graubünden | 7'500 | 6'300 | -1'200 |
| Aargau | 40'000 | 40'000 | 0 |
| Thurgau | 26'000 | 30'000 | 4'000 |
| Tessin | 4'520 | 3'500 | -1'020 |
| Waadt | 74'000 | 75'800 | 1'800 |
| Wallis | 7'500 | 7'350 | -150 |
| Neuenburg | 8'200 | 6'700 | -1'500 |
| Genf | 10'500 | 8'400 | -2'100 |
| Jura | 14'800 | 15'000 | 200 |
| Total | 450'000 | 438'560 | -11'440 |
| %-Anteile | 100% | 97,5% | -2,5% |

Tabelle 4-1: Richtwerte und reelle Werte der Kantons-Kontingente

(Quelle: BRP, 1992: 39, leicht verändert⁴¹)

Die Verteilung der Kontingente von 1992 zeigt, dass den „Mittellandkantonen“ Bern, Waadt, Zürich und Aargau etwa die Hälfte des Anteils an Fruchtfolgeflächen zufällt. Sieben Kantone

⁴¹ Die Tabelle wurde in entsprechender Reihenfolge übernommen, obwohl keine einleuchtende Logik hinter der Reihenfolge der aufgeführten Kantone auszumachen ist.

– UR, OW, NW, GL, BS, AR, AI – werden in Fruchtfolge-Statistiken mit zusammen gerade 3'000 ha jeweils zusammengefasst, da sie nur 0,7 Prozent vom Gesamttotal ausmachen.⁴²

⁴²Speziell in diesen Zonen könnte die Fruchtfolgeflächen-Sicherung wegen der Knappheit je nach Ansicht einen besonderen Stellenwert erhalten.

5 Sicherung und Erhaltung der Fruchtfolgeflächen

5.1 Überblick

Art. 16 Abs. 1 aRPV (Art. 26 Abs. 1 nRPV) gibt der Raumplanung den Auftrag, die Fruchtfolgeflächen mit raumplanerischen Massnahmen zu sichern.⁴³ Das ist mit folgenden Mitteln möglich:

1. Sachplan: Auftrag der Erhaltung der Flächen (Mindestumfang und Aufteilung auf die Kantone, Zusammenarbeit zwischen den Akteuren)
2. Richtplan: Erhebung und Überwachung der Fruchtfolgeflächen (Umfang, Lage, Qualität der Fruchtfolgeflächen, Schutzmassnahmen)
3. Nutzungsplan: Flächensicherung (verbindliche Zuteilung der Flächen in die Landwirtschaftszone)
4. Baubewilligungsverfahren (auf Gemeindeebene oder Kantonsebene durch kantonale Baugesetzgebungen)

5.2 Bund/Kantone

Der Bund hat die Oberaufsicht über die Erfüllung des Sachplanes. Der Bund muss selber bei seiner (Sach- und Konzept-) Planung den Bestand an Fruchtfolgeflächen berücksichtigen (Art. 2 a/nRPV), indem Alternativen und Varianten vorgelegt werden, die möglichst keine oder wenig Fruchtfolgeflächen beanspruchen. Falls im Zug einer Planung (z.B. Verkehrsplanung) die Flächen trotzdem beeinträchtigt werden, ist zu prüfen, ob der Mindestumfang des Kantons vom Bund angepasst werden muss. Grundlage zur Sicherung des Fruchtfolgeflächen-Bestandes wird in Art. 20 Abs. 3 aRPV (Art. 30 Abs. 3 nRPV) und Art. 37 a/nRPG gegeben. Der Bund wird ermächtigt, Nutzungszonen für bedrohte Gebiete zu erlassen. Der Bund ist auf die Mitteilungspflicht (bei einer Veränderung der Flächen um mehr als 3 ha) von Seiten der Kantone (Art. 20 Abs. 4, Art. 28 RPV) angewiesen. Der Bund selber hat bei jeder Beeinträchtigung der Fruchtfolgeflächen Mitteilungspflicht gegenüber den Kantonen.

Nach Art. 19 Abs. 3 aRPV (entsprechend Art. 17. Abs. 1 und 4 nRPV) muss der Sachplan regelmässig auf seine Bilanz und die Hintergründe überprüft und angepasst werden. 1992 wurde festgehalten, dass der Sachplan nötigenfalls angepasst werde, wenn sich neue Erkenntnisse in der Ernährungsplanung ergeben oder die dauernde Erhaltung des Mindestumfangs nicht mehr zumutbar ist (BRP/BLW, 1992: 43). Am Mindestumfang soll aber festgehalten werden.

Die besondere Herausforderung des Sachplanes besteht in der Abstimmung und Nutzungsabwägung mit den indirekten Zielen der Fruchtfolgeflächen, wo manchmal Konflikte auftreten. Es kann zu Zielkonflikten kommen zwischen Siedlungsentwicklung, Infrastrukturbauten, Naturschutz, Schutz vor Naturgefahren und weiteren Planungen v.a. von Seiten des Bundes, aber auch der Kantone oder der Gemeinden.

Das Merkblatt zum Vollzug des Sachplans Fruchtfolgeflächen (BRP, 1995) zeigt, wie bei einem Projekt mit der Entscheidungsbehörde Bund vorgegangen wird (vgl. Anhang).

⁴³Die ackerbauliche Bewirtschaftung wird dabei nicht vorausgesetzt.

5.3 Kantone/Gemeinden

Die Kantone haben die Hauptverantwortung im Vollzug der Fruchtfolgeflächen. Sie sind verpflichtet, ihre Fruchtfolgeflächen zu schonen, zu erhalten und sicherzustellen, indem sie die Flächen in der Nutzungsplanung der Landwirtschaftszone zuordnen (Art. 20 Abs. 1 aRPV / Art. 30 Abs. 1 nRPV). Dies setzt voraus, dass die Kantone über die Veränderungen in ihrem Territorium Bescheid wissen.

Die Kantone müssen den Schutz in ihren Richtplänen darlegen, und sie müssen aufzeigen, wie sie die Flächen langfristig schützen wollen. Die Kantone kamen dieser Aufforderung nach, in den Anweisungen an Gemeinden, ihre Zonenpläne anzupassen. Weitere Möglichkeiten bestehen im Aufzeigen von Verfahren zu Interessenabwägungen und der Ankündigung vorsorglicher Massnahmen (BRP, 1992: 40).

„Das Konzept zur Erfassung und Sicherung der Fruchtfolgeflächen ging ursprünglich von der Vorstellung aus, dass noch mehr Fruchtfolgeflächen vorhanden seien, als die Ernährungsplanung verlange. Deshalb wurde in der RPV der Begriff „Mindestumfang“ eingeführt.“ (BRP, 1992: 41) Das hätte bedeutet, dass die Kantone noch Handlungsspielraum gehabt hätten. Dem war in der Realität aber nicht immer so. Es wurde trotzdem daran festgehalten, dass der kantonale Mindestumfang nicht unterschritten werden dürfe.

Für eine allfällige Veränderung der Fläche muss nachgewiesen werden, dass kein vollwertiger Flächenausgleich möglich ist. Die Nutzungspläne dürfen ihren Anteil nur unterschreiten, wenn auf kantonaler Ebene ein Ersatz gefunden werden kann (Nutzungsumlegung, gemäss Art. 20 a/nRPG).

Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität müssen von den Kantonen überwacht und dem Bundesamt für Raumplanung bei einer Verkleinerung von mehr als 3 ha oder mindestens alle vier Jahre mitgeteilt werden, am besten im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren der Richtplanung (Art. 26 a/nRPG, Art. 9 Abs. 1 aRPV / Art. 9 Abs. 1 nRPV).

Wie der Bund theoretisch Nutzungszonen erlassen kann, so kann der Kanton gemäss Art. 27 a/nRPG vorübergehende Planungszonen erlassen.

Für das Vorgehen bei Projekten, die den Kanton betreffen, besteht ebenfalls ein Ablauf, der im Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen (1995) festgehalten ist (vgl. Anhang).

TEIL C

VERÄNDERUNGEN DER RAHMENBEDINGUNGEN SEIT 1992

- KAPITEL 6: VERÄNDERUNGEN IN DER AGRARPOLITIK
- KAPITEL 7: WANDEL IN DER NAHRUNGSMITTELPRODUKTION UND DER SELBSTVERSORGUNG
- KAPITEL 8: DYNAMIKEN IN DER RAUMNUTZUNG
- KAPITEL 9: ZUNEHMENDE GEWICHTUNG VON UMWELT- UND NATURSCHUTZANLIEGEN
- KAPITEL 10: ENTWICKLUNGEN DER EUROPÄISCHEN AGRARPOLITIK
- KAPITEL 11: ZUSAMMENFASSUNG DER VERÄNDERUNGEN

6 Veränderungen in der Agrarpolitik

6.1 Ausgangslage

Das Landwirtschaftsgesetz von 1951 richtete sich (aufgrund der Erfahrungen aus der Kriegszeit) auf eine protektionistische nationale Landwirtschaftspolitik aus. Die Ernährungssicherung sollte die Grundlage für die schweizerische Unabhängigkeits- und Neutralitätspolitik bilden. Interventionen des Bundes zur Erhaltung der Produktion waren somit vor dem Hintergrund des Kalten Krieges gerechtfertigt.⁴⁴

In alljährlichen Agrarpreisrunden wurden die Preise zugunsten der Einkommenssicherung in der Landwirtschaft von neuem angepasst, was zu einer grossen Budgetbelastung des Bundes und immer höheren Preisen im Vergleich zum benachbarten Ausland führte. Da durch die Preisstützung auch eine ineffiziente Landwirtschaft möglich war, resultierten immer höhere Produktionskosten. Es gab keine Preissenkung, obwohl der Anbau mit Hilfe immer besserer Techniken und Methoden rationalisiert und intensiviert werden konnte. Ergebnis war eine Verschärfung der Einkommensdisparitäten gegenüber anderen Berufsgruppen und vermehrte Überproduktion mit wachsenden Umweltproblemen (Popp, 2000: 75 - 86).

Zwischen 1950 und 1980 vollzogen sich nur beschränkt Reformen, trotz des sich zuspitzenden Zielkonflikts zwischen Einkommens- und Preispolitik: Einerseits wünschten die KonsumentInnen tiefere, dem europäischen Niveau angepasste Preise, andererseits sollten die LandwirtInnen ein existenzsicherndes Einkommen erzielen können.⁴⁵ Der Druck der GATT-Verhandlungen (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) und die damit zusammenhängenden Veränderungen im politischen Machtgefüge⁴⁶ begünstigten endlich die Reformbereitschaft.

6.2 GATT-Uruguay-Runde als Reformbringerin ⁴⁷

Zu Beginn der GATT-Uruguay-Runde im September 1986 in Punta del Este wurde die Landwirtschaft zu einem zentralen Pfeiler der Verhandlungen erklärt – Importbeschränkungen und Subventionen sollten international abgebaut werden. Ziel war eine verstärkte Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch Verbesserung des Marktzugangs und international gleichen Wettbewerbsbedingungen: Nichttarifäre Handelshemmnisse sollten allgemein zugunsten von tarifären Massnahmen aufgegeben und Zölle abgebaut werden.

Die schweizerische Landwirtschaft fand sich durch die Verhandlungen unter Druck gesetzt. Liberalisierungsvorschläge in der Landwirtschaft wurden aber vorerst von agrarischen Kreisen (sowie von anderen europäischen Ländern und auch von Japan) abgeblockt.

⁴⁴Zu den Interventionen des Bundes gehören Übernahmepreise, Preis- und Absatzgarantien, Zölle und andere Grenzschutzmassnahmen sowie Kontingente.

⁴⁵Sciarini (1996: 44) sieht die mangelnde Reaktionsfähigkeit im Machtgefüge der Agrarlobby, die den staatlichen Spielraum für Reformen einschränkte.

⁴⁶Plötzlich war die ganze Wirtschaft und nicht mehr nur der Agrarsektor angesprochen: Neue Interessengruppen (aus dem zweiten und v.a. dritten Sektor) führten zu einer neuen Machtkonstellation.

⁴⁷Die Angaben in diesem Kapitel beruhen auf den Erläuterungen von Sciarini, 1996: 43-62.

1989 entschied sich die Schweiz mit dem Einsatz einer Arbeitsgruppe *GATT-Landwirtschaft*, der sogenannten *Kommission Piot*⁴⁸, aktiv an den Verhandlungen teilzunehmen. Zunächst wurde aber keine Einigung erzielt.

Erst die Erarbeitung von Studien zu den Auswirkungen verschiedener Szenarien, darunter die Direktzahlungen,⁴⁹ und gleichzeitiges Angehen des 7. Landwirtschaftsberichts ebneten den Weg für die schweizerische Agrarofferte für das GATT im Oktober 1990⁵⁰, die den Reformkurs der Schweiz schliesslich festlegten; die Agrarreform zugunsten einer *multifunktionalen Landwirtschaft*⁵¹ mit Direktzahlungen war eingeleitet worden.

Der offizielle Abschluss der Uruguay-Runde erfolgte am 15. Dezember 1993 in Genf. Danach lag die Ratifizierung der ausgehandelten Vereinbarungen (und den damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen) wieder bei den einzelnen Ländern. Zu den Liberalisierungsschritten gehörten u.a. der Abbau von Einfuhrschutz und Exportförderung sowie der Abbau von internen Stützungsmaßnahmen.⁵²

1995 wurde die Welthandelsorganisation WTO gegründet. Seither sind das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und alle im GATT abgeschlossenen Verträge integrale Bestandteile der WTO (Senti, 1994: 17). Weitere Verhandlungen – insbesondere zur Landwirtschaft – sollen in Zukunft noch folgen. Die Ministerkonferenz von Seattle ist im Dezember 1999 vorerst gescheitert.

6.3 Die schweizerische Agrarreform

Durch den nationalen und internationalen Druck war Anfang der 90er Jahre die Zeit gekommen, die Landwirtschaft zu reformieren. Aus der schweizerischen Agrarofferte, 1990 beim GATT eingereicht, und dem 7. Landwirtschaftsbericht von 1992 entstanden die Vorschläge für eine multifunktionale Landwirtschaft mit Direktzahlungen.⁵³ Nachhaltigkeit und gleichzeitige Wettbewerbsfähigkeit waren neben der Liberalisierung zu den Zielen der neuen Politik erkoren worden. Die Reform mit ihrer Schwerpunktverschiebung wird in drei⁵⁴ Abschnitte gegliedert (BLW, 2000b: 13-15):

⁴⁸Jean-Claude Piot war von 1969-1992 BLW-Direktor.

⁴⁹Bereits im 6. Landwirtschaftsbericht wurde auf neue Entwicklungen in der Gesellschaft (wachsendes ökologisches Bewusstsein, zunehmende Bedeutung der Pflege der Kulturlandschaft, Unbehagen der Bevölkerung gegenüber zu starker Industrialisierung in der Landwirtschaft) und deren Einflüsse auf die Agrarpolitik eingegangen: Die Aufgaben der Landwirtschaft wurden breiter gefasst und vier Konzepte wurden vorgeschlagen, um Preise und Einkommen stützen zu können: Einkommensparitätspreise (bisher), produktionslenkende Richtpreise mit Direktzahlungen, Preisdifferenzierungen, Begrenzung des Produktionsmitteleinsatzes (Ökokonzept). Hiervon wurde in der Folge der Ansatz der Direktzahlungen weiter verfolgt (Popp, 2000: 81).

⁵⁰1990 sollten die GATT-Verhandlungen eigentlich abgeschlossen werden. De facto zogen sich die Gespräche international noch bis Ende 1993 hin.

⁵¹Vgl. Kap. 6.4.

⁵²Gemäss dem Abkommen von Marrakesch.

⁵³Leistungs- und Ökobeitrag gemäss Art. 31 a, b LwG.

⁵⁴Oft wird nur von zwei Etappen berichtet.

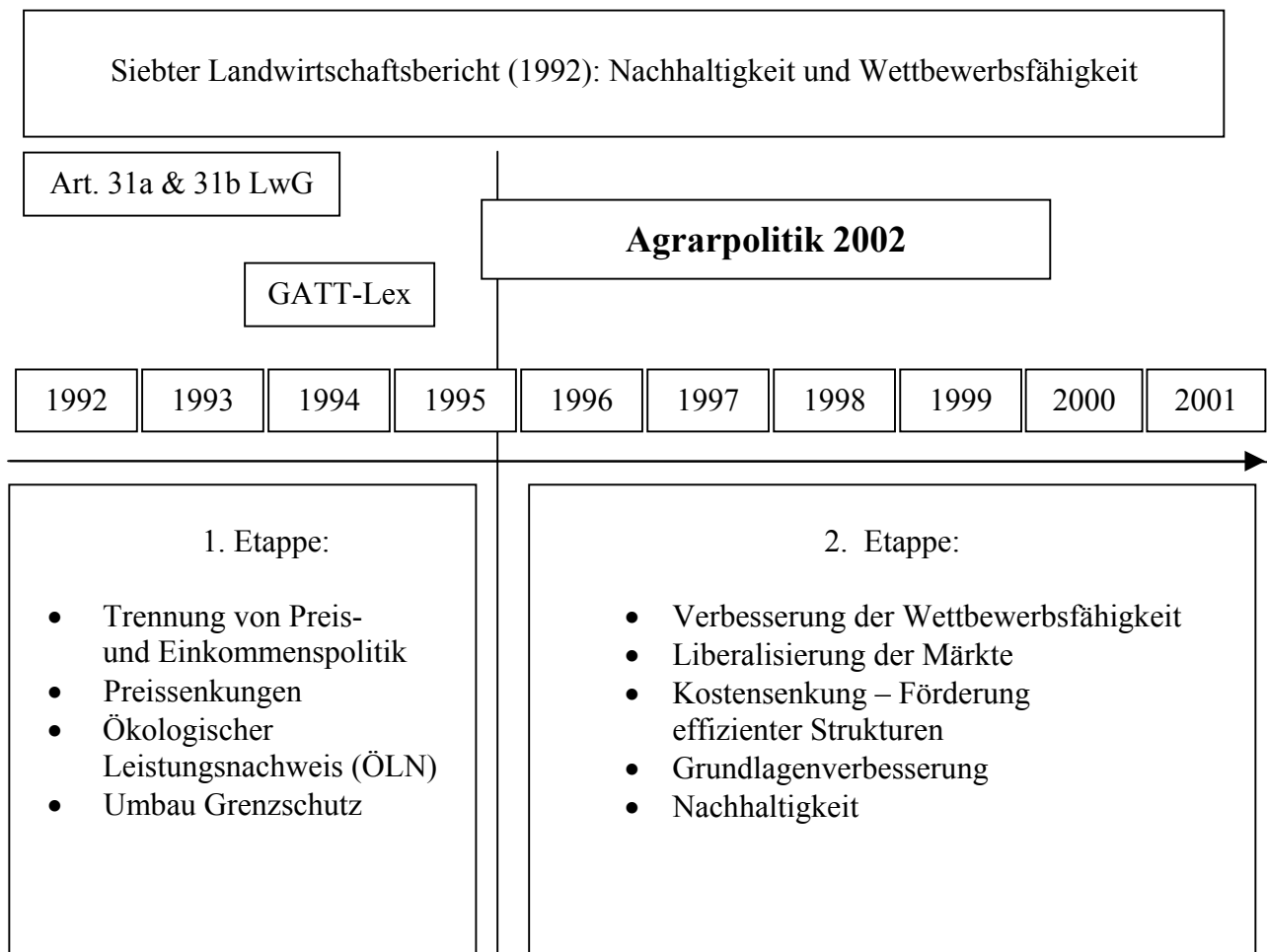


Abbildung 6-1: Agrarreform der Agrarpolitik 2002 in Etappen

(Quelle: BLW, 2000a, leicht verändert)

- Die erste Etappe der Agrarreform war mit den Direktzahlungen (Art. 31a und 31b) 1993 und der GATT-Lex (Umbau des Agrareinfuhrschutzes, 1995 vom Parlament beschlossen) eingeleitet worden. Die Preis- und Einkommenspolitik waren zu trennen. Der Bund wird also weniger stark im Agrarmarkt eingreifen, die landwirtschaftlichen AkteurInnen erhalten mehr Verantwortung.

Durch die Minderung des staatlichen Protektionismus werden landwirtschaftliche Inlandprodukte der ausländischen Konkurrenz auf einem internationalen Markt ‚ausgesetzt‘. Folglich sinken die Preise für inländische Produkte auf Marktniveau. Um die landwirtschaftlichen Löhne dem allgemeinen schweizerischen Niveau anpassen zu können, sollen mit Direktzahlungen nicht mehr nur produktionswirtschaftliche, sondern auch gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten werden, wie z.B. die Pflege der Kulturlandschaft oder die Erhaltung natürlicher Ressourcen. Des weitern werden Anreize für ökologische Leistungen geschaffen.

- Mit dem Landwirtschaftsgesetz von 1998 (ab 1. Januar 1999 in Kraft) ist die zweite Reformetappe der Agrarpolitik, die Agrarpolitik 2002 (AP2002)⁵⁵, angelaufen:

⁵⁵Im Jahr 2002 läuft die Übergangsfrist für das WTO-Agrarabkommen aus, weshalb die schweizerische Agrarreform bis dahin ebenfalls abgeschlossen sein sollte.

- vermehrte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik
- Verwirklichung ökologischer Anliegen durch ökonomische Anreize
- Lockerung der staatlichen Markteingriffe und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors.

Ziel ist es, die Liberalisierung durch Aufhebung von Absatz- und Preisgarantien weiter voranzutreiben und gleichzeitig – mit der Anpassung des Direktzahlungssystems – die Nachhaltigkeit zu fördern. Die Grundlagen für effizientere Strukturen sollen verbessert werden.

- Die dritte Etappe beinhaltet je nach Quelle die Anpassungen des Landwirtschaftsgesetzes im Hinblick auf einen möglichen EU-Beitritt und weitere Zielsetzungen der zukünftigen Agrarpolitik.⁵⁶

6.4 Ziele der multifunktionalen Landwirtschaft⁵⁷

Der Begriff der *multifunktionalen Landwirtschaft* wurde im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde von der Schweiz in die Verhandlungen mit eingebracht, um die Landwirtschaft weiterhin unterstützen zu können. Es wurde international akzeptiert, dass die Landwirtschaft auch andere Funktionen als nur diejenigen der Nahrungsmittelproduktion abdeckt. Sogenannte *Green-Box-Massnahmen* (das sind nicht produktgebundene Stützungsmaßnahmen, d.h. z.B. Direktzahlungen) wurden befürwortet, die Aufnahme einer Schutzklausel – für Massnahmen zum temporär befristeten Schutz der Inlandproduktion – wurde zunächst akzeptiert.

Die Hauptaufgaben der multifunktionalen Landwirtschaft bestehen gemäss Art. 31 octies BV und Art. 1 nLwG (1998) aus den vier Themenbereichen Bevölkerungsversorgung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft und dezentrale Besiedlung des Landes. Die Nahrungsversorgung der Bevölkerung wurde im 7. Landwirtschaftsbericht neu mit der Versorgungssicherheit zusammengefasst. Die dezentrale Besiedlung wird im Bericht nicht mehr explizit genannt, dafür wurden die Nutzung und die Pflege natürlicher Lebensgrundlagen zu eigenständigen Aufgaben.⁵⁸

6.4.1 Sichere Versorgung der Bevölkerung

Die Landwirtschaft soll einen wesentlichen Beitrag leisten zur Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln in ausreichender Vielfalt zu möglichst günstigen Preisen. Gleichzeitig wird Gewicht darauf gelegt, eine weltweit sinnvolle Arbeitsteilung zu erreichen, womit in der Schweiz die Orientierung hin zur Tierproduktion gerechtfertigt wird (BLW, 1992: 335).

Als Ziel gilt es, die Qualität der Nahrungsmittel im Vergleich zu internationalen Standards hoch zu halten, was zum Trumpf der Schweiz im Hinblick auf den freien Markt werden soll.

⁵⁶Vgl. Strategiepapier *Horizont 2010* in Kap. 6.5.

⁵⁷Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf dem Siebten Landwirtschaftsbericht (BLW, 1992: 335ff.).

⁵⁸Zu den multifunktionalen Aufgaben zählen Baur et al. (1995: 73ff.) – neben dem Versorgungsauftrag – die Erhaltung der technischen Produktionsbereitschaft (Infrastruktur, Know-how), die Erhaltung der natürlichen Produktionsbereitschaft (Bodenfruchtbarkeit), die Nutzung der Lebensgrundlagen (Bodenbewirtschaftung), Schutz der Lebensgrundlagen (Lebensräume, Arten), Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft, Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im ländlichen Raum. Die Erhaltung der technischen und natürlichen Produktionsbereitschaft fliessen z.B. nicht explizit ins Gesetz ein.

Die Versorgungssicherheit ist zwar – trotz globalem Bevölkerungswachstum – in den Hintergrund gerückt, wird aber nach wie vor erwähnt. Die Bodenfruchtbarkeit soll auch bei Flächenstilllegungen erhalten werden, damit die natürliche Produktionsbereitschaft weiterhin erhalten bleibt. (Von der technischen Anbaubereitschaft – vgl. Fussnote 58 – wird nicht gesprochen.)

6.4.2 Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

Bei der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen geht es um den nachhaltigen Umgang mit Boden, Wasser, Luft und der Biodiversität (vgl. BLW, 1992: 336).

Die traditionelle landwirtschaftliche Nutzung schuf in Europa über die Jahrhunderte eine Vielfalt von Lebensräumen, in der sich eine reiche Biodiversität entwickelte. Durch die Rationalisierung (Mechanisierung und Meliorationen) und den Einsatz von Technik wurde diese vielfältige Kulturlandschaft mit der Unterstützung der Agrarpolitik v.a. seit der Zeit des Zweiten Weltkriegs ‚ausgeräumt‘. Die artenreichen Lebensräume verschwanden vor allem im Talgebiet, im Berggebiet lohnt sich indessen die Aufrechterhaltung der traditionellen Bewirtschaftung aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr.

Eine Beurteilung der OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) ergab, dass der Natur- und Landschaftsschutz in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern weniger gut abschneidet. Deshalb bestehen u.a. Empfehlungen und Bestrebungen, die Landwirtschaft weiter zu ökologisieren, Flüsse und Bäche zu renaturieren, die Biotope besser zu vernetzen usw., d.h. den Natur- und Landschaftsschutz besser in die Raumplanung zu integrieren, was zur Zeit im Landschaftskonzept Schweiz (LKS) – am 19. Dezember 1997 vom Bundesrat gutgeheissen – angestrebt wird (vgl. BUWAL, 1999).

Nicht nur die Biodiversität litt unter den agrarischen Produktionsverbesserungs-Massnahmen. Durch die Intensivierung wuchs auch die Belastung von Boden, Wasser und Luft. Eine Gesetzgebung zur Verminderung der ökologischen Probleme existierte schon seit längerem in Form von Geboten und Verboten.⁵⁹ Erst mit dem ökologischen Leistungsnachweis entstand ein effizienteres Instrument zur Umsetzung von diversen Umweltschutzziele.

6.4.3 Pflege der Kulturlandschaft

Die Kulturlandschaft ist die von den Menschen geprägte Landschaft. Ohne Eingriffe des Menschen wären die meisten Landschaften in der Schweiz mit Wald bedeckt. Die regional typischen differenzierten Natur- und Kulturlandschaften mit einer charakteristischen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungs- und Besiedlungsstruktur werden in ihrer Vielfalt als wertvolles Kulturgut betrachtet.

Landwirtschaftspolitik, Heimatschutz und Raumplanung sollen helfen, diese typischen Landschaftsbilder zu erhalten. Der Landschaftsschutz kann zwar nicht Entwicklungen bremsen, es sollen aber „unverhältnismässige Eingriffe und störende Einflüsse“ vermieden werden (BLW, 1992: 337).

Durch die Erhaltung der Kulturlandschaften wird die Qualität der Wohn-, Arbeits- und Erholungsfunktionen der Landschaft gefestigt, was positive Effekte für den Tourismus und das Gastgewerbe mit sich zieht.

⁵⁹Beispiele: Natur- und Heimatschutzgesetz, Gewässerschutzgesetz, Tierschutzgesetz, Umweltschutzgesetz u.a.

6.4.4 Dezentrale Besiedlung des Landes

Die Landwirtschaft leistet einerseits einen wirtschaftlichen Beitrag zur Regionalentwicklung, andererseits ist sie durch die Schaffung von öffentlichen Gütern an der Standortwahl von ArbeitnehmerInnen und AnbieterInnen beteiligt. Weiter schafft die Verwurzelung der ländlichen Bevölkerung mit ihrem Territorium Kultur und Identität. Engagement für das soziale und politische Leben ist durch diese Identifikation und Dorfstruktur eher gegeben. Solche Faktoren wurden im Zusammenhang mit der Unterstützung des ländlichen Raums wieder öfters hervorgehoben.

6.5 Strategiepapier Horizont 2010 ⁶⁰

Beim Strategiepapier *Horizont 2010* handelt es sich um einen Bericht des BLW, der als Diskussionsgrundlage für die zukünftige Entwicklung der Landwirtschaft dienen soll. Darin werden Thesen vorgestellt und in Bezug auf zukünftige mögliche Entwicklungen interpretiert.

Nach der *Agrarpolitik 2002* ist der Reformprozess noch nicht abgeschlossen. Die Marktöffnung soll weitergehen. Im Strategiepapier geht es darum, gemäss BLW „Leitplanken“ aufzuzeigen, innerhalb derer sich die Agrarpolitik weiterentwickeln soll. Konkrete Umsetzungen der Strategien werden nicht beschrieben.

Folgende Zielvorstellungen für die Landwirtschaft werden im Strategiepapier *Horizont 2010* vorgestellt:

| | |
|--------------------------------|--|
| Gesellschaft | <ul style="list-style-type: none"> - Erhaltung einer produktiven Landwirtschaft mit multifunktionalen Aufgaben - Qualitativ hochstehende Produkte, tier- und umweltfreundlich produzieren - Bundes-Agrarausgaben sollen nicht mehr erhöht werden. |
| Nachhaltigkeit | <ul style="list-style-type: none"> - Soziale Massnahmen einführen, welche die Landwirtschaft in ihrer Strukturveränderung unterstützen - Externer Kosten internalisieren |
| Wirtschaftsordnung | <ul style="list-style-type: none"> - Wachstumsorientierte, offene Volkswirtschaft (Strukturanpassungen) schaffen - Weiterhin grosser Stellenwert von sozialen Aspekten beibehalten - Arbeitsmarkt für gut qualifizierte Personen aus der ländlichen Bevölkerung erweitern |
| Märkte | <ul style="list-style-type: none"> - Preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit stärken - WTO: fortschreitender Abbau der Stützungsmaßnahmen - EU: Marktannäherung und allfälliger Beitritt |
| Technischer Fortschritt | <ul style="list-style-type: none"> - qualitative und quantitative Strukturanpassungen - Ausrichtung von Bildung, Forschung, Beratung auf die zentralen Anforderungen (BetriebsleiterInnen werden zu UnternehmerInnen). |

Tabelle 6-1: Zielvorstellungen der künftigen Entwicklungen in der Agrarpolitik

(Quelle: BLW, 2000c: 9, 10; zusammengefasst)

Obwohl das Strategiepapier eine Weiterentwicklung der bereits eingeschlagenen Richtung (AP2002) darstellt, gilt es in der Landwirtschaft als sehr umstritten. Streitpunkt bildet v.a. die

⁶⁰Name des Strategiepapiers zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom BLW (BLW, 2000c).

Finanzierungsfrage und die Angst vor verstärktem Strukturwandel: Nur noch die rentabelsten und ökologischsten Betriebe sollen erhalten werden. In der Folge wurde vom Bauernverband ein Gegenpapier erarbeitet, das sich aber nicht wesentlich vom *Horizont 2010* unterscheiden soll (BAZ, 2000).

Die VKMB kritisierte das Strategiepapier, weil es zu strukturlastig und kostenorientiert ist. Die LandwirtInnen würden so zu stark auf die Rolle der RohstofflieferantInnen reduziert. Die Agrarpolitik müsste flexibler sein, den LandwirtInnen nicht fixe Rollen zuschreiben und sie dabei unterstützen „in die Verarbeitungs- und Verkaufskanäle vorzudringen“ (e-mail, H. Karch: 22.11.00).

6.6 Kommentar

Die Landwirtschaft scheint im Hinblick auf die aktuelle Agrarpolitik nicht mehr direkt am Sachplan Fruchtfolgeflächen interessiert zu sein, da sie im weiteren Sinn noch in der Philosophie des Protektionismus interpretiert werden, welche heute nicht mehr legitimiert werden kann. Wettbewerb und Bodenabhängigkeit werden zudem tendenziell entkoppelt und die Ökologisierung erhält einen erhöhten Stellenwert.

Für die Fruchtfolgeflächen ergeben sich durch die Philosophieänderung folgende Konsequenzen:

1. Es wird nicht mehr direkt Bezug auf die Flächen, d.h. die Bodenabhängigkeit der Produktion genommen.
2. Extensivierung, Ökologisierungstrend: Mindestanforderungen des ökologischen Ausgleichs können je nach Art sowohl als Konkurrenz wie auch als Ergänzung zum Sachplan gelten.
3. Wettbewerbsfähigkeit: Ausrichtung der Produktion auf spezifische Produkte (Vgl. Kap. 10.6.) und Intensivlandwirtschaft haben Auswirkungen auf die Art der Nutzung der Fruchtfolgeflächen und somit ihre Qualität und Quantität.
4. Multifunktionalität: Die Fruchtfolgeflächen bilden eine Grundlage für die Multifunktionalität der Landwirtschaft. Die Erhaltung der natürlichen und technischen Produktionsbereitschaft beinhaltet gemäss dem Vorschlag von Baur et al. (Vgl. Fussnote 58) die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit gleichermassen wie die Erhaltung von Infrastruktur und Know-how, worauf in der allgemeinen Diskussion jedoch nicht mehr direkt Bezug genommen wird.

Die Landwirtschaft steht vor der Herausforderung, sich in einer neuen Ausgangskonstellation zu positionieren. Dies bedeutet für den Sachplan, dass er entweder als ein hinderliches Instrument betrachtet werden kann, oder dass auch er unter einem neuen Blickwinkel gesehen werden könnte. Für die Landwirtschaft würde sich somit ein Potential in der Neudefinition des Instruments finden.

7 Wandel in der Nahrungsmittelproduktion und Versorgungssicherheit

7.1 Überblick

Die geopolitische Lage hat sich im letzten Jahrzehnt sehr stark gewandelt. In den Bereichen Militär, Wirtschaft und Migration gewinnen supranationale Interessen immer mehr an Bedeutung. Die Risiken der Ernährungssicherung sind seit dem Ende des Kalten Krieges und dank technischem Fortschritt und erreichtem Überfluss in Europa weniger brisant geworden. Die Gewährleistung der Ernährungssicherheit steht für den grössten Teil der schweizerischen Bevölkerung zur Zeit weniger im Vordergrund – trotz des Blickes auf die zunehmende Weltbevölkerung und somit global längerfristig kleiner werdendem Versorgungsgrad.

Die Schweiz leistet sich den Luxus, ihre Landwirtschaft zu ökologisieren; zur Produktion geeignete Flächen sollten in der Philosophie der Landesversorgung aber nach wie vor für den potentiellen Anbau bereitgehalten werden.

Von Seiten der Landesversorgung wurde 1996 ein Paradigmenwechsel vorgestellt, der auf der Neukonzipierung der Sicherheitspolitik beruhte. Die Rolle der Landwirtschaft als alleinige Versorgerin in der Krise wurde darin plötzlich relativiert. Die Landesversorgung, welche die Raumplanung im Bereich des Sachplans ursprünglich beeinflusste, bewirkte einen Bedeutungsverlust des Sachplans, indem er neuerdings nur noch ein Instrument neben anderen zur Steuerung des Angebotes darstellt.⁶¹ Damit einhergehend, erhält die Kooperation mit dem Ausland einen neuen Stellenwert: Die Schweiz beteiligt sich z.B. am Programm „Partnership for Peace“ der NATO von 1996 und im euro-atlantischen Partnerschaftsrat von 1997 (Bundesrat, 1999: 7).

7.2 Sicherheitspolitik

Die schweizerische Sicherheitspolitik erweiterte den Bedrohungs begriff im Bericht von 1990: Dieser wies darauf hin, dass die *existenzgefährdenden Entwicklungen* demographischer, ökologischer, wirtschaftlicher und anderer Art sein können. Bei der Beurteilung der Gefahren wurde zwischen *machtpolitisch bedingten Gefahren* und *übrigen existentiellen Gefahren* unterschieden.

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick gegeben, wie die Bedrohungslage gemäss der Entwicklungen im Bericht zur Schweizerischen Sicherheitspolitik im Wandel (Bundesrat, 1990:7) eingeschätzt wird.

Nicht machtpolitisch bedingte Entwicklungen:

- gesellschaftlicher Art: anhaltendes Bevölkerungswachstum, Auswirkungen der Industrialisierung auf die Biosphäre, Ungewissheit über die zukünftige Verfügbarkeit sicherer Energievorräte, Probleme landwirtschaftlicher Produktion und Versorgung, Schattenseiten internationaler Kredit- und Finanzströme, zunehmende Handelskonflikte, Wandel der Lebens- und Arbeitsbedingungen

⁶¹Die Instrumente werden aufgeteilt in Angebotslenkung und Nachfragenlenkung. Die Angebotslenkung besteht aus Lenkung der Inlandproduktion, Pflichtlagern und Importen; die Nachfragenlenkung stützt sich auf Kontingentierung, Teil- und Vollrationierung ab.

- ökonomischer Art: Globalisierung, Entwicklungsgefälle, Wirtschaftsprobleme der (ehemaligen) Sowjetunion, Energieprobleme, Armut in den Entwicklungs- und Schwellenländern, Kapitalnettotransfer und gewandelte West-Ost-Beziehungen, Angst vor Migrationbewegungen
- ökologischer Art: Luftverschmutzung, Klimaveränderungen, Ozonprobleme, Wasserverbrauch, Raubbau und Bodenübernutzung, Abfallentsorgung, globale Umweltverschmutzung und steigende Nutzungsansprüche v.a. an die Weltmeere und Binnengewässer, Umweltfragen generell
- demografischer Art: Bevölkerungswachstum und steigende Lebenserwartung, Überbeanspruchung der Ressourcen, Migrationen
- natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen: Naturkatastrophen, Veränderungen der Umwelt, Verwundbarkeit der modernen Industriestaaten, Überlagerung der zivilisatorischen und ökologischen Risiken und Gefahren

Machtpolitisch bedingte Entwicklungen:

- strategische Veränderungen in Europa und Veränderungen im aussereuropäischen Raum, speziell in der Dritten Welt, Streitkräfteentwicklung, Rüstung und Aufrüstung, Akzentverschiebung im Gefahrenspektrum

Im Bericht zur Sicherheitspolitik (Bundesrat, 1999) bekommen die Bedrohungen und Gefahren im globalisierten Umfeld zusätzlich neue Eigenschaften durch ihre Dynamik, Komplexität und die verminderte Bedeutung des geografischen Raums. Ausgehend von diesen veränderten Bedrohungsfaktoren erhalten internationale Sicherheitsstrukturen neue und wachsende Bedeutung. Sie werden im Bericht von 1999 ausführlich beschrieben.

Nicht nur das internationale Engagement durch Kooperation erhält einen neuen Stellenwert; es wird ebenso Wert auf die Optimierung der Instrumente von Angebots- und Nachfragelenkung gelegt: Diese Strategie von Optimierung und Zusammenarbeit wird von der wirtschaftlichen Landesversorgung verfolgt.

7.3 Veränderte Ernährungssicherungs-Strategie ⁶²

Die beiden Ernährungspläne von 1980 und 1990 gingen von einem Krisenszenario aus, das eigentlich noch einem Kriegsszenario entsprach (NZZ⁶³, 1990: 23). Die Schweiz sollte sich demzufolge eigenständig (autark) vom eigenen Boden ernähren können. Aufgrund der Veränderungen der geopolitischen Rahmenbedingungen (z.B. Globalisierung, Europäisierung) mit der wirtschaftlichen Einbindung durch die Marktliberalisierung sowie der landwirtschaftlichen Umorientierung wurde die Ernährungssicherungs-Strategie den neuen Versorgungsrisiken differenzierter angepasst (Vgl. Kap 7.2.). Im Jahr 1996 wurde erstmals die neue Ernährungssicherungs-Strategie vorgestellt (BWL, 2000).

Der Vorteil der Strategien und Ernährungspläne des BWL bestand darin, dass es damit möglich war, den Bedarf an Landwirtschaftsflächen zu quantifizieren. Mit dem Paradigmenwechsel, d.h. der Ausweitung und Optimierung der vorhandenen Instrumente (hier: Angebots- und Nachfragelenkung), wurde die Bedeutung der Landwirtschaft und somit diejenige der Fruchtfolgeflächen relativiert. Trotzdem soll die Flächenerhaltung deshalb nicht

⁶²Die Ausführungen dieses Kapitels beruhen auf den Darlegungen des BWL, 1997.

⁶³Der Autor des zugrunde liegenden NZZ-Artikels, Josef von Ah, war von 1972 bis 1986 Leiter und Koordinator der schweizerischen Ernährungsplanung.

aufgegeben werden: Das Ernährungsamt (das ist eine Struktur innerhalb des BWL) will seine Instrumente je nach Art der Krise optimal ausrichten.

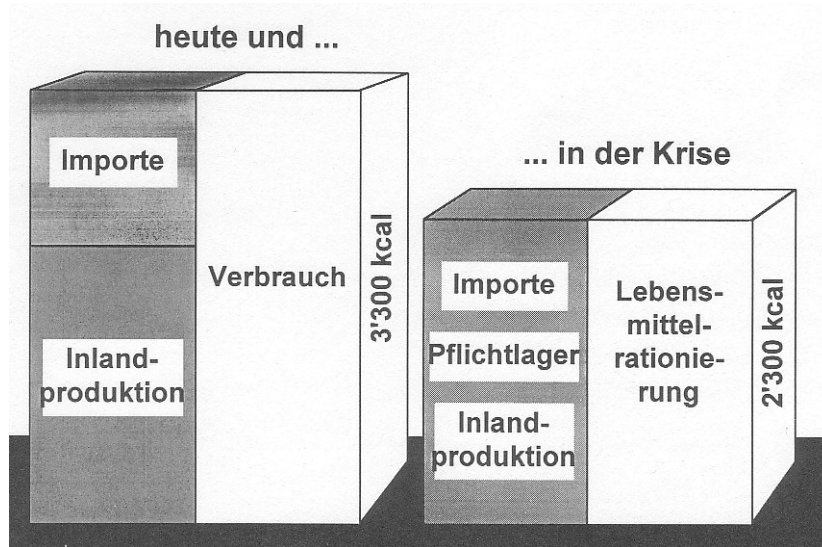


Abbildung 7-1: Instrumente der neuen Ernährungssicherungs-Strategie, ausgehend von Angebot und Nachfrage

(Quelle: BWL, 1997: 19)

Die grauen Flächen im Schema sollen die Situation des Angebots darstellen, die weissen Flächen stehen für die Nachfrage.

In der Revision des Landesversorgungsgesetzes vom 24. März 2000, in Kraft seit 1. Juli 2001, wird die Neuorientierung gesetzlich festgelegt. Darin wurde auch die Pflichtlagerhaltung des Brotgetreides neu geregelt⁶⁴: In der Zwischenkriegszeit, nämlich 1929, war zur Ernährungssicherung die Preis- und Übernahmegarantie für Brotgetreide als zentraler Pfeiler gesetzlich verankert worden. Die Anbaufläche konnte somit erhalten und sogar ausgedehnt werden. Im Zusammenhang mit der Marktliberalisierung wird bei den Gütern nicht mehr zwischen Import- und Inlandprodukten unterschieden. Die Einfuhrbewilligungspflicht entfällt in Zukunft, und die Verpflichtung zur Lagerhaltung betrifft nur noch diejenigen, die zum ersten Mal Waren in Verkehr bringen (BWL, 1999: 7).

7.4 Stand der Selbstversorgung

7.4.1 Selbstversorgungsgrad

Die Werthaltung der Bevölkerung gegenüber der landwirtschaftlichen Versorgung der Landwirtschaft hat sich seit der Weltkriegszeit verändert. Durch die Entspannung, die das Ende des Kalten Krieges mit sich brachte, und durch die fortschreitende internationale Einbindung schwindet die Erwartung einer hohen Eigenversorgung. Hinzu kommt, dass die schweizerische Landwirtschaft im Verhältnis zum Ausland teurer produziert und den Staat viel Unterstützung kostet.

Der 6. und 7. Landwirtschaftsbericht (BLW, 1984 und 1992) rechnete mit einem Selbstversorgungsgrad von 63 oder 64 Prozenten (brutto) und von 56-57 Prozenten (netto) – je nachdem, ob Futtermittel importiert werden können oder nicht. Das heisst, dass sich die

⁶⁴Die Lagerhaltung liegt künftig im Verantwortungsbereich des Bundesamtes für Landesversorgung. Der Getreideanbau bleibt weiterhin beim BLW, es gibt aber keine Unterscheidung mehr zwischen Brot- und Futtermitteltreide. Die einheitliche Pflichtlagerhaltung soll hingegen primär der menschlichen Ernährung dienen.

Schweiz nach diesen Zahlen Anfang der 90er Jahre durchschnittlich zu ungefähr zwei Dritteln selbst versorgte. Je nach Produkt und Referenzjahr ergeben sich aber in der Abdeckung erhebliche Unterschiede. Gerber (NZZ, 22.7.00) schätzt die heutige Abdeckung der Versorgung auf unter 50 Prozent, während die Landesversorgung auch heute noch von 60 bis 65 Prozent Eigenversorgungsgrad ausgeht. (Angaben von G. Lötcher, mündlich: 18.10.00)

Im europäischen Umfeld hat seit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 1992 eine Produktionssteigerung (trotz Flächenstilllegungen) stattgefunden. Seit 1986 wird der europaweite Selbstversorgungsgrad der EU nicht mehr berechnet (BLW, 1992: 77). In den meisten Ländern wird aber – einzeln betrachtet – ein Versorgungsgrad von über 100% erreicht.

7.4.2 Neue Anforderungen an die Versorgung

Die Interessen der Bevölkerung richten sich vermehrt auf die Information über die Agrarprodukte (Deklarationsvorschriften und Labels zu Qualität, Herstellungsmethoden, Herkunft der Produkte); technische Eingriffe in der Landwirtschaft werden immer mehr kritisiert. Ökologische Aspekte gewannen in den vergangenen Jahren an Gewicht (BLW, 1992: 287-289).

1997 wurde vom BAG (Bundesamt für Gesundheit) ein *Aktionsplan Umwelt und Gesundheit* vorgelegt. Er entstand auf Initiative der Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Anschluss an den Erdgipfel von Rio. Der Aktionsplan setzte sich u.a. zum Ziel, dass sich bis zum Jahr 2002 80 Prozent der schweizerischen Bevölkerung gesund und saisongerecht ernähren und sich bewusst sind, dass sie durch ihr Ernährungsverhalten die Art und Weise der landwirtschaftlichen Produktion und die Landschaft beeinflussen (BAG, 1997: 10).

Die Stärke der schweizerischen Landwirtschaft wird in der Tierproduktion gesehen. (BLW, 1992: 335) Wenn der Agrarschutz nicht beibehalten werden kann, ist damit zu rechnen, dass die Länder entsprechend ihren komparativen Vorteilen produzieren werden. Das bedeutete für die Schweiz, dass bedeutend weniger Ackerbau betrieben und dafür mehr extensives Grasland genutzt würde, wobei billige Import-Futtermittel die flächenunabhängige Mast begünstigten (Rieder, 1998: 5).

Ein weiterer Schwerpunkt neben der Nahrungsmittelversorgung bildet gemäss BWL (1997: 10) die Trinkwasserversorgung (Vgl. Kap. 9.1.).

7.4.3 Technische Fragen

Die Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung in Notfällen ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Der Einsatz von Energie ist einer davon, wobei die Schweiz im Energiebereich zu 85% vom Ausland abhängig ist (BWL, 1997: 12). Die Bereitstellung von Technologien und genügend Transportkapazitäten spielt dabei eine ebenso wichtige Rolle. Nicht zu vergessen ist das nötige Know-how für den Anbau unter erschwerten Bedingungen.

Im Krisenfall soll die Produktion nicht einfach grundlegend umgestellt werden, sondern wie in normalen Zeiten weiterfunktionieren können, was die Landesversorgung mit ihrem Auftrag sicherzustellen hat.

Diesbezüglich ein kritischer Beitrag liefert Trüeb (1990: 42). Der Autor thematisiert die Fragen bezüglich Energieverknappung, Know-how und das Problem der Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Er kommt zum Schluss, dass ein neuer Plan Wahlen nur unter bestimmten Voraussetzungen wieder verwirklicht werden könnte. Darunter fallen (Zitate aus Trüeb, 1990: 43):

- Keine weitere Reduktion der landwirtschaftlichen Nutzfläche und ein zum Forstgesetz analoges Gesetz zur Erhaltung dieser Nutzfläche.
- Anpassung der Bearbeitungstechniken an die Bedürfnisse der Natur und der Organismen (Schutz des Bodens und der Gewässer).
- Reduktion der Auslandabhängigkeit der Landwirtschaft bezüglich Energie durch Verwendung inländischer, erneuerbarer Alternativenergien.
- Einbau der landwirtschaftlichen Grundkenntnisse in die Ausbildung eines jeden Bewohners, was das Verständnis für bäuerliche Probleme fördern würde. (Als Beispiel nennt er Praktika während der Ausbildung oder Lehre.)

Die Vorschläge entstanden 1990. Mittlerweile hat sich die wirtschaftliche Landesversorgung mit der neuen Ernährungsstrategie gegen mögliche Vorwürfe abgesichert. Bezüglich der Energiefrage wird Gewicht auf die Zusammenarbeit mit anderen Ländern gelegt (IEA = Internationale Energie Agentur).

Die landwirtschaftliche Nutzfläche schwindet weiterhin. Der Sachplan ist das einzige Instrument, diese Entwicklung zu bremsen. Ein zum Waldgesetz analoger Schutz ist nicht in Diskussion. Ökologische Anliegen werden heute durch Direktzahlungen gefördert; der Landdienst (oder ähnliches) ist nicht für alle BewohnerInnen obligatorisch.

7.5 Kommentar

Der Paradigmenwechsel erfolgte in der Wirtschaftlichen Landesversorgung mit der Neudefinition des Bedrohungsbegriffs (1990) der Schweiz. Die Sicherheitspolitik wurde daraufhin neu angepasst und 1996 vorgestellt.

Ursprünglich verlangten die Ernährungspläne von 1980 und 1990 die Mindestfläche von 450'000 ha für die Ernährungssicherungsstrategie. Mit der Erneuerung der Ernährungssicherungs-Strategie wurden die Instrumente auch erweitert. Die Bedeutung der Fruchtfolgeflächen ist hierbei relativiert worden, auch wenn auf ihren verbleibenden Beitrag hingewiesen wird: Auf die Bedeutung der Inlandproduktion wird zwar nach wie vor hingewiesen, indem der Selbstversorgungsgrad zwei Drittel nicht unterschreiten solle.

Als Konsequenzen ergeben sich:

1. Die Wirtschaftliche Landesversorgung bietet dem Sachplan keine direkte Legitimationsbasis mehr; eine Mindestfläche wird nicht mehr gefordert.
2. Die Schweiz ist v.a. in der Energiefrage (zu 85 Prozent) vom Ausland abhängig. In dieser Frage wird auf internationale Kooperation Gewicht gelegt. Die Thematik von Alternativenergien könnte in Zukunft wieder mehr gewichtet werden. Dies könnte im Landwirtschaftsgebiet zu einem Interessenkonflikt zur Produktion für die Ernährung führen.
3. Die Sicherung der Fruchtfolgeflächen für die Produktion macht nur Sinn, wenn die Flächen auch qualitativ erhalten werden und das Know-how vorhanden bleibt. Diese Fragen der natürlichen und technischen Produktionsbereitschaft scheint von der Landesversorgung nicht direkt thematisiert worden zu sein.

8 Veränderungen in der Raumordnung

8.1 Städte, Agglomerationsräume und ländliche Gebiete

Strukturelle und demografische Entwicklungen verändern den Bedarf an Wohn-, Arbeits-, Freizeit- und Verkehrsflächen. Der Verkehr nimmt zu und der Raumanspruch steigt, was die Nutzungsplanung mit der Dimensionierung der Bauzonen und das Bauen ausserhalb der Bauzonen beeinflusst.

Im Vergleich zum Beginn der achtziger Jahre hat die Siedlungsfläche der Schweiz um 0,9 Prozent auf 6,8 Prozent weiterhin zugenommen (BfS, 2001: 3; Vgl. Tab. 2.2.). Der Hauptanteil der Zunahme liegt im Bereich der Industrie- und Gebäudeareale, etwas weniger nimmt der Verkehrsinfrastruktur-Anteil ein. Die Arealstatistik (sämtliche Daten wurden Anfang 2001 publiziert) bestätigt, dass nach wie vor pro Sekunde ein Quadratmeter Boden der Landesfläche überbaut wird.

8.1.1 Städte und Agglomerationen

Die Schweiz steht vor einem Verstädterungsprozess, bei dem sich wachsende und neu entstehende Agglomerationen zu Metropolitanräumen zusammenfügen. Eine zunehmende Polarisierung bewirkt, dass wenige Grosszentren dominieren. Gesamtschweizerisch hat die Bedeutung der Städte und Agglomerationen zugenommen: 69 Prozent der EinwohnerInnen hatten 1990 ihren Wohnort in der Stadt oder Agglomeration, wo 76 Prozent arbeiteten.

Der Bund setzt sich vor diesem Hintergrund gemäss den Grundzügen der Raumordnung (1996) verstärkt mit den Städten und Agglomerationen auseinander (Vernetzungstendenzen innerhalb der Städtesysteme).

8.1.2 Ländliche Gebiete

Ländliche Gebiete sind attraktive Wohnstandorte für PendlerInnen, die in den Städten arbeiten. 32 Prozent der Bauten ausserhalb der Agglomerationsgebiete sind Einfamilienhäuser, wobei die konsumierte Fläche pro BewohnerIn hier 230 m² im Vergleich zu den städtischen 50 m² ausmacht. Das Wohnen im Grünen wird für ländliche Gebiete als Bonus betrachtet, durch den diese Räume am allgemeinen Wachstum teilhaben können (Kuster et.al., 1997: 86).

Durch die Veränderungen in der Landwirtschaft wurden viele Gebäude plötzlich nicht mehr für landwirtschaftliche Zwecke gebraucht. Dies stellte ein grosses Umnutzungspotential (v.a. ausserhalb der Bauzone) dar. Die Revision des Raumplanungsgesetzes bezweckte die Erleichterung der Umnutzung solcher Bauten (Wüest et al., 1994 : 7).

8.1.3 Nutzungsplanung innerhalb/ausserhalb der Bauzone

Generell zeigt sich, dass in den Städten tendenziell sparsamer mit den Flächen umgegangen wird. Eine leichte Verdichtung innerhalb des Siedlungsgebietes ist zu verzeichnen. Die Bauten haben immer weniger Umschwung. Auf dem Land nimmt die Zahl der Einfamilienhausareale oder Zweit-/Ferienwohnungen hingegen zu. Ideales Bauland liegt zudem wegen Hortung und Spekulation brach. Der Flächenverbrauch steigt, weshalb früher oder später wahrscheinlich auf Kosten der Landwirtschaftszone Baulandreserven zur

Verfügung gestellt werden müssen. Es wird bei gleichbleibendem Bedarf damit gerechnet, dass die Reserven noch bis 2015 oder 2020 ausreichen (TA, 2000: 37).

Die Nutzungsreserven an Bauland in unüberbautem Gebiet sollten noch bis ins Jahr 2010 ausreichen (BRP, 1996: 15). Für die übrigen Bauten ausserhalb der Bauzone gilt, dass fast die Hälfte aller Wohnungen in unmittelbarer Nähe einer Bauzone liegen. Nur 20 Prozent aller Wohnungen liegen weiter als ein Kilometer von der Bauzone entfernt (Wüest et al. 1996: 27).

Zu den Bauten ausserhalb der Bauzonen gehören auch Infrastrukturbauten für Verkehr und Kommunikation. Im Bereich Verkehr tangieren Strasse, Schiene und auch der Luftverkehr die Landwirtschaftsflächen, da sie durch den Bodenverbrauch in Konkurrenz stehen. Im Bereich der Strasse und Schiene sind seit 1996 verschiedene Bauprojekte in Gang.⁶⁵ Diese erhöhen den direkten Bedarf an Bauflächen und haben indirekt Auswirkungen auf die Attraktivität von Standorten sowie die Umweltqualität.

8.2 *Veränderte Nutzungen und Ansprüche*

Die Raumplanung sieht sich durch die Veränderungen in den anderen Bereichen sowie neuen Nutzungen und Ansprüchen vor neue Herausforderungen gestellt. Die unterschiedlichen Nutzungen und Ansprüche gegenüber der Bodennutzung kommen hauptsächlich aus folgenden Bereichen:

- Landwirtschaft/Produktion: Intensivlandwirtschaft (Gewächshäuser, Masthallen), Extensivlandwirtschaft, Meliorationen, Waldwirtschaft (Strukturwandel)
- Natur-/Umwelt-/Landschaftsschutz: Waldflächen, Biotope, Geotope, ökologische Ausgleichsflächen, mehr Platz für Gewässer
- Katastrophenprävention (Klimaänderung, Naturkatastrophen usw.): Schutzbauten, Schutzzonen, Gewässerkorrekturen
- Erholung/Freizeit/Tourismus/Sport: Golfplätze, Freizeitparks usw.
- Infrastrukturbauten: Verkehrsbauten (NEAT, Autobahnen usw.)
- Abbau/Deponie: Rohstoffgewinnung
- Siedlungsausdehnung/Bauzonenerweiterung: Siedlungsbau, Industrieanlagen

1983 begann aufgrund der beunruhigenden Entwicklung des Bodenverbrauchs im Rahmen der Schweizerischen Forschungsprogramme des Schweizerischen Nationalfonds das Programm „Nutzung des Bodens in der Schweiz“ (NFP 22) mit dem Ziel, Lösungsvorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens zu erarbeiten. Die Ergebnisse sind im Schlussbericht „Bodenkultur. Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz“ (Häberli et al., 1991) zusammengestellt.

⁶⁵A1 (Ypsilon Zürich), A4 (Urdorf - Knonau), A5 (Areuse - Grandson und Umfahrung Biel), A9 (Siders - Brig), A16 (Tavannes - Delsberg und Pruntrut - Landesgrenze), NEAT, Ost-/West-Schweiz soll verbessert ins Bahnnetz integriert werden.

8.3 Der landwirtschaftliche Strukturwandel und Anpassung des Raumplanungsgesetzes

8.3.1 Begriff des Strukturwandels

Der Strukturbegriff wird je nachdem unterschiedlich verwendet. Baur et al. (1995: 87ff.) geben einen kompakten Überblick über den landwirtschaftlichen Strukturwandel.

Für die **Strukturmerkmale** werden bestimmte Systemkomponenten (d.h. die landwirtschaftlich genutzte Fläche, die Anzahl Arbeitskräfte und das Realkapital an Gebäude, Maschinen und Einrichtungen usw.) zueinander in Beziehung gesetzt. Sie ergeben die Agrarstruktur eines Landes. Beim **Strukturwandel** werden Veränderungen der Strukturmerkmale über die Zeit hinweg verglichen.

Als Ursachen für den Strukturwandel gelten das Lohnniveau in den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren, die Erwerbsmöglichkeiten ausserhalb des Betriebs, der biologisch-technische Fortschritt (verbunden mit Kosten- und Preissenkungen), die Entwicklung der Nachfrage nach Agrarprodukten, relative Preisänderungen zwischen verschiedenen Produkten und Leistungen, die ländliche Infrastruktur und agrarpolitische Massnahmen.

Unterschieden werden im Agrarsektor der produktive und der nicht-produktive Bereich (Landwirtschaft und ihre vor-/nachgelagerten Sektoren). Der produktive Bereich zeichnet sich im allgemeinen durch den Rückgang der landwirtschaftlich Beschäftigten und der Anzahl Betriebe aus, wobei die verbleibenden Betriebe durchschnittlich immer grösser werden. Die Abhängigkeit von vor- und nachgelagerten Sektoren verstärkt sich.

Der Strukturwandel, d.h. die Abnahme der Anzahl Betriebe ist trotz Unterstützung der Landwirtschaft in Gang. Es gilt, ein Gleichgewicht zu erreichen zwischen dem Aufwand zur Erhaltung der Landwirtschaft und der Akzeptanz des Verlusts der Landwirtschaft im Sinn der Multifunktionalität (Selbstversorgungsgrad, Produktionsbereitschaft, Erhaltung/Pflege der Kulturlandschaft und der natürlichen Lebensgrundlagen, Beiträge in verschiedener Hinsicht im ländlichen Raum).

8.3.2 Trends

Annahmen gehen davon aus, dass sich der Trend in Richtung der Betriebsvergrösserung (u.a. durch Zusammenarbeit), Rationalisierung, Spezialisierung und Effizienzsteigerung verstärkt, wobei die Prioritäten (im Selbstverständnis der LandwirtInnen als ProduzentInnen) weiterhin auf die Produktion und ihre Intensivierung gelegt würden. Gleichzeitig wird die vermehrte Entwicklung hin zu Nebenerwerbsbetrieben erwartet.

Tatsächlich ist nach Baur (2000: 230) die Anzahl der Betriebe im Kanton Zürich zwischen 1990 und 1996 im Vergleich zu 1975-1990 verstärkt zurückgegangen. Baur relativiert diesen Trend jedoch, weil die Abnahmeraten in den 70er und 80er Jahren sehr niedrig ausfielen und weil es sich bei den verschwundenen Betrieben v.a. um Mikro-Betriebe (< 3ha) handelte. Die Wachstumsrate der grösseren Betriebe (> 30ha) ist währenddessen – entgegen den Erwartungen – seit 1995/96 rückläufig. Bei der Anzahl an Haupterwerbsbetrieben zeichnet sich ein Rückgang ab, ohne dass sie sich im Durchschnitt deutlich vergrössern würden. Gleichzeitig wächst der Anteil an Nebenerwerbsbetrieben, was den allgemeinen Annahmen entspricht.

Die Erwartung eines tiefgreifenden Strukturwandels ist nach Baur (mit der Zürcher Datengrundlage) in der Realität nicht zu belegen. Der Übergang von der alten zur neuen

Agrarpolitik war nicht mit einer enormen Vergrößerung der Betriebe verbunden. Hintergründe hierfür könnten nach Baur (2000: 234) darin liegen, dass das Wachstum eingeschränkt, nicht möglich (fehlendes Pachtlandangebot, behördliche Einschränkungen) oder wirtschaftlich nicht interessant war (größenabhängige Subventionen, längerfristiges Kündigungsrisiko und Pachtlandkosten).

Auch die Annahme, dass die Landwirtschaft durch die Liberalisierung zu immer intensiverer Produktion gezwungen wird, wird von Baur verworfen: Der Anpassungsdruck für kleine intensive Hauptbetriebe nimmt zu, da sich extensives Wirtschaften eher lohnt. Im Gegensatz dazu können Betriebe mit ungünstigen Produktionsbedingungen (Berglandwirtschaft) oder Teilzeitbetriebe mit hohem Eigenland-Anteil ihre allfälligen Einkommensverluste durch die Direktzahlungen eher überkompensieren.

Im Endeffekt heisst das, dass sich die Landwirtschaft tendenziell in Richtung einer kleinstrukturierten extensiven Teilzeitlandwirtschaft entwickelt. Daneben entwickelt sich die zwar flächenmässig weniger bedeutende, aber intensivere Landwirtschaft, die auch bodenunabhängig produziert. Diese Entwicklung wirft verschiedene Fragen auf; zum Beispiel im Hinblick auf den Erhalt von Know-how, die Techniken der Bewirtschaftung und den Energieaufwand.

8.3.3 Revision des Raumplanungsgesetzes

Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft, d.h. die Aufgabe von vielen Betrieben, ergab sich die Forderung nach erweiterten Nutzungsmöglichkeiten neben der traditionellen landwirtschaftlichen Nutzung: Die *Motion Zimmerli* wurde 1991 von den eidgenössischen Räten überwiesen. Daraufhin wurde 1992 die *Expertenkommission Durrer* eingesetzt, die 1994 der Öffentlichkeit eine Teilrevision des Raumplanungsrechts vorstellte. Es ging auf der einen Seite um Art. 16 RPG, um die erweiterten Nutzungsmöglichkeiten (d.h. die erweiterte Zonenkonformität) in der Landwirtschaftszone – damit die Landwirtschaft flexibler auf den vergrösserten Wettbewerb reagieren könne. Auf der anderen Seite war es ein Ziel, Art. 24, RPG in Bezug auf die Ausnahmewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzonen flexibler zu gestalten (Wüest et al., 1996).

Durch die Revision des Raumplanungsgesetzes wurde die bodenabhängige Produktion (Produktionsmodell) von der Zonenkonformität entbunden. Neu werden Bauten für die bodenunabhängige Produktion (Produktmodell) zugelassen und in bereits bestehenden Gebäuden werden gewerbliche Nutzungen (Umnutzungen) möglich.⁶⁶ Der Strukturwandel – im Sinn eines Anpassungsprozesses – wird dadurch unterstützt, wobei Gewerbe nur im Zusammenhang mit der Landwirtschaft möglich ist. Die Anzahl leerstehender Gebäude nimmt zu, da Bauernfamilien in entlegenen Gebieten eher zum Abwandern bereit sind.

Die umstrittene Revision soll im Zusammenhang mit dem Strukturwandel eine bessere Ausnützung der bestehenden Bausubstanz bringen, der Agrarsektor wird aber gleichzeitig durch die Zunahme von Nebenerwerbs-LandwirtInnen heterogener. Auch das Landschaftsbild wird sich verändern: Extensivierung der Bewirtschaftung, Zunahme von Brach- und Waldflächen. Am meisten wurde durch die Revision des Gesetzes die Untergrabung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Landwirtschaftsland und damit des Bodenmarktes befürchtet.

In den verschiedenen Kantonen sind durch die Revision unterschiedliche Konsequenzen zu erwarten. In der Region Genf könnte z.B. die Anzahl an Hors-Sol-Gewächshäusern

⁶⁶Auch vorher war die sogenannte innere Aufstockung in der Landwirtschaftszone möglich. Die bodenunabhängige Produktion war in einer Spezialzone zugelassen. In Zukunft gelten solche Bauten als zonenkonform.

zunehmen. Der Kanton Aargau hingegen muss seine bisher gehandhabten Spezialzonen (für Saisonierwohnungen) in der Landwirtschaftszone wieder eindämmen (Angaben von J. Hartmann, mündlich: 1.3.2000).

Es ist ein Ziel, die Multifunktionalität in der Landwirtschaftszone zu erhalten. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes soll jedoch nicht einfach alles möglich werden. Nicht überall sollen Umnutzungen geduldet werden.

Mit der bodenunabhängigen Produktion in der Landwirtschaft (Masthallen, Hors-sol-Produktion) ergeben sich neue Voraussetzungen für die Landwirtschaftszone. *Intensivlandwirtschaftszonen* müssen in der Landwirtschaftszone ausgewiesen werden. Der Bedarf für eine solche Zone kann sowohl von den LandwirtInnen oder den UnternehmerInnen des produzierenden Gartenbaus als auch von Seiten der Behörden aus kommen. Die Ausscheidung der *Intensivlandwirtschaftszone* (innerhalb der Landwirtschaftszone) erfolgt auf ein Gesuch hin.

Lüscher (NZZ, 1999: 15) schlug in diesem Zusammenhang konsequenterweise vor, dass die Kantone in ihren Richtplänen für eine Auftrennung in zwei Zonen grundsätzliche Vorgaben machen sollten.

Die Fruchtfolgeflächen werden in der Interessenabwägung zur Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen nur mit einbezogen, wenn die Kontingentfläche betroffen ist und somit das Mindestmass eines Kantons nicht mehr gewährleistet wäre.

8.4 Europäische Planung: EUREK⁶⁷

Im europäischen Kontext bietet der Standortwettbewerb zwischen den grossen Städten eine neue Herausforderung der Integration und Vernetzung. Die Grundzüge (BRP, 1996) stellen das Konzept des vernetzten Systems von Städten und ländlichen Räumen als nachhaltige Entwicklung für den Lebens- und Wirtschaftsraum der Schweiz für die Zukunft dar.

Grenzüberschreitend bestehen europaweit verschiedene Programme der Zusammenarbeit in Bezug auf unterschiedliche Entwicklungsbereiche. Analog zu den Grundzügen beschreibt das Europäische Entwicklungskonzept (EUREK) die gemeinsamen räumlichen Ziele, respektive Leitbilder für die zukünftige Entwicklung des europäischen Territoriums.

Die gemeinsamen Ziele beinhalten:

- den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt
- die Erhaltung und das Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes
- die ausgeglichenen Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raums

In den politischen Zielen und Optionen für das Territorium der EU werden verschiedene Sachbereiche mit ihren Entwicklungsmöglichkeiten beschrieben. Das Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Räumen ist ebenfalls ein Thema. Ländliche Räume werden als essentieller Bestandteil der Vielfalt in Europa und somit der Identität angeschaut.

Das EUREK soll gerade im Zusammenhang mit der geplanten Osterweiterung Zielvorgaben und Leitbilder für das bereits bestehende sowie das neue Territorium liefern.

⁶⁷Vgl. hierzu die Veröffentlichungen vom EUREK (Europäische Gemeinschaften, 1999) und Interreg III (Seco, 2000)

Konkrete Programme, die zusätzlich in diese Politik eingebettet sind, sich aber auf bestimmte Themen oder Länder beziehen, wurden bereits durchgeführt. Beispiele solcher Programme sind die Alpenkonvention oder INTERREG III ⁶⁸, die nicht nur auf die Regionen der EU-Mitgliedstaaten beschränkt sind, sondern auch die Schweiz betreffen.

8.5 Kommentar

Die Mehrheit der Bevölkerung wohnt und arbeitet in Städten und deren Agglomerationen. Ländliche Gebiete bieten währenddessen attraktive Wohnstandorte. Der Blick wird vermehrt auf diese Zusammenhänge gerichtet, wie in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz (1996) beschrieben wird.

Landwirtschaftsflächen sind durch Umnutzungen und Intensivierung der Produktion unter Druck. Zusätzlich werden Forderungen an die Vernetzung der Landschaft gestellt. Umwelt- und Naturschutzanliegen werden immer mehr gewichtet.

Von europäischer Seite besteht analog zu den Grundzügen das EUREK, das einen Rahmen für die Raumordnungsziele geben soll. Die natürlichen Lebensgrundlagen werden darin ebenfalls thematisiert.

Folgen für den Sachplan:

1. Durch die immer enger werdenden Beziehungen der Städte und Agglomerationen zu ihrem Umland und die zunehmende Aufgabenteilung der grossen Zentren in Europa geraten der ländliche Raum und insbesondere die Fruchtfolgeflächen unter zunehmenden Druck. Es stellt sich für die Zukunft die Frage nach der Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der kantonalen Kontingente.
2. Die Gemeinden wehren sich gegen eine Einschränkung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten und stellen den Sachplan in Frage, oder sie argumentieren mit den noch vorhandenen Mindestkontingenten des Kantons (womit ihre Entwicklung nur Manövriermasse tangieren würde).⁶⁹
3. Innerhalb der Landwirtschaftszone verändert sich die Nutzung, resp. die Nutzungsintensität. Es ist zu erwarten, dass die Fruchtfolgeflächen als Inbegriff der produktiven Böden auch intensiver genutzt werden und vermehrt von der Intensivlandwirtschaftszone eingenommen werden. Die Ausscheidung von Flächen für die Intensivlandwirtschaft beruht nicht auf Kriterien, welche die Bodenqualität berücksichtigen. Der Sachplan kommt nur zur Sprache, wenn das kantonale Mindestkontingent nicht mehr aufrechterhalten werden kann.
4. Auch die Bedürfnisse von Seiten des Freizeitangebots werden ausgebaut: Zunehmend wird von LandwirtInnen im Zusammenhang mit dem Strukturwandel z.B. in der Eröffnung von Golfplätzen eine Chance gesehen. Neben den Einflüssen der Nutzungsumwandlung auf den Boden und die Umwelt werden solche Flächen in eine Freihaltezone (Kt. Zürich) umgezont.

⁶⁸Interreg III ist ein Programm für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit von 2000 bis 2006 zur Förderung einer „ausgeglichenen und harmonischen Entwicklung im europäischen Raum“. (Seco, 2000)

⁶⁹Die Gemeinden Schwyz oder Brunnen verlangen in der Vernehmlassung des Kantonalen Richtplans Schwyz (1999) zum Beispiel, dass Fruchtfolgeflächen auf ihrem Gemeindegebiet im Interesse der Siedlungsentwicklung zu streichen seien. Da der Kanton mehr Flächen aufweist, als vom Sachplan verlangt sind, fordern die Gemeinden eine Redimensionierung und Neubeurteilung der ausgeschiedenen Flächen. (Gemeinderat Schwyz, 2000 / Gemeinde Ingenbohl, 1999)

9 Zunehmende Gewichtung von Umwelt- und Naturschutzanliegen

9.1 Überblick

Die Lebensgrundlagen (Boden, Luft, Wasser) und die Biodiversität sollen durch eine nachhaltige Nutzung erhalten werden. Dies wurde im 7. Landwirtschaftsbericht vom Bundesrat beschlossen und mit den ökologischen Direktzahlungen ab 1993 eingeleitet. Die Schweiz sieht in dieser Vorgehensweise der ökologischen Vorreiterrolle mit hohen Qualitätsanforderungen ein Potential für ihre Agrarprodukte im Hinblick auf das GATT und die stärkere Öffnung gegenüber der EU.

Fast 40 Prozent der Landesfläche werden landwirtschaftlich genutzt. Durch die Intensivierung und Melioration der Flächen kam es zu einer Ausräumung und Verarmung der Kulturlandschaft, die Biodiversität nahm ab. Seit den Agrarreformen von 1992 besteht das Ziel, die Lebensgrundlagen sowie die Biodiversität, d.h. die Ökosysteme, durch eine nachhaltige Nutzung zu erhalten. Das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) soll diese Ziele unterstützen. Die Umsetzung der Anliegen des Landschaftskonzepts sind zur Zeit in Gang.

9.2 Lebensgrundlagen: Konflikte zwischen Umweltschutz und der Landwirtschaft ⁷⁰

| | |
|----------------------|--|
| Boden | Der Bodenverlust in der Schweizer Landwirtschaft wird hauptsächlich durch Bautätigkeit verursacht: 2'000 bis 3'000 ha Abnahme pro Jahr. Zusätzlich kommt der Bodenverlust und Beeinträchtigungen durch die landwirtschaftliche Nutzung, durch Bodenerosion (Abschwemmung), Verdichtung, unsachgemässe Bodenbearbeitung und Bodenverschmutzung zustande. |
| Wasser ⁷¹ | Die Probleme der Schweiz im Zusammenhang mit dem Wasser stellen sich in Bezug auf dessen Qualität. Einträge aus der Landwirtschaft (Nitrat, Phosphat, synthetische Stoffe u.a.) belasten das Grund- und Trinkwasser, sowie die Oberflächengewässer. Hochwasserprobleme entstehen durch Versiegelungen. |
| Luft | Die Schadstoffe, die aus der Landwirtschaft stammen und klimarelevant werden, stammen in der Schweiz grösstenteils aus der Tierhaltung (Ammoniak, Methan, Lachgas, Kohlendioxid). |
| Biodiversität | Biodiversität bezieht sich auf die genetische Vielfalt, die Artenvielfalt und die Vielfalt der Lebensräume. Heute geht es darum, die natürliche Artenvielfalt zu schützen und möglichst keine weiteren Verluste mehr zu riskieren. In einem weiteren Schritt sollen bedrohte Arten wieder angesiedelt werden. |

⁷⁰Die Grundlage für dieses Kapitel bildeten die Ausführungen von Baur et al.(1995: 46 - 53).

⁷¹Die Thematik des Wassers hat viele Dimensionen: Der Schweiz könnte als Wasserschloss im europäischen Umfeld in Zukunft vermehrt die Wasser-Versorgungs-Rolle zukommen.

| | |
|------------|---|
| | <p>Durch die Biodiversität wird u.a. die Bodenfruchtbarkeit unterhalten, sie bietet Schutz vor Bodenerosion, natürliche Feinde (Nützlinge), die Reaktionsfähigkeit auf Umweltveränderungen ist verbessert usw. Die Landwirtschaft kann ihrerseits je nach Intensität die Biodiversität fördern.</p> <p>Die Landwirtschaft gilt durch verschiedene Eingriffe als wichtigste Ursache des Verlusts von Lebensräumen und Artenverlust (Veränderung des Wasserhaushalts: Drainage, Eindolung, Verbauung von Fliessgewässern usw., Nährstoffeinträge durch Düngung und via Luft, Zunahme von synthetischen Hilfsstoffen, Veränderung und Intensivierung der Landnutzung).</p> |
| Landschaft | <p>Definition Landschaft: Natur- und Kulturlandschaft⁷²</p> <p>Die moderne landwirtschaftliche Nutzung hat seit dem zweiten Weltkrieg zu einer Abnahme der Artenvielfalt geführt, aber auch die Siedlungen und der Verkehr sind für die Veränderungen verantwortlich.⁷³</p> |

Tabelle 9-1: Konflikte zwischen Umwelthanliegen und der Landwirtschaft

(Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Baur et al. (1995))

9.3 Interessen des Naturschutzes ⁷⁴

Neben dem agrarpolitischen Hintergrund spielen – gerade im Zusammenhang mit vermehrter Ökologisierung der Landwirtschaft – nationale und internationale Interessen des Naturschutzes mit eine Rolle.

Geregelt werden diese auf nationaler Ebene im Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz und im Bundesgesetz über Jagd- und Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel. International kommen verschiedene Abkommen und Konventionen zum Zug: Das Ramsar-Abkommen (Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von internationaler Bedeutung), die Berner Konvention (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume), die Bonner Konvention (Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten) und die Rio-Konvention (Vgl. Kap. 14).

Auch Europa ist daran, verschiedene Programme aufzubauen. Ein europäisches ökologisches Netzwerk wird seit 1992 aufgebaut (EECONET; European Ecological Network). Vom Europarat wird das Réseau biogénétique und eine paneuropäische Strategie für die biologische und landschaftliche Diversität unterstützt. Die IUCN fördert einen Aktionsplan für geschützte Gebiete (Action Plan for Protected Areas in Europe). Dieses Naturschutz-Verbundsystem soll bis im Juli 2004 unter dem Namen „Natura 2000“ von den europäischen Staaten ausgeschrieben werden.

Die Schweiz will in diesem allgemeinen Trend der Schaffung von grossen Schutzgebieten mithalten. In diesem Sinn geht es in der Schweiz darum, die Wildnis aufzuwerten: In den aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Strukturwandel liegen Chancen für den

⁷²Naturlandschaft: Landschaft, ohne pflegende oder nutzende Eingriffe des Menschen; Kulturlandschaft: Vom Menschen geprägte Landschaft.

⁷³Die traditionelle landwirtschaftliche Nutzung hatte zu einer vielfältigen biodiversitätsreichen Landschaft geführt. Diese wurde allerdings durch Meliorationen und weitere Eingriffe in diesem Jahrhundert monotonisiert.

⁷⁴IDARio, 1997: 24, BUWAL, 2000b: 34.

Naturschutz, da plötzlich Flächen frei werden. Der Naturschutz stellt Forderungen nach sinnvollem ökologischem Ausgleich in der Kulturlandschaft und Wildnisgebieten. Eine weitere Thematik stellt das Projekt der Renaturierung von Fließgewässern dar. Die Prioritäten für den Artenschutz in der Kulturlandschaft werden von Pro Natura in „Artenschutz 2000“ beschrieben: „Mehr Natur im Kulturland und mehr Wildnis, beides am richtigen Ort.“ (Pro Natura, 2000: 1)

Die Kulturlandschaft ist über Jahrhunderte hinweg gewachsen und daher eigentlich wertvoll für die Biodiversität. Diese Aussage gilt für die Kulturlandschaft vor vierzig bis fünfzig Jahren. Durch den Plan Wahlen wurden viele Flächen zur Anbauschlacht durch Drainagen gewonnen. D.h., dass viele Feucht- und Nassstandorte verloren gingen. Der ökologische Wert ist besonders auf den für die Landwirtschaft geeigneten und deshalb auf den heute stark genutzten Flächen massiv gesunken. Meliorationen und Rationalisierung in der Landwirtschaft sorgten für eine starke Ausräumung der Kulturlandschaft. Pro Natura setzt sich dafür ein, dass die durch den Plan Wahlen veränderten Flächen nun mit Hilfe von ökologischem Ausgleich, Schaffung von Biotopen oder Gewässerrenaturierungen eine ökologische Wiederbelebung erfährt (Pro Natura, o.J.). Landwirtschaftsland soll so wieder für Feucht- und Nassstandorte sowie Auen bereitgestellt werden. Es wurde z.B. die Kampagne Gewässernetz Schweiz lanciert, mit der Forderung, den Fließgewässern wieder dreimal mehr Flächen zuzugestehen (Vgl. Kap. 9.5.).

9.4 Ökologischer Ausgleich ⁷⁵

9.4.1 Begriff: Ökologischer Ausgleich

Der **ökologische Ausgleich** bezeichnet „Ausgleichsmassnahmen, die das ökologische Potential eines Lebensraumes in genutzten Kulturlandschaften steigern“ (Broggi et al., 1998: 26).

Zu den Fördermassnahmen der Agrarpolitik und den Strategien des Naturschutzes zählt der ökologische Ausgleich. Zu den Massnahmen gehören die Erhaltung (Sicherung, Abpufferung), die Aufwertung (durch Regeneration, Vernetzungs- und Verbindungsstrukturen) bestehender oder die Neuerschaffung von Lebensräumen, die dem Erhalt und der Förderung von Biodiversität dienen und die Kulturlandschaft erhalten, gestalten und beleben (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Sie werden durch Beiträge des Staates (Ökobeiträge) oder den Vertragsnaturschutz gefördert. Die Landwirtschaft befindet sich in diesem Bereich an der Schnittstelle zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit.

Für den ökologischen Ausgleich nach Landwirtschaftsgesetz (Art. 31b) sind hauptsächlich lineare und kleinflächige Kulturbiotope vorgesehen. Darunter fallen extensiv genutzte Wiesen, hochstämmige Obstbaumbestände, Buntbrachen, Hecken, Ackerschonstreifen usw. Unter das NHG (Art. 18a und b, Abs. 2) fallen Flächen mit Biotopcharakter und der ökologische Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen, z.B. Flach- und Hochmoore.

⁷⁵ Die Ausführungen zum ökologischen Ausgleich basieren hauptsächlich auf Broggi et al. (1998: 25-27).

9.4.2 Die ökologischen Ausgleichsflächen⁷⁶

Das Landwirtschaftsgesetz überlässt die Entscheidung über Qualität und Ort der Ausgleichsflächen im Prinzip den BewirtschafterInnen. Die Qualität der ausgeschiedenen Flächen orientierte sich bisher meist nach betriebswirtschaftlichen und nicht nach ökologischen Kriterien. Das Ackerbaugebiet blieb weitgehend ausgeräumt und die ökologische Bedeutung der Ausgleichsflächen gering. Im Gegensatz zur freien Entscheidungsmöglichkeit strebt der kantonale Naturschutz eine raumplanerische Zuordnung der Flächen im Rahmen der Richtplanung oder der Landschaftsentwicklungskonzepte (und ähnlichen Planungen) an. In der nationalen Diskussion wird in diesem Zusammenhang vom *ökologischen Ausgleichsraum* (Kt. Aargau) oder dem *ökologischen Vorranggebiet* gesprochen. Die auf Mai 2001 in Kraft gesetzte Ökologische Qualitätsverordnung (ÖQV) soll zu einer verbesserten Qualität der Ausgleichsflächen beitragen.

Ziel ist es, die LandwirtInnen in Zukunft für ihre Leistungen zu entschädigen. Das System der Direktzahlungen soll weiter ausgebaut und differenziert werden, damit die Qualität der ausgeschiedenen Flächen zunimmt. Die Flächen sollen im Sinn des Naturschutzes (im Landschaftsentwicklungskonzept und auf freiwilliger Basis) weiter ausgedehnt werden. Der Bedarf an zusätzlichen ökologischen Ausgleichsflächen beträgt rund zwei- bis dreimal soviel, wie heute ausgeschieden ist (7 Prozent im Jahr 1998). Die Soll-Flächen würden sich zwischen 8 und 41 Prozent, auf jeden Fall um etwa 15 Prozenten bewegen (1998: 59).⁷⁷ Im Zusammenhang mit dem Umbau der Landwirtschaft sollen im Talgebiet der Schweiz rund 65'000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche aus der Nutzung entlassen werden, welche ein Extensivierungspotential für den Naturschutz beinhalten würden. (1998: 13)

Der Pflichtanteil an ökologischen Ausgleichsflächen wird zwar von den LandwirtInnen bereitgestellt, die soziale Akzeptanz des „Bezahltwerden für Nichtstun“ ist aber gering. (1998: 61) Ebenso nimmt die Bereitschaft mit zunehmender Verbindlichkeit der Massnahmen (schwer rückführbare Eingriffe, nicht alles lässt sich spurlos rückführen), Ausmass der Vorschriften und Betriebsstrukturen ab. (1998: 61) Grösster Hinderungsgrund für die Ausweitung des ökologischen Ausgleichs auf Betriebsstufe wird in der mangelnden Naturschutz-Überzeugung und Missbehagen im Hinblick auf die Zukunft (Angst vor Fremdbestimmung – Agrarpolitik oder Naturschutz – und Zweifel an der Dauerhaftigkeit von Direktzahlungen, gerade im Hinblick auf die Legitimität gegenüber Europa) gesehen. (1998: 62)

Die Qualität der ausgeschiedenen Flächen ist also sehr unterschiedlich. Zuletzt wird auch die düngbare Fläche kleiner: Das heisst, die Intensität auf der Restfläche nimmt zu, was zu einer ungewollten Intensivierung der verbleibenden genutzten Flächen führt.

9.4.3 Rückführbarkeit der Ausgleichsflächen

Die ausgeschiedenen Flächen sind unterschiedlich gut rückführbar⁷⁸, das heisst, nicht alle könnten nach der Umnutzung wieder landwirtschaftlich gleich genutzt werden. Dies hat einerseits Auswirkungen auf die Entscheidung der LandwirtInnen, bei solchen Projekten mitzumachen. (Die Ausgleichsflächen sind mit einem Philosophiewandel „weg von der Produktionshaltung“ verbunden.) Andererseits beinhaltet die Umwandlung der Flächen häufig eine längerfristige Entscheidung der LandwirtInnen: Die Projekte – insbesondere grössere Biotope, renaturierte Bachläufe usw., oder wenn es um Gehölze geht – sind nicht

⁷⁶Nach Broggi et al, 1998.

⁷⁷Broggi et al. (1989: 4) gibt für das Mittelland den durchschnittlichen Bedarf von 12% an.

⁷⁸Mit Rückführbarkeit ist hier die Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Produktion gemeint, d.h. die potentielle Wiederherstellung der Fläche für den Anbau (Vgl. Anhang).

mehr so leicht oder nicht mehr rückführbar zu ackerfähigen Flächen. Als Konsequenz wären sie auch für den Sachplan der Fruchtfolgeflächen verloren, auch wenn es sich nur um geringe Prozentanteile handelt.

9.5 Renaturierung von Gewässern

Der Bund und verschiedene Organisationen, so Pro Natura, setzen sich dafür ein, dass schweizweit das Wassernetz ausgebaut wird. Das Projekt von Pro Natura hat zum Ziel, verschiedene Gewässer miteinander zu verbinden und damit die Schutzgebiete besser zu vernetzen.

Die Studie Raumbedarf *Wassernetz Schweiz* von 1997 (Pro Natura, 1997: 24) berechnete, dass 250 Quadratkilometer Fläche nötig seien, damit die Flüsse als vernetzter Lebensraum für Pflanzen und Tiere wieder funktionieren. Konkret wird eine Verdreifachung der Fläche, die den Flüssen zu Verfügung steht, gefordert, kleinere Flüsse sollen einen fünf- bis sechsmal so grossen Freiraum bekommen – wobei nicht die gesamten Fliessgewässer der Schweiz mit in die Berechnungen einbezogen wurden.

Für jedes Fliessgewässer wurde ein minimaler Raumbedarf ermittelt. Für einen 5m breiten Bach ergäbe sich ein Bedarf von 30m Spielraum. Bei 10m Breite wäre es ein Korridor von 50 bis 60m Breite. Für grosse Flüsse sollten rund 200m zu Verfügung stehen (Pro Natura, 1997: 24).

9.6 Landschaftskonzept Schweiz - LKS⁷⁹

Das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) ist ein Konzept auf Ebene des Bundes, das sich mit der Landschaft beschäftigt. Das Konzept soll sich gemäss den Grundzügen (BRP, 1996) in die neue Auffassung des Städtesystems Schweiz eingliedern.

Das NHG (Natur- und Heimatschutzgesetz) wird mit Hilfe der Planung realisiert. Gleichzeitig geht es um die Umsetzung der Vision der Nachhaltigkeit. Die Landschaft mit ihrer ökologischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch historischen Dimension und die Sorge, was aus ihr werden soll, steht dabei im Zentrum. Ziel ist die Erhaltung und Förderung von Natur und Landschaft. Das BUWAL hat eine zentrale Position in der Beschreibung der Themen und in deren Nachführung.

Es gibt dreizehn Politikbereiche des Bundes, für welche Ausgangslage und Handlungsbedarf formuliert wurden: Bundesbauten und -anlagen, Energie, Sport, Freizeit und Tourismus, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Luftfahrt, Natur-, Landschafts- und Heimatschutz, Raumplanung, Regionalpolitik, Verkehr, Wald, Wasserbau und Wasserkraftnutzung.

Das Landschaftskonzept soll mit bestehenden anderen Sachplänen abgestimmt werden. Der Sachplan über Fruchtfolgeflächen wird zwar im LKS erwähnt, es geht aber eher um die ästhetische Komponente. Nutzungen sollten an die natürlichen Standortverhältnisse angepasst werden.

Das Landschaftskonzept ist für die zuständigen Behörden des Bundes verbindlich, je nach Aufgabe sind aber auch die Kantone (ihre Richtplanung) davon betroffen. Auf Ebene der Kantone laufen kleinere Projekte, die aber im Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) oder Landschaftsentwicklungsprogramm (LEP im Kanton AG) integriert werden.

⁷⁹Den Darlegungen liegt der Bericht vom BUWAL (1999) zugrunde.

9.7 Kommentar

Durch die Kursänderung in der Landwirtschaftspolitik wurden vermehrt Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung entlassen und dem Naturschutz zu Verfügung gestellt. Umweltanliegen konnten so zunehmend thematisiert werden.

Der Sachplan wird dadurch mit beeinflusst:

1. Eingriffe, resp. Umnutzungen durch den Natur- und Umweltschutz stehen mit den Fruchtfolgeflächen z.T. in Konkurrenz, da nicht alle Umnutzungen gleichermassen rückführbar sind. Zu den in Konkurrenz stehenden Umnutzungen gehören v.a. Biotop, Arten des ökologischen Ausgleichs oder der zunehmende Raumbedarf von Fließgewässern.
2. Die Thematisierung der Umweltanliegen kann gerade in Bezug auf den Boden, das Wasser, die Luft, die Biodiversität und die Landschaft auch positiv auf die Qualität der Fruchtfolgeflächen einwirken.
3. Die Fruchtfolgeflächen betreffen tendenziell die Gebiete, die eher intensiv bewirtschaftet werden. Durch ökologische Umnutzungen kann es sein, dass die verbleibende Restfläche umso intensiver bewirtschaftet wird. Es ist nicht klar, in welchem Mass die Fruchtfolgeflächen von der Intensivlandwirtschaft, resp. den ökologischen Massnahmen betroffen werden und welches die genauen Folgen davon sind.
4. Die Fruchtfolgeflächen könnten, wenn sie nachhaltig bewirtschaftet und mit ihrem Umfeld betrachtet werden, für den Naturschutz ein interessantes Schutzinstrument darstellen.

10 Entwicklungen in der europäischen Agrarpolitik⁸⁰

10.1 Die Anfänge der Europäischen Agrarpolitik

Die EWG anerkannte 1958 auf der Konferenz in Stresa die Sonderstellung der Landwirtschaft; eine einheitliche Agrarpolitik (Gemeinsame Agrarpolitik, GAP) zur Sicherung und Verbesserung der Eigenproduktion sollte im Binnenmarkt durchgesetzt werden. Absatzgarantien mit gesicherten Preisen auf dem innereuropäischen Markt – unter Abschluss der Aussengrenzen – sowie die Schaffung eines gemeinsamen Agrarfonds (zur finanziellen Solidarität) bildeten die Basis der GAP. Diese Ziele waren hauptsächlich produktionsorientiert und wurden mit protektionistischen Mitteln durchgesetzt.

Diese Strategie führte zu einer Steigerung der Produktivität, die aber durch Intensivierung und Spezialisierung der Landwirtschaft mit fatalen Nebeneffekten wie Überschussproduktion, Hofschließungen und negativen Umweltauswirkungen erkauft wurde. Bedenken gegenüber diesen Trends im Hinblick auf eine mögliche Überproduktion wurden am Anfang zurückgewiesen. Die geopolitische Lage mit den Bedrohungen des Kalten Krieges legitimierte die Produktionsausrichtung der Landwirtschaft.

Durch Preisinterventionen⁸¹ und Beihilfen⁸² vereinheitlichten und erhöhten sich die Preise über die Jahre hinweg auf dem innereuropäischen Markt, blieben aber nach wie vor unter dem Schweizer Niveau. Als Folge produzierte die EWG z.B. keine eigene Futtermittel mehr, sondern importierte sie und war dadurch in der Lage, noch mehr zu intensivieren und (teuren) Überschuss zu produzieren. Finanzierungsprobleme des Garantiefonds (EAGFL) waren dadurch vorprogrammiert. Nebeneffekt und Konsequenz dieser Industrialisierung der Landwirtschaft war die Aufhebung von kleinbäuerlichen Strukturen sowie negative Umweltauswirkungen.

Trotz den negativen Folgen hat die EU ihre einschlägige Politik mit der gemeinschaftlichen Marktordnung noch bis 1992 weiterverfolgt.

10.2 GAP-Agrarreform von 1992

Im Zusammenhang mit der Uruguay-Runde musste die GAP ihren schwierigen strukturellen sowie umwelttechnischen Problemen begegnen. 1992 war eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eingeleitet worden. Inhalt der Reform war die Senkung der Zölle aufgrund der GATT-Verhandlungen und damit zusammenhängend die Einführung von produktionsunabhängigen Ausgleichszahlungen als Kompensation für Einkommensverluste. Gleichzeitig wurden ökologische Massnahmen eingeleitet, indem Flächen stillgelegt und die Extensivierung begünstigt wurden. 1993 trat die Agrarumweltverordnung in Kraft. Dies war

⁸⁰Die hier verwendeten Fakten und Daten stammen hauptsächlich vom Internet: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999) sowie EU (2000a) und (EU 2000b).

⁸¹Preissysteme (1967 auf Druck von Deutschland in der damaligen EWG durchgesetzt) dienen einerseits der Sicherung eines einheitlichen Preisniveaus im Marktinnern und andererseits dem Schutz des Preisniveaus nach aussen gegenüber dem Weltmarkt.

⁸²Die Ausgleichszahlungen wurden vom EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft) vorgenommen. Der Fond wird von den Mitgliedstaaten gemeinsam getragen, unabhängig davon, wer wieviel Nutzen von den Ausgaben hat (finanzielle Solidarität). 1995 umfassten die Ausgaben des EAGFL fast die Hälfte der EU-Ausgaben.

ein erster Schritt in Richtung Honorierung von ökologischer und auch nicht-ökologischer, umweltverbessernder Bewirtschaftung.⁸³

Als Folge der Flächenstilllegungen wurden weniger „Überschussberge und -Seen“ produziert und der Futtermittelimport nahm wieder ab. Ausgleichszahlungen und Stilllegungsprämien gingen zwar direkt an die Bauern selber, und Ziele des Umwelt- und Naturschutzes kamen vermehrt zur Sprache, die Landwirtschaft sah sich aber zunehmend in Abhängigkeit von staatlichen Ausgleichszahlungen und immer mehr von Vorschriften eingeengt. Boden- und Pachtpreise stiegen zudem durch die grosse Nachfrage in den geeigneten Gebieten. Wiederum wurden Grossbetriebe privilegiert, der erhoffte soziale Ausgleich zugunsten von mittleren und kleinen Betrieben und solchen aus benachteiligten Gebieten blieb aus. Die Abwanderung aus der Landwirtschaft ging weiter, was durch die Förderung des vorzeitigen Ruhestandes noch forciert wurde. Die Regionen waren dabei, ihre soziale und kulturelle Identität zu verlieren.

Aus der Sicht des Umwelt- und Naturschutzes bot die Politik der Flächenstilllegung und Extensivierung bestimmt eine Chance⁸⁴, hingegen fand auf den verbleibenden Flächen eine weitere Intensivierung und Monotonisierung statt, was die Artenvielfalt nicht gerade förderte – ökologische Nischen wurden seltener. Der Naturschutz spielte von dem her in der angestrebten Agrarpolitik nur eine sekundäre Rolle.

Unter Zweifel und Kritik standen Anfang der 1990er Jahre v.a. die zukünftige Finanzierbarkeit der Agrarreform und Ungewissheit über die Zukunft im Zusammenhang mit der geplanten Osterweiterung.

10.3 Aktuelle Agrarpolitik Europas: Agenda 2000

Aktuell geht es in der GAP um das 1999 verabschiedete Projekt *Agenda 2000*, das auf der Grundlage des Projekts *Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union* von 1997 basierte. Das Projekt entstand im Zusammenhang mit Beitrittsanträgen neuer Mitgliedsstaaten (zehn mittel- und osteuropäische Länder) und der Frage der künftigen Entwicklung und des Finanzrahmens (bis 2006) der Union. Ausserdem sollte durch das Projekt die Verhandlungsposition der EU gegenüber den neuen multilateralen Welthandelsrunden der WTO gestärkt werden. Im ausgehandelten (Kompromiss-) Legislativpaket wird u.a. die Fortsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik beschrieben.⁸⁵

Inhaltlich geht es um strukturelle Anpassungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Stärkung der ländlichen Entwicklung bei gleichzeitiger Einbeziehung einer nachhaltigen Wirtschaftsweise: Um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben, soll das Niveau der GAP-Preise weiter gesenkt werden. Die geplanten Ziele wurden mit der *Agenda 2000* vorerst nicht erreicht. Ausgleichsbeihilfen kompensieren immer mehr Preisstützungen. Diese Politik wird nun durch Direktbeihilfen fortgesetzt. Gleichzeitig wird diese Politik unterstützt durch

⁸³Die Agrarumweltverordnung beinhaltet 1. die umweltgerechte, auf Ertrag ausgerichtete Flächenbewirtschaftung (a. ökologische Bewirtschaftung, b. nichtökologische, umweltverbessernde Bewirtschaftung, c. Beibehaltung der bestehenden Wirtschaftsweise mit geringer Intensität), 2. nicht auf Ertrag ausgerichtete Flächenbewirtschaftung (20-jährige Stilllegung, Pflege aufgegebener Flächen, Landschaftspflege, Zutritt der Öffentlichkeit zu landwirtschaftlichen Flächen), 3. Fortbildungs- und Demonstrationsvorhaben (Dette, 1999: 82).

⁸⁴Biodiversität entwickelte sich vor allem durch den Landschaftsdiversitätsreichtum, den die Landwirtschaft in den vergangenen Jahrhunderten unterstützt hatte und nicht nur durch das Gewährenlassen von Wildnis.

⁸⁵Die anderen Bereiche befassen sich mit der Reform der Strukturpolitik, den Instrumenten zur Heranführung der beitragswilligen Länder an den Beitritt und mit dem neuen Finanzrahmen.

die geplante Förderung der ländlichen Entwicklung. Die politischen Leitlinien gliedern sich in der Hauptsache in folgende Punkte:

1. Wettbewerbsfähigkeit durch Preissenkungen verbessern und Erhalt des Einkommensniveaus durch Direktbeihilfen.
2. Aufgabenteilung, Dezentralisierung, Kompetenzauslagerung: Die Mitgliederstaaten erhalten wieder mehr Eigenverantwortung. Damit soll der Diversität der Regionen Rechnung getragen werden, gleichzeitig wird mehr Akzeptanz von Seiten der Bevölkerung erhofft (oder auch nur das Budget entlastet).
3. Die ländliche Entwicklungspolitik stellt den zweiten Pfeiler der *Agenda 2000* dar.⁸⁶ Tatsächlich wird die Unterscheidung zwischen „Landwirtschaft“ und „ländliche Entwicklung“ in der EU-Politik immer verschwommener, wobei gemäss den Angaben von Fischler (2000) nicht alle Mitgliedländer in dieser Tendenz mithielten.

Argumentiert wird damit, dass die Landwirtschaft im ländlichen Raum die weichen Standortfaktoren wie Lebensqualität, Unterhalt von traditionellen Werten (oder Vorstellungen davon) usw. erhält. Der attraktive Lebens- (und Arbeits-) raum soll erhalten werden. Die Landwirtschaft muss demzufolge in Entscheidungen eingebunden und unterstützt werden – was in verschiedenen Programmen mit Hilfe der multifunktionalen Landwirtschaft versucht wird.

Die Reform gilt vor den weiterführenden Verhandlungen der WTO als unzureichend, es werden daher weitere Entwicklungen und Nachbesserungen erwartet.

10.4 Entwicklungen und Tendenzen für die Zukunft⁸⁷

10.4.1 EU und Regionen

Die Kompetenzen der Nationalstaaten tendieren unter den diversen Einflüssen der Modernisierung⁸⁸, der Globalisierung⁸⁹, sowie der Regionalisierung⁹⁰, zu einer Verschiebung auf die supranationale Ebene (hier die EU), zu einer horizontalen Verlagerung (d.h. Zusammenarbeit mit anderen Staaten) oder nach unten (verstärkte Selbstverantwortung der Regionen, des Marktes, der Unternehmen).⁹¹

Diese allgemeinen Tendenzen zeichnen sich auch in der EU ab. Die *Agenda 2000* gilt als Werkzeug in diesem Umbauprozess einer allgemeinen Anpassung auf EU-Ebene im Binnenraum und im Hinblick auf die WTO. Die Landwirtschaft gerät dadurch immer mehr unter Kostendruck (d.h. Rationalisierungsdruck) und wird stärker in den vor- und nachgelagerten Bereich integriert und vernetzt. Das könnte wie in den USA zu Konzentrationsprozessen führen, die im Aufbau riesiger Konsortien enden (Isermeyer, 1999: 31).

⁸⁶Die Politik der Entwicklung des ländlichen Raumes wird auch noch von verschiedenen anderen Programmen unterstützt: LEADER I, II, LEADER+ („Rural Europe“), Erklärung von Cork: „Ein dynamischer ländlicher Raum“.

⁸⁷Das Kapitel beruht auf den Angaben von Schmitz, 1999: 13 und Isermeyer, 1999: 29.

⁸⁸Die Individuen erhalten grössere Handlungsspielräume durch die Steigerung der Realeinkommen sowie mehr Freizeit.

⁸⁹Durch die Globalisierung wird die Autonomie der Nationalstaaten reduziert, Nationalstaatengrenzen verlieren an Wichtigkeit (wirtschaftlich, militärisch und auch, was die Migration angeht).

⁹⁰Der Nationalstaat ist durch die vielfältigen Anforderungen der Politik und Wirtschaft überfordert. Staatliche Kompetenzen wurden u.a. an Unternehmen und Individuen ausgelagert. Die Identifikation mit der Region wird stärker als jene mit dem Staat (Buholzer et al., 1997).

⁹¹Buholzer et al. (1997) führen dies in ihrem Buch noch weiter aus.

Auf der Gegenseite werden der kleinräumige Markt mit Spezialitäten und regionalen Besonderheiten entwickelt sowie der Dienstleistungsanteil und individuelle Produkte ausgebaut, so dass sich immer mehr LandwirtInnen bei Kommunalarbeiten, in der Landespflege oder der Freizeitwirtschaft engagieren. (Solche Betriebszweige werden bei einer Professionalisierung oft spätestens nach einem Generationswechsel aus dem Ursprungsbetrieb ausgegliedert.)

Die Unterschiede zwischen den ländlichen Räumen tendieren dazu, sich zu verschärfen. Einerseits werden sich einzelne Regionen selbständig entwickeln, wobei der Beitrag der Landwirtschaft gering sein wird, andererseits werden diesen Regionen andere gegenüberstehen, die nicht von sich aus Anschluss an die Entwicklungen finden und denen die Abwanderung droht. In diesen zweiten Regionen kommt der Landwirtschaft eine grössere Bedeutung zu. Zusammenfassend kann es auf Ebene der Landwirtschaft zu einer internationalen Massenproduktion kommen, wie aber auch zu regionalen Qualitätsmärkten – eine stärkere regionale Differenzierung ist zu erwarten (Lactacz-Lohmann, 1999: 105 ff.).

Es sind zwei Modelle einer möglichen landwirtschaftlichen Entwicklung in Diskussion. Das eine schlägt die Landwirtschaft als Teil der Industrie vor, das zweite sieht sie unter der Lenkung der Behörden. Wahrscheinlich wird in Zukunft ein Kompromiss zwischen den beiden Polen von Liberalisierung und Protektionismus/Dirigismus zu finden sein (Kuhlmann et al., 1999: 118).

10.4.2 Aktuelle Entwicklungen und Trends

Aktuell gibt es auf EU-Ebene verschiedene Entwicklungen und Trends, die für die Landwirtschaft neue Rahmenbedingungen und Voraussetzungen bringen. Sie sind hier kurz zusammengefasst. (Schmitz, 1999: 13ff.)

1. **Einführung des Euro:** Preisdruck auf „hochpreisige“ Regionen Europas, Deregulierung der Arbeitsbedingungen (auch Steuer- und Abgabebereich sowie Renten- und Sozialpolitik, ansonsten mehr Arbeitslosigkeit)
2. **Osterweiterung der EU:** Erwartet auf 2005/2006. Bereits ist ein intensiver Handel mit Osteuropa in Gang gekommen. Osteuropa muss aber nicht unbedingt zur Kornkammer Europas werden. Die Entwicklung ist abhängig von der künftigen Arbeitsteilung in Europa.

Noch sind die Reformbemühungen der osteuropäischen Länder sehr unterschiedlich. Im Bereich der Agrarproduktion stellt der Bodenbesitz das zentrale Problem dar. In vielen Staaten sind die Eigentumsansprüche noch nicht geklärt.⁹² Verschiedene Arten der Aufteilung (Bodenprivatisierung) führen zu grossen Unterschieden in der Agrarstruktur der verschiedenen Länder. Weder die Grossbetriebe noch die Kleinbetriebe können momentan effizient produzieren. Infrastrukturen fehlen und nur wenige LandwirtInnen verstehen sich als UnternehmerInnen.

In Osteuropa besteht ein Potential (v.a. im Getreideanbau und beim Rind-/Geflügelfleisch), das zur Zeit noch nicht ausgeschöpft werden kann. Wenn Reformen in diesen Staaten aber fassen, Strukturprobleme behoben werden und Boden-, Kredit- und Produktionsmärkte zu funktionieren beginnen, haben die Staaten die Möglichkeit, ihre

⁹²Zwar ist der Grundbesitz in Bulgarien z.B. privat, aber die Nutzung erfolgt in staatlich verordneten Genossenschaften. (Egger, 1997: 9)

Produkte im Vergleich zu Westeuropa billig auf den Markt zu bringen. Davon wäre auch die Schweiz betroffen, unabhängig davon, ob sie bereits in der EU ist oder nicht.⁹³

3. **Weltmarktorientierung:** Die Orientierung am Weltmarkt besteht seit 1992 und wird in Zukunft weiter zunehmen. Die Landwirtschaft wird vom Weltmarkt im Positiven (Chancen) wie Negativen (Unberechenbarkeiten, Marktturbulenzen) beeinflusst werden. Preisschwankungen werden stärker spürbar. Starke Konzentrationen in der Industrie sind zu erwarten.
4. **Neue Technologien:** Die Landwirtschaft wird an den Fortschritten der Informations- und Kommunikationstechnologien teilnehmen. Neue Märkte, aber auch Abhängigkeiten können entstehen.
5. **Beihilfen:** Die finanziellen Unterstützungen werden mittelfristig eher gekürzt oder an strenge Auflagen gekoppelt. Die Rechtfertigung der Auszahlung von Geldern an eine immer kleiner werdende Personengruppe mit abnehmender wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Bedeutung wird immer schwieriger. Zudem fließen diese Gelder oft weiter in die vor- oder nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft.
6. **Umweltanliegen:** Reglementierungen werden internationalisiert, weiterhin sollen hohe Umweltstandards verbreitet werden.

10.5 Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Agrarpolitik

Viele Entwicklungen, die sich in der EU vollziehen, wie z.B. die aktuell diskutierte Osterweiterung, sind auch für die Schweiz aktuell und wirken durch die internationale Vernetzung des Handels beeinflussend auf den Markt.

Die Schweiz rechnet mit einer schrittweisen Annäherung an die EU (momentanes Szenario eines Beitritts für das Jahr 2007). Für die Landwirtschaft sind heute die bilateralen Verträge sowie das GATT (Abbau von Zöllen, Erleichterung bei Vorschriften, Abbau von Handelshemmnissen) relevant, weiter werden Verordnungen und Gesetze, die sich auf die Landwirtschaft beziehen, bereits heute EU-kompatibel gemacht. Das bedeutet, dass die Schweiz bei einem Beitritt nur noch kleine Anpassungen machen müsste, die hauptsächlich Angleichungen sind auf Gesetzesstufe bereits vollzogen.

Es wird in Zukunft eine verstärkte Liberalisierung angestrebt: Der schweizerische Markt wird durch den Abbau von (Tarif-) Konzessionen gegen aussen geöffnet und erhält Zugang zu externen Absatzmärkten, wodurch der Wettbewerb steigt. Es kommt zu einer Verantwortungsverschiebung hin zu den LandwirtInnen: Sie werden so immer mehr zu UnternehmerInnen.⁹⁴

Diese Annäherung und Öffnung wirft für die Zukunft verschiedene Fragen in Bezug auf den Stellenwert der schweizerischen Landwirtschaft auf. Es ist davon auszugehen, dass sich im Zusammenhang mit dem Strukturwandel im europäischen Kontext verschiedene Trends durchsetzen werden:

1. Intensivierung in rentablen, produktiven Gebieten
2. Aufgabe von unrentablen Betrieben, Extensivierung und vermehrter Nebenerwerb
3. Biotrend (Labelproduktion)

⁹³Der schweizerischen Landwirtschaft müsste es gelingen, Kundschaft durch Werte ausserhalb des rein Ökonomischen an ihre Produkte zu binden (gemäss den Angaben von H. Karch, e-mail: 23.11.2000).

⁹⁴Gemäss LID (2000).

Die Unsicherheiten im Zusammenhang mit Europa bestehen v.a. im Fortbestehen der Direktzahlungen (auf gleichem Niveau) und der Arbeitsteilung generell.

Im Hinblick auf die Europäische Union sieht die Schweiz die komparativen Vorteile ihrer Landwirtschaft bei den multifunktionalen Aufgaben und in der Frischproduktion sowie in der Spezialisierung. Generell wird angenommen, dass in der Schweiz mehr Graswirtschaft und weniger Ackerbau betrieben würde.

11 Zusammenfassung der Veränderungen

11.1 Allgemeine Veränderungen

Das Umfeld des Sachplans Fruchtfolgeflächen hat sich in den letzten zehn Jahren stark verändert. Die Veränderungen betreffen den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und technologischen Wandel.

Der Sachplan wurde zwar 1992 vom Bundesrat genehmigt, die Idee dazu stammt aber aus den letzten fünfzig Jahren und dem konkreten Notwendigkeit aus der Ernährungsplanung der Achtzigerjahre. Der Sachplan entstammt historisch gesehen dem Bedrohungsdenken des Kalten Kriegs.

Im Zusammenhang mit der veränderten geopolitischen Lage entfällt im Moment der Druck oder die Notwendigkeit einer Nahrungsmittelautarkie:

- Die Landesversorgung hat ihr Bedrohungsverständnis neu und breiter formuliert und die Ernährungssicherungs-Strategie angepasst.
- In der Schweizer Landwirtschaft gab es im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Agrarmarkts (als Konsequenz aus den GATT-Verhandlungen und der Angleichung an den EU-Markt) einen Philosophiewechsel hin zur Ökologisierung der Landwirtschaft bei gleichzeitigem Ziel der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit.
- Die Raumplanung steht durch diese Veränderungen vor neuen Herausforderungen. Zusätzlich kommen neue Ansprüche auf, die direkt oder indirekt einen Einfluss auf die Ausdehnung der Landwirtschaftsflächen und die Qualität der Böden haben können. Die Ansprüche betreffen die Nutzungen (und Umnutzungen) der Flächen.

11.1.1 Chronologie der Veränderungen

| Zeit | Landwirtschaft | Wirtschaftliche Landesversorgung | Raumplanung |
|------|---|--|--|
| 1990 | Schweizerische Agrarofferte in den GATT-Verhandlungen | Bericht der Sicherheitspolitik: Erweiterung des Bedrohungsbegriffs | Entwurf zum Sachplan FFF |
| 1991 | | | „Motion Zimmerli“ wird von den eidg. Räten überwiesen. |
| 1992 | 7. Landwirtschaftsbericht: Multifunktionale LW | | Expertenkommission Durrer wird eingesetzt |
| 1993 | Inkrafttreten der GATT-Lex | | |
| 1994 | | | Teilrevision des RPG wird der Öffentlichkeit vorgestellt (Art. 16/Art. 24) |
| 1995 | WTO-Gründung | | |
| 1996 | | Beteiligung der CH am „Partnership for Peace“ der NATO | |

| | | | |
|------|---|--|--|
| 1997 | | - Euroatlantischer Partnerschaftsrat - Vorstellung der neuen Ernährungssicherungs-Strategie (BAG: Aktionsplan Umwelt und Gesundheit) | Landschaftskonzept (LKS) wird vom Bundesrat gutgeheissen |
| 1998 | | Aufhebung des Getreideartikels von 1932 (Übergangsregelung bis 2003) | |
| 1999 | Inkrafttreten des neuen LWG, zweite Reformetappe AP2002 | Bericht der Sicherheitspolitik: Neue Bedeutung von internationalen Sicherheitsstrukturen | RPG-Revision wird in der Volksabstimmung angenommen |
| 2000 | Vorstellung von „Horizont 2010“ (Strategiepapier) | Revision des LVG (für 2001) | Revision der Raumplanungsverordnung |
| 2001 | Ökoqualitätsverordnung | | |

Tabelle 11-1: Entwicklungen des letzten Jahrzehnts, die den Sachplan direkt/indirekt beeinflussen

(Quelle: Eigene Zusammenstellung)

11.1.2 Neuorientierung in der Agrarpolitik

Die Schweizerische Agrarpolitik erfuhr im Zusammenhang mit der GATT-Uruguay-Runde seit 1992 eine Neuorientierung. Im Hinblick auf den Versorgungsauftrag ist mit den Veränderungen der Prioritäten in der Sicherheitspolitik und der Ernährungssicherung der Druck von der eigenen Produktion gewichen. Die Multifunktionalität der Landwirtschaft wird dafür in den Vordergrund gehoben.

Die multifunktionale Landwirtschaft soll produktiv (Nahrungsmittelproduktion, Versorgungssicherheit) sein, die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten, einen Beitrag zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft leisten und mit der dezentralen Besiedlung zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im ländlichen Raum beitragen.

Die Landwirtschaft wird wegen der Öffnung des Markts nicht mehr produktgebunden unterstützt: Die Beihilfen laufen über Direktzahlungen, die an ökologische Auflage geknüpft sind. Diese Veränderungen werden von einem verstärkten Strukturwandel begleitet. Unter schweizerischen Konditionen ist nicht mit einer bedeutenden Zunahme von Grossbetrieben zu rechnen. Viel mehr wird erwartet, dass einerseits vermehrt kleinstrukturierte Nebenerwerbsbetriebe entstehen und sich andererseits eine intensive (auch bodenunabhängig produzierende) Landwirtschaft ausbildet.

Die agrarischen Entwicklungen im europäischen Raum zeigen ähnliche Tendenzen, wie wir sie in der Schweiz kennen, doch wirken in der EU gerade für die Zukunft verschiedene neue Voraussetzungen wie z.B. die Einführung des Euro und die Osterweiterung schon jetzt, wobei die Schweiz noch nicht direkt tangiert wird. Im Hinblick auf einen allfälligen EU-Beitritt – könnten die heute europäischen Herausforderungen auch für die Schweiz wichtig werden. Momentan sind für das Land v.a. die bilateralen Verträge gegenüber Europa aktuell.

11.1.3 Landesversorgung

Die Sicherheitspolitik erweiterte den Bedrohungsbegriff: Bei den „existenzgefährdenden Entwicklungen“ wird zwischen „machtpolitisch bedingten Gefahren“ und „übrigen existenziellen Gefahren“ unterschieden. Die Ernährungssicherungs-Strategie wurde 1996 der neuen Auffassung angepasst.

Durch die Ausweitung dieses Verständnisses wurde die Bedeutung der Inlandproduktion, resp. den Fruchtfolgeflächen relativiert, wobei betont wird, dass die Flächen noch immer einen wichtigen Beitrag leisten.

Der Selbstversorgungsgrad liegt in der Schweiz nach wie vor bei ca. zwei Dritteln, im Vergleich zum europäischen Ausland, wo über 100 Prozent erreicht werden.

Die Verantwortung der Versorgung wird in der neuen Philosophie aber vermehrt an die KonsumentInnen selber delegiert, die mit ihrem Kaufverhalten die landwirtschaftliche Produktion lenken.

11.1.4 Raumplanung

Der ländliche Raum, resp. die Fruchtfolgeflächen geraten unter zunehmenden Druck durch verschiedene Nutzungsansprüche von Seiten der Landwirtschaft, des Umweltschutzes, der Katastrophenprävention, von Seiten der Freizeit, Erholung und Sport, durch Infrastrukturbauten, durch Abbau/Deponien und durch die Siedlungsentwicklung.

Die Ernährungssicherung – der Hauptgrund für die Sicherung – stellt im Moment ein weniger dringendes Ziel dar. Durch die fortlaufenden Umnutzungen des Agrarlandes gehen immer mehr Flächen verloren. In der öffentlichen Meinung stehen die Agrarflächen zudem hinter den Naturschutzgebieten oder dem Wald und erhalten dadurch keinen so hohen Stellenwert.

Der Druck auf die verbleibenden Flächen nimmt zu: Insofern stellt der Sachplan Fruchtfolgeflächen eine Art „Inventar“ des verbleibenden ackerbaulich nutzbaren Bodens dar, deren Zukunft jedoch ungewiss ist.

11.2 Stand der Fruchtfolgeflächen

Eine Bilanz der Veränderungen von 1998 (bundesinterne Befragung) zeigt gemäss A. Babey (mündliche Angaben, 7.3.2000), dass es schwierig ist, verlässliche quantitative Aussagen über die Veränderungen der kantonalen Anteile zu machen. Laut den von den Kantonen angegebenen Veränderungen haben sich die Flächenanteile nicht stark verändert. Tatsächlich sind aufgrund der Bundesvorhaben eigentlich grössere Veränderungen zu erwarten.

Effektiv hat der Druck aus der Siedlungsvergrösserung, der veränderten Agrarpolitik und dem naturschützerischen Engagement zugenommen.

Auf Bundesebene beschäftigt sich seit Beginn der Arbeiten zum Sachplan eine ständige Arbeitsgruppe aus den drei Bereichen der Landwirtschaft, Landesversorgung und Raumplanung mit den Fruchtfolgeflächen. Im Bundesamt für Raumplanung läuft seit 2000 ein Projekt zur verbesserten Bewirtschaftung des Sachplans. Die Konzepte und Sachpläne sollen besser umgesetzt werden (Schwerpunktaufgabe des ARE). Ziel dieses bundesinternen Projekts ist die Überprüfung der bisherigen Umsetzung des Sachplans beim Bund und bei den Kantonen. In einem weiteren Schritt sollen für die einzelnen Akteure (Bund und Kantone) Vorschläge für die laufende Bewirtschaftung und effiziente Zusammenarbeit gemacht werden.

TEIL D

DER SACHPLAN FRUCHTFOLGEFLÄCHEN ALS ZUKUNFTSWEISENDES INSTRUMENT

- KAPITEL 12: ZUR AKTUELLEN SITUATION DES SACHPLANS
- KAPITEL 13: DER SACHPLAN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH
- KAPITEL 14: VISION DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG
- KAPITEL 15: FAZIT

12 Zur aktuellen Situation des Sachplans

12.1 Überblick

In diesem Kapitel geht es darum, einen Überblick über die aktuelle Situation betreffend Vollzug mitsamt der offenen Fragen von Seiten der AkteurInnen sowie NutzerInnen zu geben.

Der Stand des Vollzugs zeigt, dass die quantitativen Ziele des Sachplans auf Ebene der Kantone ziemlich gut durchgesetzt worden sind. Es sind von Seiten des Bundesamtes für Raumplanung ausser einer internen Befragung aus dem Jahr 1998 jedoch keine aktuellen Erhebungen zum heutigen Umfang der Flächen vorhanden.

Das folgende Kapitel ist eine Zusammenfassung aus den geführten Diskussionen und Ansichten der verschiedenen Interessengruppen zur Situation des Sachplans.

12.2 Erfolg nach rund zehn Jahren in quantitativer Hinsicht

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen von 1992 war aufgrund der Raumplanungsverordnung von 1986 und einer langen Vorgeschichte entstanden. Er war der erste realisierte Sachplan des Bundes mit dem Ziel der langfristigen Sicherung von 438'560 ha ackerfähigen Kulturlandes. Seither sicherten die Kantone ihre Kontingente eigenständig und individuell. Der Bund kam seit der Ausscheidung der Flächen in der Anfangsphase und ihrer Bereinigung nicht mehr in gleichem Mass wie damals mit den Kantonen in Kontakt.

1998 fand von Seiten des BRP/ARE eine interne Befragung der Kantone zu ihren Kontingenten statt. Es ergab sich, dass die Flächen gemäss den Angaben relativ gut erhalten werden konnten. Geschätzt wird, dass 95% der Flächen des Sachplans heute noch vorhanden sind. Ein offizieller aktueller Überblick über den Umfang und den Zustand der Flächen ist auf Bundesebene jedoch nicht vorhanden (gemäss Angaben von A. Babey, mündlich: 7.3.00).

Der Sachplan wird in der Raumplanung grundsätzlich als Erfolg gewertet, wobei sich durch die veränderte politische (und gesetzliche) Ausgangslage neue Voraussetzungen für das Instrument ergaben und in der Umsetzung auch einige Mängel auftraten. Das ARE konzentriert sich seit der Gesetzesrevision verstärkt auf seine Konzepte und Sachpläne.

12.3 Übersicht über die verschiedenen Interessengruppen

Die folgenden Gruppen haben einen direkten oder indirekten Bezug zum Sachplan Fruchtfolgeflächen. Sie werden kurz erwähnt; ihr Bezug kommt nachträglich in den beiden folgenden Kapiteln detaillierter zur Sprache.

Interessengruppen aus der Administration (Vollzug):

- ARE: Vollzug des Sachplans, quantitativer Flächenschutz
- BLW: passiv (geschützte Kulturlandflächen)
- BWL: (relativierter) Beitrag zur Ernährungssicherungs-Strategie
- BWG: bisher nicht einbezogen

- BUWAL: bisher nicht einbezogen (Ausnahmen im Zusammenhang mit dem UVP-Verfahren)
- Kantonale Raumplanungsämter: Argument gegen die Siedlungsausdehnung
- Gemeinden: nur passiv einbezogen

Anspruchsgruppen: ⁹⁵

- LandwirtInnen: Bewirtschaftung
- Naturschutz: Flächenansprüche für ökologischen Ausgleich, mehr Raum für Wildnis, ökologische Vernetzungen
- Hydrologie: mehr Raum für Fliessgewässer, Vernetzung derselben
- Bodenschutz: quantitativer wie qualitativer Flächenschutz

Die Übersicht zeigt, dass der Sachplan als raumplanerisches Instrument hauptsächlich auf die Raumplanung beschränkt blieb. Die Fruchtfolgeflächen haben keine einheitliche Interessengruppe (Lobby).

12.4 Zum Vollzug seit 1992

12.4.1 Bedeutung und Schwierigkeiten des Sachplans auf Bundesebene

Betreffend den Vollzug ist die Raumplanung für den Sachplan hauptverantwortlich: Die Grundlagen für die Fruchtfolgeflächen befinden sich im Raumplanungsgesetz und dementsprechend ist hauptsächlich die Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen für den Sachplan als Instrument zuständig.

Ursprünglich war das erste Bundesgesetz über die Raumplanung von 1974 vom Volk abgelehnt worden, weil befürchtet wurde, dass der Bund zu stark würde. Im zweiten Anlauf von 1979 wurde die Hauptverantwortung über den Boden den Kantonen übertragen, und das Gesetz wurde so angenommen. Der Bund erhielt als übergeordnetes Organ die Koordination von Konzepten, Sachplänen und Bauvorhaben. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen spielt in diesem Zusammenhang für den Bund als erster Sachplan eine Art Pionierrolle.

Der Bund musste zuerst Erfahrungen im Umgang mit Sachplänen und Konzepten sammeln. Heute zeigt sich dies in der Erweiterung der Artikel in der Raumplanungsverordnung. Zu den Sachplänen gab es nach alter Raumplanungsverordnung nur gerade zwei allgemeine Artikel, die dem Bund als Leitplanken dienten (Art. 14 aRPV Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben; Art. 15 aRPV Koordination). Seit dem Jahr 2000 sind diese allgemeinen Artikel zu den Massnahmen des Bundes in der aktuellen Raumplanungsverordnung auf zwölf Artikel angewachsen (Art. 14 bis 25 nRPV).

Für den Sachplan Fruchtfolgeflächen ergaben sich seit 1992 vom Bund her keine Anpassungen. 1995 wurde zu Handen der Kantone ein Merkblatt zum Vollzug (BRP, BLW 1995) herausgegeben. Darin wurde vorgeschlagen, die ausgeschiedenen Flächen bei (temporären) Umnutzungen nach ihrer Rückführbarkeit zu differenzieren. Dieser Vorschlag wurde von den Kantonen jedoch kaum umgesetzt (vgl. Anhang).

⁹⁵ Unter der Anspruchsgruppe werden diejenigen Gruppen zusammengefasst, die direkt (gewollt oder ungewollt) mit den Fruchtfolgeflächen in Kontakt kommen.

Dem ARE fehlt seit 1992 der Überblick und das nötige objektive Verfahren zur Überprüfung des aktuellen Zustands und des Umfangs der verbliebenen Flächen in den 26 Kantonen. Das liegt u.a. daran, dass die Kantone ihre Flächen am Anfang eigenständig suchen und raumplanerisch schützen mussten. Die Methoden und Strategien sind daher sehr heterogen ausgefallen. Zusätzlich waren den Kantonen bestimmte Kontingente vorgegeben worden, die nicht unbedingt den tatsächlich vorhandenen Flächen entsprachen. Einige Kantone verfügten real über grössere Flächen, die sie damals nicht angaben. Diese Flächen gehören nun zur heutigen Manöviermasse der Kantone. Andere Kantone stellten mit Mühe ihre Mindestflächen bereit, wobei sie auch weniger gute Böden einbeziehen mussten. Das bedeutet für den Bund, dass der Sachplan auf keiner neutralen Datenbasis beruht. Kantonsübergreifend resultierte ein Gefälle aus heterogenen Ausscheidungsmethoden und unterschiedlichen Bodenqualitäten der verfügbaren Flächen.

Problematisch sind von Seiten des Bundes die flächenaufwändigen Bundesprojekte. Der Bund ist v.a. gemäss neuer Raumplanungsverordnung Art. 22 nRPV (Behördenverbindlichkeit) dazu verpflichtet, den Sachplan bei eigenen Bundesvorhaben, wie z.B. Autobahnprojekten oder NEAT, auch zu respektieren. Ein weiteres Problem stellen die veränderten politischen Rahmenbedingungen dar, welche die Notwendigkeit, d.h. die Argumentationsbasis des Sachplans für *Zeiten gestörter Zufuhr*, veraltet erscheinen lassen. Es besteht die Gefahr, dass der Sachplan im Umfeld des zunehmenden Nutzungsdrucks nicht mehr ernst genommen wird.

Aus diesem Grund läuft vom ARE aus ein bundesinternes Projekt, das die Schwächen in der Bewirtschaftung des Sachplans aufzeigen soll, damit das Instrument in Zukunft verbessert werden kann.

12.4.2 Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Bundesämtern

Ursprünglich kam die Anregung der Flächensicherung von Seiten des Bundesamtes für Wirtschaftliche Landesversorgung (BWL). Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) half in der Anfangsphase mit, den Auftrag auszuführen, denn es lag auch im Interesse der Landwirtschaft, die Kulturf Flächen unter den Schutz des Sachplans zu stellen. In der Anfangsphase waren hauptsächlich das Bundesamt für Raumplanung und das Bundesamt für Landwirtschaft für den Sachplan zuständig. Das BLW half bei der Ausscheidung und Harmonisierung der Flächen mit. Die Überwachung des Vollzugs des Sachplans hat sich in der Zwischenzeit aber auf die Raumplanung konzentriert.

Heute ist es von Seiten des Bundesamts für Landwirtschaft wie des Bundesamts für Raumentwicklung allerdings schwierig, die damaligen Daten nachzuvollziehen. Das liegt einerseits an der umfangreichen Arbeit von damals, des weiteren haben sich Hardware und Software, mit denen gearbeitet wurde, weiterentwickelt, und zudem sind die damaligen MitarbeiterInnen mit ihrem Know-how heute meistens nicht mehr am ursprünglichen Arbeitsort zu finden. (Sie sind pensioniert oder gar verstorben.)

1997 waren die Fruchtfolgeflächen im Rahmen einer Amtskonferenz des Ernährungsamts (im Hinblick auf die neue Ernährungssicherungs-Strategie) in den Bereichen Raumplanung, Landwirtschaft und Landesversorgung nochmals thematisiert worden. Es sollte weiterhin am Sachplan festgehalten werden. Es kam in diesem Zusammenhang somit zu keinem Kurswechsel.

Heute fällt die Zusammenarbeit zwischen ARE und BLW in Bezug auf den Sachplan eher passiv aus, obwohl gerade die Landwirtschaft ein bedeutendes Interesse am Instrument haben müsste. Im weiteren wäre der Einbezug und die Zusammenarbeit mit weiteren Bundesstellen, wie z.B. dem BUWAL oder dem BWG (Bundesamt für Wasser und Geologie) wichtig, damit

der Sachplan nicht nur auf jeder Ebene (vertikale Koordination) sondern auch in jedem Bereich (horizontale Koordination) respektiert würde.

12.4.3 Individuell arbeitende kantonale Raumplanungsämter

Der Sachplan ist so angelegt, dass der Bund im grossen und ganzen die Richtwerte bekannt gibt und danach für die Überprüfung oder Anpassungen zuständig ist. Es ist Sache der Kantone, ihre vorbestimmten Anteile Fruchtfolgeflächen bereitzustellen. Ihre Aufgabe besteht gemäss Art. 28 Abs. 2 nRPV (Art. 18 Abs. 2 aRPV) darin, die Flächen für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen (Lage, Umfang und Qualität) anzugeben und mit raumplanerischen Mitteln zu sichern.

Die Ausscheidungen kamen erst im Zusammenhang mit der Revision der Raumplanungsverordnung von 1986 in Schwung. Eine Wegleitung von 1983 mit allgemeinen Empfehlungen stand zur Verfügung, wobei sie den Kantonen viel Spielraum für die Umsetzung liess. Das führte zu den unterschiedlichen Ansätzen der Kantone in der Handhabung der auszuscheidenden Flächen. Zum Schluss war von Kanton zu Kanton eine andere Datenbasis verwendet worden, was zu einem Gefälle in der Art und Qualität der Flächen zwischen den einzelnen Kantonen führte.

Da 1986 den Kantonen ein bestimmtes Kontingent auferlegt worden war, haben sie mehrheitlich dieses Minimum an verlangten Flächen ausgewiesen. In erster Linie ging es darum, auch die Flächen in den Bauzonen anzugeben: Das BRP errechnete daraus die Bebauungsdichte anhand der Einwohnergleichwerte. Dieser Weg wurde aber nicht weiter verfolgt. Seit 1992 haben die Kantone ihre Flächen ziemlich gut raumplanerisch, d.h. in ihren Richtplänen durch Umzonung in die Landwirtschaftszone sichern können. Ihr Engagement hat sich insofern bereits gelohnt.

Einige Kantone haben seit 1992 (z.B. durch Umzonungen von Fruchtfolgeflächen aus der Bauzone) ihre Flächen über das Mindestmass ihres Kontingents hinaus vergrössern können. Sie stehen den Kantonen als Manövriermasse zu Verfügung, da nur die Mindestflächen von der Gesetzgebung her unangetastet bleiben müssen. Diese Manövriermassen an zusätzlichen Böden führen jedoch zu einer Verschlechterung der durchschnittlichen Qualität der Böden, indem gute Böden für andere Zwecke umgenutzt werden und die schlechteren an deren Platz die Mindestfläche bereitstellen. Einzelne Kantone verfügen so gegenüber anderen über mehr Handlungsspielraum (Vgl. Fussnote 69).

Heute wird der Sachplan in einigen Kantonen bei Interessensabwägungen durchaus als Argument gegenüber der Siedlung oder anderen Umnutzungen verwendet, obwohl das Instrument ursprünglich nicht als Verhinderungsinstrument verstanden werden sollte. Das Argument des Sachplans steht bei Abwägungen oft mit dem Stand der Erschliessung eines Gebietes in Konkurrenz.⁹⁶

Der Bund wird von Seiten der Kantone v.a. wegen mangelnder Information kritisiert, obwohl auch die Kantone selber ihre Flächenänderungen in der Zwischenzeit nicht meldeten. Flächenänderungen von mehr als drei Hektaren wären dem Bund gegenüber meldepflichtig, des weiteren hätten die Kantone im Zuge ihrer Richtplanänderungen alle vier Jahre die Flächen wieder indirekt ausweisen müssen.

12.4.4 Gemeinden

Auf Ebene der Gemeinden herrschen je nach Kanton unterschiedliche Vorgaben der Involvierung in die Sachplanung. Dies könnte sich in Zukunft ändern: Die Gemeinden wissen

⁹⁶ Vgl. Kap. 19.3.

oft nicht, was der Sachplan Fruchtfolgeflächen beinhaltet, obwohl sich die realen Flächen auf ihrem Gebiet befinden. Bisher kamen sie nur mit dem Sachplan in Kontakt, wenn durch Umzonungsgesuche oder Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) kantonale Abklärungen mit dem Richtplan nötig wurden.

Der Sachplan war ursprünglich nur für die Kantone verbindlich. Heute ist der Sachplan laut Art. 22 nRPV auf allen Stufen behördenverbindlich. GrundeigentümerInnen-Verbindlichkeit ist nicht gegeben.

In neuerer Zeit kommen die Gemeinden vermehrt mit dem Sachplan in Kontakt, indem sie innerhalb der Digitalisierung ihrer Daten auch die Fruchtfolgeflächen auf ihrem Gebiet ausweisen müssen. Ein Beispiel hierzu bildet der Kanton Solothurn: Der Auftrag der Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen wurde den Gemeinden delegiert. Die Gemeinden sind angewiesen worden, eine Planungsgrundlage im Massstab 1:5'000 zu erarbeiten. Diese ist Bestandteil der Ortsplanung. In einem weiteren Schritt sollen die Daten quadratmetergenau in einem GIS verwaltet werden. Heute ist der Kanton Solothurn z.B. daran, seine Daten der Bauzone zu digitalisieren, danach sollen auch die Fruchtfolgeflächen erfasst werden (Angaben von Hr. Steinbeck, mündlich, 11.1.01).

12.5 Aspekte von Seiten der Anspruchsgruppen

12.5.1 Landwirtschaft

Mit dem Philosophiewechsel von 1992 sind mit der multifunktionalen Landwirtschaft neue Ziele in den Vordergrund getreten. Neben der Ökologisierung und diversen Umnutzungen ist eine Intensivierung der Landwirtschaft im Gang. Die Landwirtschaft hatte sich in den Achtziger Jahren noch stark für den Sachplan interessiert, während nun im Zusammenhang mit dem Strukturwandel und der Revision des Raumplanungsgesetzes von Seiten der Landwirtschaft die Befürchtung besteht, eingeschränkt zu werden.

Zur Ökologisierung gehören Umnutzungen im Zusammenhang mit dem ökologischen Ausgleich (Biotop, Gewässer u.a.). Sie machen heute einen Anteil von 7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus.

Problematischer für den Boden ist die Umnutzung der Flächen zu Golfplätzen. Anstatt der Betriebsaufgabe wird von den LandwirtInnen oft diese Alternative gewählt, obwohl sich dies auf die Grundlage Boden, d.h. seine Ackerfähigkeit, nicht gut auswirkt.

Auf der anderen Seite steht die Intensivlandwirtschaft mit ihren Gewächshäusern und Einträgen an Düngemitteln, Pestiziden usw. Da es im ursprünglichen Sinn des Sachplans darum ging, eine Mindestfläche an Boden für den Notfall bereitzuhalten, treten qualitative Merkmale in den Hintergrund. Es geht darum, dass ackerfähiges Land innert kürzester Frist und ohne grossen Aufwand anbaubereit gemacht werden kann.

Für Hors-sol-Gewächshäuser wurde geschätzt, dass es sich schweizweit nur um einen Anteil von einem Promille der Nutzfläche handelte, und dass diese nicht ins Gewicht fallen würden. Der Anteil der Intensivlandwirtschaft wurde als unproblematisch eingestuft, solange die Ackerfähigkeit des Bodens auf den Mindestflächen erhalten blieb (BRP, 1999).

Aufgrund der seit 1992 unveränderten Argumentationsbasis setzt der Sachplan Fruchtfolgeflächen die Priorität immer noch auf die quantitative Flächenerhaltung. Die Flächen beinhalten v.a. die intensiv bewirtschafteten Gebiete, so dass der Sachplan v.a. mit denselben assoziiert wird. Qualitative Fragen scheinen sich folglich mit dem Sachplan zu widersprechen.

Gemäss dem kantonalen Bodenbeobachtungsprogramm von Bern (BfS, 1997; zitiert im Brief von R. Camenzind, 17.3.00) hat denn auch die Bodenqualität abgenommen, indem sich das Gesamtporenvolumen der ackerbaulich genutzten Oberböden auf den Landwirtschaftsböden tatsächlich um 10 Prozent verringerte, was zu einer Abnahme der Bodenfruchtbarkeit um 25 Prozent führte.

12.5.2 Naturschutz⁹⁷

Von Seiten des Naturschutzes wird eine Flexibilisierung in der Handhabung des Instruments Fruchtfolgeflächen gewünscht (Angaben von B. Jans, Pro Natura, mündlich, 1.11.2000), wobei der Sachplan kein unüberwindbares Hindernis darstellt (Angaben von Chr. Flory, Pro Natura AG, mündlich, 14.11.2000).

Die heutige Ausdehnung der Landwirtschaftsflächen wird noch immer auf die Meliorationen im Zusammenhang mit dem Plan Wahlen zurückgeführt. Viele Naturflächen wurden damals durch Abholzungen und Drainagen der Wildnis abgewonnen. Heute besteht eine Umkehrtendenz. Es ist zwar nicht das Ziel, alle Flächen wieder ihrem Urzustand gemäss herzustellen. Es soll der Wildnis aber wieder zu mehr Raum verholfen werden (Pro Natura AG, o. J.).

Lokale Projekte von Seiten des Naturschutzes, wie Biotopbau, Gewässer-Renaturierungen usw., können einzelne Fruchtfolgeflächen höchstens in kleinem Massstab betreffen. Auf nationaler Ebene hingegen bestehen weiterreichende Bestrebungen, die mehr Flächen benötigen und so auch mehr Fruchtfolgeflächen tangieren.

Zu den schweizweit angelegten Projekten gehören Vernetzungen von Wiesen, Hecken, Ackerschonstreifen usw., die das Kulturland nicht in grossem Mass beeinträchtigen. Mehr ins Gewicht fallen Projekte, die mit der Vernetzung der Fliessgewässer zu tun haben: Die nationale Wasserkampagne soll Fliessgewässern wieder zu mehr Raum verhelfen.⁹⁸ So wurden den Fruchtfolgeflächen im Kanton Aargau z.B. 5 ha zugunsten von Auenwald abgewonnen. Der Kanton Aargau verfügt über genügend Fruchtfolgeflächen, so dass die Umnutzung lediglich Manövriermasse betraf. Gerechtfertigt wird die Umnutzung anhand der Bedeutungszuweisung einer potentieller Aue von nationaler Bedeutung. Die Interessen in den Verhandlungen um die Flächen stiessen sich in diesem Fall gemäss den Angaben von Chr. Flory (Pro Natura AG, mündlich, 14.11.2000) eher am Bäuerlichen Bodenrecht als am Sachplan selber.

12.5.3 Bodenschutz⁹⁹

Gemäss Ansicht des BUWAL (Angaben von J. Dettwiler, mündlich, 29.11.00) liegt die Stärke des Sachplans darin, dass Flächen vor Überbauungen geschützt werden. Welcher Nutzung (Naturschutz oder Landwirtschaft) sie danach unterstellt werden, macht in der Sicht des BUWAL wenig Unterschied. Dynamik auf den Böden wird akzeptiert, wenn die Böden durchwurzelbar und für Lebewesen verfügbar bleiben.

Der Bodenschutz gemäss BUWAL schätzt den Sachplan somit als Schutzinstrument, auch wenn er keinen so effizienten Schutz wie der Waldschutz bewirkt. In qualitativer Hinsicht könnten aber zusätzlich chemische wie physikalische Belastungen thematisiert werden.

⁹⁷ Stellvertretend für den Naturschutz wurde B. Jans von Pro Natura befragt.

⁹⁸ Pro Natura lancierte 1997 die Kampagne *Wassernetz Schweiz* (Pro Natura, 1998). Das Pro Natura Magazin (1997: 25) gibt über die notwendigen Bandbreiten für die Fliessgewässer Auskunft.

⁹⁹ Im Hinblick auf den Bodenschutz folgt hier stellvertretend eine Stellungnahme von J. Dettwiler vom BUWAL.

Die Futterflächen waren gemäss BUWAL in der Anfangsphase des Sachplans Fruchtfolgeflächen auch einmal thematisiert worden. Gewisse Futterflächen sind heute qualitativ durch zu hohen Tierbesatz (d.h. Verdichtung) gefährdet.

12.5.4 Bevölkerung

Meistens haben angesprochene Personen keine Vorstellung davon, was Fruchtfolgeflächen überhaupt sind. Bestenfalls wird vom Namen her an die Dreifelderwirtschaft gedacht, aber nicht an die Raumplanung. Im Allgemeinen ist der Sachplan in der breiten Bevölkerung somit nicht bekannt und hauptsächlich eine Angelegenheit zwischen dem Bund und den Kantonen geblieben.

Es ist nicht logisch, dass die LandwirtInnen als BewirtschafterInnen der realen Flächen über die Sachplanung nicht Bescheid wissen. Es gibt jedoch einzelne Bundesgerichtsentscheide, bei denen Privatpersonen mit den Fruchtfolgeflächen in Kontakt kamen. Es handelte sich dabei z.B. um Erbstreitigkeiten oder Bauprojekte.¹⁰⁰

12.6 Zusammenfassung

Der Sachplan war ursprünglich auf die Ernährungssicherung ausgerichtet, das heisst, dass es hauptsächlich um die quantitative Erhaltung von ackerfähigem Kulturland geht. Eine solche Angehensweise scheint mit dem Philosophiewechsel in der Landwirtschaft nicht mehr zu harmonieren. In Zusammenhang mit dem Vollzug stellen sich dem Sachplan weitere Probleme. Der Druck im Gebiet ausserhalb der Bauzone steigt, und es sind meistens Landwirtschaftsflächen, die den heutigen Bedürfnissen geopfert werden.

Die verschiedenen Punkte zu den verschiedenen Interessengruppen sind in der nachfolgenden Tabellen 12.1. und 12.2. noch einmal gesammelt und zusammengefasst. Sie sollen die verschiedenen Konfliktfelder noch einmal aufzeigen.

¹⁰⁰ Vgl. Kap. 19.3.

| Die Fruchtfolgeflächen aus der Sicht des Vollzugs | | |
|---|---|---|
| | Fakten und Veränderungen | Schwierigkeiten, offene Themen |
| Bund | <ul style="list-style-type: none"> - Sachplan FFF als Angelegenheit der Raumplanung: Element des Raumplanungsgesetzes - Sicherheitsgewinn für die Raumplanung - Erweiterung der RPV bezüglich der Massnahmen des Bundes (Art. 14-25 nRPV) | <ul style="list-style-type: none"> - Dem Bund fehlt der Überblick resp. das nötige Verfahren zur Überprüfung der kantonalen FFF - Dem Bund wird von Seiten der Kantone mangelnde Information vorgeworfen - Bundesaufgaben berücksichtigen die FFF zu wenig - Der Umgang mit <i>Manövriermassen</i> ist nicht geregelt - Zwischen den Kantonen gibt es ein Gefälle der Bodenqualitäten - Nur die Mindestkontingente können wirklich gesichert werden |
| Verschiedene Bundesämter | <ul style="list-style-type: none"> - Zuständig für den Sachplan sind hauptsächlich das BLW und das heutige ARE - Das BLW zeigt heute wenig aktives Interesse am Sachplan | <ul style="list-style-type: none"> - Der Sachplan konzentriert sich hauptsächlich auf das heutige ARE - Das BLW nimmt eine passive Rolle ein - Weitere Bundesämter sind neben der Raumplanung und Landwirtschaft für den Sachplan wichtig, dazu gehören z.B. das BUWAL/ BWG |
| Kantone | <ul style="list-style-type: none"> - Die Kantone erhielten wenig Vorgaben von Seiten des Bundes, d.h. ihre Erhebungen fielen unterschiedlich aus - Die Kantone haben angefangen, ihre FFF-Bestände mit GIS darzustellen - Die Kantone haben den Sachplan grösstenteils gut umgesetzt | <ul style="list-style-type: none"> - Es fehlt der gemeinsame Nenner für einen interkantonalen Vergleich - Einzelne Kantone verfügen über Manövriermasse, was im Durchschnitt zu Bodenverschlechterung führen kann - Manövriermassen sind nicht allen Kantonen gegeben, was den Kantonen unterschiedliche Handlungsfreiheit lässt und nicht gleichberechtigt betrachtet wird - Wenig Informationsfluss von Seiten der Kantone zum Bund und umgekehrt |
| Gemeinden | <ul style="list-style-type: none"> - Der Sachplan war bisher nur für die Kantone verbindlich, diese hatten eine unterschiedliche Handhabung beim Einbezug der Gemeinden in den Sachplan - Raumbedarf für verschiedene Nutzungen: Tourismus/Freizeit/Sport, Infrastrukturbauten, Abbau/Deponie, Katastrophenprävention | <ul style="list-style-type: none"> - Änderungen in Zukunft im Zusammenhang mit der Behördenverbindlichkeit? - Aufnahme der FFF anhand von GIS - Konfrontation mit dem Sachplan bei div. Bauten, Bauzonenerweiterungen (und UVP) - Legitimationsbasis, resp. Bodenqualität wird angezweifelt |

Tabelle 12-1: Übersicht über den Vollzug

(Quelle: Eigene Zusammenstellung)

| Die Fruchtfolgeflächen aus der Sicht der Anspruchsgruppen | | |
|---|---|--|
| | Fakten und Veränderungen | Schwierigkeiten, offene Themen |
| Landwirtschaft | <ul style="list-style-type: none"> - Philosophiewechsel, neue Ziele der Agrarpolitik: - Vorbehalte gegenüber dem Sachplan durch den Strukturwandel | <ul style="list-style-type: none"> - Die Argumentationsbasis des Sachplans verlangt nur die quantitative Sicherung der Flächen, die Qualität wird nicht explizit verlangt - Die FFF werden mit der Intensivlandwirtschaft des Mittellandes assoziiert - Umnutzungen: Bsp. Golfplätze - Ökologisierung: Bsp. Ökologischer Ausgleich - Intensivierung/Intensivlandwirtschaft; Einträge der Intensivlandwirtschaft |
| Naturschutz | <ul style="list-style-type: none"> - Der Sachplan stellt für den Naturschutz kein Hindernis dar - Der Plan Wahlen hat dem Naturschutz Flächen abgefordert, nun geht der Trend wieder zurück. Der Wildnis soll wieder mehr Raum zugestanden werden | <ul style="list-style-type: none"> - Flexibilisierung erwünscht - Lokale Naturschutzprojekte fallen weniger ins Gewicht; gross angelegte Projekte der Vernetzung (ökologische Vernetzung, Vernetzung der Fließgewässer) sind von Bedeutung - Es herrscht eine Hierarchie in der Art der Nutzungen, insofern, als dass Projekte mit nationaler Bedeutung den Sachplan nicht berücksichtigen müssen |
| Bodenschutz | <ul style="list-style-type: none"> - Von Seiten des BUWAL wird der Sachplan als Schutzinstrument gegenüber der Siedlung gesehen, im Licht des quantitativen Bodenschutzes; die Art der Bodennutzung wird nicht thematisiert | <ul style="list-style-type: none"> - Thematisierung des qualitativen Schutzes |
| Bevölkerung | <ul style="list-style-type: none"> - Die Bevölkerung weiss nichts vom Sachplan - Im Zusammenhang mit Bundesgerichtsentscheiden tauchte der Sachplan als Argument auf | <ul style="list-style-type: none"> - Wenigstens die BewirtschafterInnen sollten über die FFF Bescheid wissen |

Tabelle 12-2: Übersicht über die Haltungen der Anspruchsgruppen

(Quelle: Eigene Zusammenstellung)

13 Der Sachplan im internationalen Vergleich

13.1 Überblick

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen erfüllt den Zweck der Sicherstellung der Ernährungsbasis *in Zeiten gestörter Zufuhr*. Die Bedürfnisse und Notwendigkeiten haben sich seit den Achtziger Jahren, als es noch um die Ausscheidung der Flächen ging, gewandelt. Zudem traten verschiedene Mängel im Vollzug auf. Aus diesem Grund kann der Sachplan einerseits als veraltetes Instrument betrachtet werden, auf einer anderen Seite erfüllt er aber – gerade im internationalen Vergleich – eine neue Rolle, wenn er im Hinblick auf die Nachhaltigkeit betrachtet wird.

Hier soll anhand der drei folgenden Punkte die Berechtigung des Sachplans gezeigt werden:

1. Der Vergleich der landwirtschaftlichen Nutzfläche pro Person in der Schweiz mit verschiedenen europäischen Nachbarländern zeigt, dass die noch vorhandenen durchschnittlichen landwirtschaftlichen Nutzflächen knapp bemessen sind. Zudem sind nur zwei Fünftel der landwirtschaftlichen Nutzfläche Fruchtfolgeflächen.
2. Im internationalen Vergleich gibt es in keinem anderen Land ein vergleichbares Instrument.
3. Internationale Engagements zielen in Richtung eines nachhaltigen Umgangs mit dem Boden. Es gibt aber (ausser Ansätzen) noch keine international verbindlichen Vertragswerke, die den weltweiten Bodenschutz grundsätzlich avisieren.

13.2 Kulturlandreserven der Schweiz im europäischen Vergleich

Im Vergleich mit den europäischen Nachbarländern zeigt sich, dass sich der Anteil landwirtschaftlicher Nutzflächen eher im unteren Durchschnitt befindet. Die Fruchtfolgeflächen machen davon nur gerade 40 Prozent aus.

| Land | Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) (in 1000 ha) | Durchschnittliche LN pro Person (in a) |
|--------------|---|---|
| Schweiz | 1'083 (FFF: 438) | 15,3 (FFF: 6) |
| Belgien | 1'371 | 13,5 |
| Dänemark | 2'727 | 51,9 |
| Deutschland | 17'335 | 21,2 |
| Griechenland | 3'465 | 33,1 |
| Spanien | 30'281 | 77,2 |
| Frankreich | 30'215 | 51,9 |
| Irland | 4'325 | 119,6 |
| Italien | 14'685 | 25,6 |
| Luxemburg | 126 | 30,5 |
| Niederlande | 1'969 | 12,7 |

| | | |
|-----------------|--------|------|
| Österreich | 3'432 | 42,6 |
| Portugal | 3'927 | 39,6 |
| Finnland | 2'192 | 42,8 |
| Schweden | 3'060 | 34,6 |
| Grossbritannien | 16'149 | 27,5 |

Tabelle 13-1: Vergleich der schweizerischen landwirtschaftlichen Nutzfläche mit europäischen Nachbarländern

(Quelle: Eurostat/BfS, zitiert in BfS (1999: 10))

13.3 Vergleich des Sachplans Fruchtfolgeflächen mit ähnlichen Engagements des Kulturlandschutzes im Ausland

Im internationalen Kontext steht die Schweiz mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen alleine da. Kein anderes Land verfügt über ein ähnliches Instrument.

Dies hängt mit der Vergangenheit und der geografischen Lage der Schweiz sowie dem Bauboom der Nachkriegsjahre zusammen. Es verbleiben der Schweiz nur noch wenige gute Anbauflächen. Kein anderes Land sieht sich in einer ähnlichen Lage.

Verschiedene Länder wurden für eine mögliche Gegenüberstellung betrachtet. Es lässt sich aber kein wirklicher Vergleich anstellen, weil die Ausgangslage je nach Land unterschiedlich ist und der Bedarf für ein ähnliches Instrument in den jeweiligen Ländern nicht gegeben war. Es ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Die Problematik wird nicht überall gleich gewichtet, da der Anteil der Eigenversorgung z.T. hoch ist: z.B. Ostblock, einzelne Entwicklungsländer.
- Die Böden sind nicht gleichermassen knapp. Österreich (als Land in einer ähnlichen Situation wie die Schweiz) hat z.B. dreimal soviel landwirtschaftliche Nutzfläche wie die Schweiz (Vgl. Tabelle 13-1).
- Die Länder zeigen zwar Ähnlichkeiten, haben jedoch Meerzugang, was heisst dass die Fischerei von Bedeutung sein kann, wie z.B. in Japan: Die Ernährungssicherungs-Strategie ist für Japan ansonsten dieselbe wie in der Schweiz (Angaben von G. Lötcher, mündlich, 18.10.2000).
- Die Eigenversorgung ist politisches Ziel, in Zukunft wegen der Bevölkerungszunahme aber nicht aufrechtzuerhalten: z.B. in China. Die Bodenproblematik ist erkannt und politische Gegenmassnahmen kommen langsam in Gang. Sie werden aber nicht ausreichen, wenn das prognostizierte Bevölkerungswachstum eintritt (Anwander Phan-huy, 2000).
- Die Politik setzt andere Prioritäten: Die USA haben z.B. ein ziemlich kompliziertes System, wie sie ihre Flächen schützen wollen. Es geht bei ihnen jedoch nicht in erster Linie um die Versorgungssicherheit (sie unterhalten nach wie vor Überproduktionen), in der Nähe von Städten dreht es sich um die Siedlungsbegrenzung und damit zusammenhängend um Einsparungen in der Infrastruktur (vgl. Anhang).

13.4 Bedeutung des Sachplans im internationalen Zusammenhang

13.4.1 WTO/OECD: Recht jedes Landes auf eine eigene Landwirtschaft

Die OECD anerkennt gemäss einer aktuellen Studie die Multifunktionalität der Landwirtschaft, d.h. dass das Eingreifen des Staates notwendig sein kann (OECD, 2001; zitiert in Schweizerbauer, 2001). Die Schweiz hatte im Zusammenhang mit den GATT-/WTO-Verhandlungen die Diskussion darüber entfacht, und nun basiert ein Konzept darauf, dass die Landwirtschaft zur Nachhaltigkeit beiträgt und auch nichtlandwirtschaftliche Güter produziert. (Vgl. Kap. 6.5.)

In der Schweiz ist der Agrarschutz (Protektionismus) im Rahmen der *Green Box* erlaubt und wird mit Hilfe von Direktzahlungen aufrechterhalten (Vgl. Kap. 6.4.).

Die OECD bejaht somit ein begrenztes Eingreifen des Staates, es wird aber noch nicht genauer definiert, welche ökonomischen Instrumente in Zukunft zugelassen werden. Weitere Verhandlungen darüber werden noch folgen.

13.4.2 Internationale Abkommen ¹⁰¹

In neuester Zeit gewinnen gerade im Zusammenhang mit der Riokonferenz national wie international Themen der Nachhaltigkeit an Bedeutung. Die Schweiz beteiligt sich an verschiedenen internationalen Abkommen (Vgl. Kap. 19.2.1.).

Im Interesse stehen vor allem Anliegen des Klimas, der Biodiversität und des Wassers. Der Boden kommt indirekt über die Biodiversitätskonvention und in der Wüstenkonvention, allerdings mit der Einschränkung auf aride oder semiaride Gebiete, zum Tragen. Die Gefährdung der Böden ist weltumspannend. Der Zustand der Böden hängt mit der Biodiversität zusammen, doch der Boden an sich und der nachhaltige Umgang mit ihm kommt nirgendwo explizit und global zum Zug.

An internationalen Abkommen ist, wie z.T. schon erwähnt, folgendes in Kraft:

Empfehlungen (ohne Rechtsverbindlichkeit):

- Welt-Boden-Charta (World Soil Charter): FAO, Rom (1981)
- Europäische Boden-Charta: Europarat (1989)
- Agenda 21: UN-Konferenz, Rio (1992)

Konventionen:

- Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt
- Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in von Dürre und/oder Wüstenbildung betroffenen Ländern, insbesondere Afrika (Wüstenkonvention): Paris (Verabschiedet am 17. Juni 1994, in Kraft seit 27. Dezember 1996)

¹⁰¹ Das Kapitel beruht auf den Ausführungen von Tutzing (1998).

Das Tutzingener Projekt *Ökologie der Zeit* propagiert in diesem Zusammenhang einen Vorschlag für die Weiterentwicklung der Wüstenkonvention zu einer umfassenden Bodenkonvention. 1998 wurde ein Vorschlag vorgelegt, was bisher jedoch zu keinem Erfolg geführt hat.

Die Schweiz hat durch den Sachplan – obwohl ursprünglich nicht dafür gedacht – bereits Vorarbeit geleistet. Der Sachplan erfüllt in diesem Sinn im internationalen Vergleich eine Pionierrolle im quantitativen Bodenschutz. In einem weiteren Schritt müssten die Anforderungen der Nachhaltigkeit (des qualitativen Bodenschutzes) auch noch zum Zug kommen.

14 Vision der nachhaltigen Entwicklung

14.1 Überblick

Der Sachplan könnte in neuerer Zeit eine wichtige Bedeutung im Hinblick auf seine Nebenfunktionen erhalten, indem er der Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Nutzung diene. Durch die zunehmende Gewichtung der nachhaltigen Dimension des Sachplans scheinen sich die ursprünglich miterfüllten „Nebenfunktionen“ immer mehr zu den Hauptaufgaben des Instruments zu entwickeln (Vgl. Kap. 2.4.2.).

Die Unterzeichnerstaaten haben sich an der Konferenz von Rio für eine nachhaltige Entwicklung entschieden. Wie sie diese jedoch umsetzen, bleibt den Ländern selber überlassen. Die Nachhaltigkeit ist seit 1999 aufgrund der Abkommen als Auftrag in der Bundesverfassung festgehalten. Art. 73 BV verlangt die Nachhaltigkeit auf Bundes- und Kantonebene. In Bezug auf die Landwirtschaft bezieht sich Art. 104 BV konkret auf die nachhaltige Produktion.

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft des Spätmittelalters. Gemäss dem Brundtlandbericht wird der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz heute folgendermassen definiert:

„Eine Entwicklung ist dann nachhaltig, wenn sie die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne den künftigen Generationen die Möglichkeit zur Deckung der eigenen Bedürfnisse zu verbauen. Nachhaltigkeit besteht aus drei Schlüsselfaktoren, nämlich dem Schutz der natürlichen Umwelt, der wirtschaftlichen Effizienz und der gesellschaftlichen Solidarität.“

Abgestützt wird die schweizerische Definition der Nachhaltigkeit zwar auf dem Brundtlandbericht; es gibt aber ganz verschiedene Ansätze, wie die Nachhaltigkeit konkret verstanden werden kann. Sie reichen von der reinen Nachhaltigkeit bezogen auf die Ressourcen über die Funktionen und die Systemen bis zur bürokratischen Nachhaltigkeit oder weiteren Formen.

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen ist ein ideales Instrument, das diese verschiedenen Arten der Nachhaltigkeit in sich vereinen könnte.

14.2 Allgemeines zur Konferenz von Rio und die nachhaltige Entwicklung

14.2.1 Aufkommende Ressourcenprobleme und Diskussionsansätze auf dem Weg zur Konferenz von Rio ¹⁰²

Bereits im Zusammenhang mit der Industrialisierung brachten technologische Neuerungen eine Rationalisierung und Intensivierung in der Landwirtschaft. Die Weltbevölkerung wuchs seither exponentiell an und damit stieg und intensivierte sich v.a. seit dem zweiten Weltkrieg auch der Verbrauch von Ressourcen und Energie. Die zuerst lokalen Probleme weiteten sich während des 20. Jahrhunderts über den gesamten Erdball aus.

Seit den Sechzigerjahren äusserten sich – wie schon früher Malthus¹⁰³ – verschiedene pessimistische Stimmen zum Bevölkerungswachstum und zur Ressourcenverknappung. Paul

¹⁰²Die Darstellung dieses Kapitels beruht auf den Ausführungen von Bailey (2000: 1-21).

Ehrlich sagte voraus: „food will be our limiting resource“ (1960) oder prognostizierte den „Great Die-Off“ zwischen 1980 und 1989. Auch Paddock (1967) sprach von „Famine“ oder Lester Brown (1981) von „The period of global food security is over“. Die optimistischen Stimmen der Zeit, so Romer, trugen – diesem Szenarium entgegengesetzt – neue Wachstumstheorien vor, die erklären, dass es einen Ausweg aus jeder Lage gäbe: Aufgrund des Ideenreichtums könnten die Ressourcen immer wieder neu angeordnet, d.h. rekombiniert und Probleme wie Knappheiten umgangen werden (Bailey, 2000: 5ff.).¹⁰⁴

Ende der Sechzigerjahre sprang die Diskussion vom Ernährungsaspekt auf die gesamten Ressourcen über. Der Club of Rome prägte 1972 die Formel „The Limits of Growth“ (Die Grenzen des Wachstums). Erstmals berechnete ein Computersystem (entwickelt unter Jay Forrester vom Massachusetts Institute of Technology) die Endlichkeit der Ressourcen. Ebenfalls 1972 fand in Stockholm die erste grosse internationale Umweltkonferenz statt. Es wurden in der Stockholmer Erklärung erste Prinzipien verabschiedet: Einerseits, dass Armut und Unterentwicklung als Ursachen für Umweltprobleme erkannt wurden, andererseits, dass der übermässige Konsum und die Ressourcenverschwendung bekämpft werden sollten. Diese zwei Prinzipien flossen später wieder in die Diskussion der nachhaltigen Entwicklung mit ein.

1983 wurde von den Vereinten Nationen vorerst die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung eingesetzt. Unter der Leitung der norwegischen Ministerpräsidentin Brundtland entstand 1987 der vielzitierte Abschlussbericht „Our Common Future“ (WCDE-Bericht, Brundtlandbericht), in dem zu verschiedenen Themenbereichen Handlungsempfehlungen abgegeben wurden. 1992 fand schliesslich die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro statt. Sie gilt als bisher grösste Gipfelkonferenz. Als Leitmotiv wurde der Begriff der nachhaltigen Entwicklung geprägt.

Die Themen bleiben weiterhin aktuell: Laufende nationale und internationale Konferenzen zu den verschiedensten Themen machen immer wieder auf das Problem des Bevölkerungswachstums und der Ernährungssicherung im Zusammenhang mit der Umweltdegradation aufmerksam.

14.2.2 Die Abkommen von Rio und die Prägung des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung

An der Konferenz von Rio wurden verschiedene Abkommen ausgehandelt: Allen gemeinsam ist das Ziel der nachhaltigen Entwicklung. Im Hinblick auf eine weltweit nachhaltige Entwicklung wurden folgende Dokumente verabschiedet (BUWAL, 1998: viii)¹⁰⁵:

- Agenda 21
- Die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung
- Die Waldprinzipien

Getrennt zum Erdgipfel kamen verschiedene zusätzliche Konventionen zum Tragen:

¹⁰³Gegen Ende des 18. Jahrhunderts sorgten die Verbreitung von Armut und Elend für Beunruhigung: Das Land wurde durch die wachsende Bevölkerungszahl plötzlich von viel mehr Menschen beansprucht. Dadurch verschlechterte sich die Versorgungslage. 1798 veröffentlichte Thomas Robert Malthus seinen Aufsatz „An Essay on the Principle of Population“, wo er darlegte, dass die Entwicklung der Nahrungsmittelerträge trotz Innovationen linear erfolge, die Bevölkerung sich dem gegenüber aber exponentiell entwickle, was unweigerlich zu einem Dilemma führen werde.

¹⁰⁴Der Zugang zu diesem Ideenreichtum oder den Technologien wird darin nicht thematisiert.

¹⁰⁵Die Wüstenkonvention wird nicht im zitierten Bericht erwähnt, dafür im IDARio (1997: 6). Sie wurde erst 1994 in Paris nachträglich verabschiedet.

- Die Klimakonvention
- Die Biodiversitätskonvention
- Die Wüstenkonvention

Die meisten Länder, darunter die Schweiz, haben sich für alle Abkommen verpflichtet (Vgl. Kap. 19.2.1.).

Die nachhaltige Entwicklung war eine geeignete Formel, mit der sich fast alle Länder einverstanden zeigten. Es liegt nun an den einzelnen Staaten, sie mit konkreten, nationalen und v.a. verbindlichen Inhalten zu füllen: Das Ziel ist, alles Kapital (Ressourcen, aber auch Wissen, d.h. Humankapital) zu erhalten. Die Kombination zwischen Erhalt und Entwicklung tauchte in den Siebzigerjahren erneut auf. Im Bericht des IUCN, WWF und UNEP von 1980 „The World Conservation Strategy“ (IUCN et al., 1980) trat der Begriff der nachhaltigen Entwicklung wieder zum Vorschein. Hingegen wird er meistens aus dem Brundtlandbericht und der darauf basierenden Konferenz von Rio, wo er auch weltweite Bekanntheit erlangte, zitiert. Die nachhaltige Entwicklung soll drei Bereiche abdecken: Einerseits die Nachhaltigkeit im Umgang mit der Umwelt, andererseits die Entwicklung, was die ökonomische und soziale Wohlfahrt der Gesellschaft meint. Dahinter steht die Überzeugung, dass ein Bereich nicht ohne den anderen auskommt.¹⁰⁶

Anders ausgedrückt, geht es im Grund um die ethische Fragestellung, wie die Menschen mit ihrer Umwelt und den Ressourcen umgehen, und um deren räumlich und zeitlich sowie sozial gerechte Verteilung. Aufbauend auf der Idee des Brundtland-Reports wurde die Agenda 21 als internationales Leitbild verabschiedet.

In der Schweiz ist die Nachhaltigkeit, respektive die nachhaltige Entwicklung, in der Bundesverfassung in Art. 73 BV verankert. Sie dreht sich auch da um die Interessen der beiden Bereiche Natur und Mensch: „Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.“

1993 wurde vom Bund der Interdepartementale Ausschuss IDARio eingesetzt, der den Auftrag erhielt, eine Bestandesaufnahme über die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung zu erarbeiten (IDARio, 1997: 3). Seit 1997 gilt im UVEK die nachhaltige Entwicklung als Ziel der Regierungspolitik (UVEK, 1999: 6).¹⁰⁷

14.2.3 Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit und vorgeschlagene konkrete Massnahmen

Die Nachhaltigkeit gilt als erstrebenswertes Stabilitätsparadigma unserer Zeit. Allgemein wird die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf die drei Dimensionen der Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft angegangen. Diese Dimensionen zeigen Überschneidungen und Abhängigkeiten untereinander, so dass sie im *magischen Dreieck* dargestellt werden – wobei Haber (1998: 13) vorschlägt, die Ökologie als unterste Spitze zu wählen, um so die Labilität des Systems zu zeigen: Kein Ziel kann ohne die beiden anderen auskommen, alle drei Dimensionen sollen berücksichtigt werden, zuletzt geht es immer um ein Abwägen zwischen diesen drei Schlüsselfaktoren.

Die nachhaltige Entwicklung verlangt einen integrativen Ansatz – das natürliche Kapital soll damit langfristig gesichert werden. Durch die Überschneidungen innerhalb und zwischen den

¹⁰⁶Mehr hierzu schreibt die IUCN (2001: Chapter 3).

¹⁰⁷Die UVEK-Strategie gilt innerdepartemental, sie gilt aber durch die Zusammenarbeit mit den andern Bundesämtern auch in andern Departementen.

einzelnen Bereichen kann es aber zu Widersprüchen kommen. Der IDARio (1997: 10) schlägt vor, die möglichen Zielkonflikte so weit als möglich transparent zu machen, so dass Verbesserungen gefunden und möglichst gute Kompromisse gemacht werden können. Zwei erreichte Zieldimensionen würden gemäss dem IDARio einer „Win-win“-Situation entsprechen. Auch das UVEK (1999: 8) setzt in diesem Zusammenhang fortwährendes Abwägen zwischen den drei Schlüsselfaktoren voraus, wobei die Abwägung nicht systematisch zu Lasten des gleichen Schlüsselfaktors gehen darf und die rechtlichen Mindestanforderungen und die Belastbarkeit der Biosphäre respektiert werden sollen.

Der IDARio (1997: 10ff.), das UVEK (Departementsstrategie, 1999: 6ff.) oder auch die Enquete-Kommission in Deutschland (1997: 25) sind sich im Bereich der Ökologie über die Kriterien zur Erfüllung der Nachhaltigkeit im grossen und ganzen einig (der Risikoaspekt wird bei der Enquete-Kommission nicht genannt, sie weist jedoch auf die Fassung des IDARio hin, vgl. Tabelle 14-1). Für die Dimensionen der Ökonomie oder Gesellschaft definiert nur das UVEK klare Richtlinien. Es sind in der nachfolgenden Tabelle deshalb hauptsächlich die Kriterien des UVEK genannt.

| | |
|-----------------------------|---|
| Umwelt | <ul style="list-style-type: none"> • Entfaltung des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen ermöglichen • Verbrauch erneuerbarer Ressourcen (z.B. nachwachsende Energieträger, Wasser) unter dem Regenerationsniveau halten • Den Verbrauch nicht-erneuerbarer Ressourcen (z.B. fossile Energieträger, Boden) unter dem Entwicklungspotential von erneuerbaren Ressourcen halten¹⁰⁸ • Verschiedene umweltbelastende Emissionen (Abfälle, Abwasser, Abluft, Strahlen) auf ein langfristig unbedenkliches Niveau begrenzen¹⁰⁹ • Risiko und Auswirkungen von Umweltkatastrophen reduzieren¹¹⁰ |
| Wirtschaft ¹¹¹ | <ul style="list-style-type: none"> • Die ökonomische Leistungsfähigkeit der Gesellschaft sowie ihr Produktiv-, Sozial- und Humankapital im Zeitablauf mindestens erhalten bzw. nicht bloss quantitativ vermehren, sondern vor allem auch qualitativ verbessern • Die Wirtschaft wettbewerbsfähig halten, so dass sie Arbeitsplätze schafft und gesellschaftlichen Wohlstand produziert • Die Preise sollen die wesentliche Lenkungsfunktion auf den Märkten wahrnehmen und dabei die Knappheit der Ressourcen, Produktionsfaktoren, Güter und Dienstleistungen sowie die externen Kosten wiedergeben¹¹² |
| Gesellschaft ¹¹³ | <ul style="list-style-type: none"> • Die Menschenrechte schützen und die demokratischen Rechte garantieren • Die Lebenschancen der Menschen in ärmeren Ländern verbessern • Die kulturelle Entfaltung ermöglichen • Eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung und die Gleichstellung von Mann und Frau fördern sowie die soziale Absicherung gewährleisten • Die Gesundheit der Menschen schützen und fördern. |

Tabelle 14-1: Konkrete Regeln zu den Schlüsseldimensionen der Nachhaltigkeit

(Quelle: UVEK (1999), leicht verändert)

¹⁰⁸Die Thematik der Zeit wird hier nur implizit in der Regenerationsfähigkeit erwähnt.

¹⁰⁹Die bereits bestehenden Belastungen der Umwelt werden in den Grundsätzen nicht erwähnt.

¹¹⁰Im Bereich der Risiken äussert sich der IDARio konkreter: „Unfallrisiken mit grossräumigen Auswirkungen auf Mensch und Biosphäre sind nur so weit zulässig, als sie auch beim grössten möglichen Schadenereignis keine dauerhaften Schäden über eine Generation hinaus verursachen.“ (1997: 10)

¹¹¹Im Bereich der Wirtschaft trifft die ökologische auf die soziale Dimension. Einerseits geht es um die Ermöglichung der Entwicklung der Gesellschaft, andererseits ist es auch ein Anliegen der Wirtschaft, dass das Ökosystem erhalten bleibt. Die Schwierigkeit besteht hauptsächlich darin, dass verschiedene Zeithorizonte zum Tragen kommen.

¹¹²Anhand von wirtschaftlichen Massnahmen können vom Staat Anreize gemäss dem Verursacherprinzip geschaffen werden, so dass ökologische Kosten internalisiert werden. Solche Massnahmen treffen jedoch schnell auf einen Widerspruch: Es werden komparative Nachteile geschaffen, was ein Hemmnis für den internationalen Wettbewerb darstellen kann.

¹¹³Die Schwierigkeit des nachhaltigen Umgangs mit Ressourcen in Bezug auf die soziale Dimension ist einerseits das stetige Bevölkerungswachstum und andererseits die Einschätzung der Interessen der folgenden Generationen: Es ist nicht klar, welche Prioritäten in Zukunft gesetzt werden.

14.3 Nachhaltigkeit in der Schweizer Landwirtschaft

14.3.1 Nachhaltige Landwirtschaft in Verbindung mit der Multifunktionalität

Die nachhaltige Landwirtschaft verwaltet das natürliche Kapital im Sinn der nachhaltigen Entwicklung so, dass die Bedürfnisse der heutigen wie der folgenden Generationen befriedigt werden. Nachhaltige Entwicklung bedeutet demnach, dass das natürliche Kapital für die verschiedenen Leistungen und Funktionen, welche die Landwirtschaft erbringt, gesichert wird und gleichzeitig eine wirtschaftliche Entwicklung in Zukunft möglich ist.

Das Abkommen von Rio über die nachhaltige Entwicklung überlässt es den einzelnen Staaten, wie und in welcher Frist sie die Nachhaltigkeit umsetzen. Neben dem erwähnten Art. 73 BV bezieht sich Art. 104 BV konkret auf die nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete landwirtschaftliche Produktion. In den gleichen Artikel sind die Anliegen der multifunktionalen Aufgaben eingeflossen.

1992 war das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft im 7. Landwirtschaftsbericht im Zusammenhang mit den GATT-Verhandlungen in die Diskussion mit eingebracht und akzeptiert worden. Anhand dieses Multifunktionalitätsansatzes erhielten die Aufrechterhaltung der eigenen Landwirtschaft und somit die Direktzahlungen für landwirtschaftliche Leistungen ihre Berechtigung (BLW, 1992).

Jedes Land definiert die multifunktionalen Aufgaben seiner Landwirtschaft eigenständig. Für die Schweiz beinhalten sie Leistungen, die über die eigentliche Agrarproduktion hinausgehen: Versorgungssicherheit der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, die Pflege der Kulturlandschaft, die Erhaltung der natürlichen Produktionsgrundlagen und Artenvielfalt, sowie der Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes.

Für den Sachplan Fruchtfolgeflächen bietet sich anhand des Multifunktionalitätsansatzes eine Daseinsberechtigung, insbesondere was die Versorgungssicherheit angeht.

14.3.2 Weitere Ansätze zum Verständnis von Nachhaltigkeit¹¹⁴

In der Wissenschaft und je nach Land sind verschiedene Typen oder Konzepte der Nachhaltigkeit im Umlauf. Auch ist der Öffentlichkeit die Bedeutung des Begriffs häufig nicht bekannt. Deutschland versuchte zur Abhilfe u.a. den Begriff der *Zukunftsfähigkeit* oder der *dauerhaft umweltgerechten Entwicklung* als Übersetzung von *sustainability*¹¹⁵ zu verbreiten.

Der Ansatz der nachhaltigen Entwicklung lässt somit ein breites Spektrum offen. Die Schwierigkeit im Verständnis der Nachhaltigkeit und ihren Forderungen besteht u.a. darin, dass sie wie erwähnt aus der Forstwirtschaft stammt und sich die Anschauungen nicht ohne weiteres auf andere Bereiche übertragen lassen. Multhaup, Grossmann (1999: 1 ff.) versuchten, wie in der folgenden Tabelle aufgezeigt, die vielfältigen Auslegungen der Nachhaltigkeit in sechs Kategorien zu beschreiben¹¹⁶:

¹¹⁴ Die Ausführungen zu diesem Kapitel beruhen hauptsächlich auf den Darlegungen von Multhaup, Grossmann (1999: 1 – 10).

¹¹⁵ „Sustain“ bedeutet aus dem Englischen übersetzt eigentlich „aufrechterhalten“.

¹¹⁶ Einen ähnlichen Ansatz schlagen Birnbacher/Schich (zitiert in Haber, 1999: 80) vor: Nachhaltigkeit als Forderung

- nach Erhaltung des physischen Naturbestandes
- nach Erhaltung der Funktionen des Naturbestandes
- nach Sicherung der Grundbedürfnisse zukünftiger Generationen
- nach aktiver Vorsorge für die Bedürfnisse zukünftiger Generationen

| Art der Nachhaltigkeit | Beschreibung |
|--|--|
| Ressourcen-Nachhaltigkeit (Forstliche Nachhaltigkeit) | <ul style="list-style-type: none"> • Historisches Konzept der Forstwirtschaft: Gleichgewicht zwischen wachsen und ernten • Berücksichtigung der Assimilationskapazität der Natur • Nicht erneuerbare Ressourcen sollen so gebraucht werden, dass späteren Generationen durch technischen Fortschritt oder Substitute Alternativen geboten werden können (wobei deren Wohlfahrt zusätzlich von den negativen externen Effekten mit beeinflusst wird) |
| Nachhaltigkeit der Funktionen „Wenn-dann-Nachhaltigkeit“ | <ul style="list-style-type: none"> • Es geht um die Bewahrung der ökologischen Funktionen globaler Kreisläufe und die lokalen/regionalen ökologischen Quellen und Senken • Nachhaltigkeit bezieht sich auf die globale Biodiversität und den Erhalt von Umweltfunktionen. Die Funktionen sollen bewahrt, entwickelt und erweitert werden, damit sie die Menschheit stützen und tragen helfen • Ausgegangen wird von determinierten, komplexen Funktionszusammenhängen, deren Kenntnis vorausgesetzt wird, obwohl das Mensch-Umwelt-System eigentlich ein offenes System darstellt |
| Systemare Nachhaltigkeit | <ul style="list-style-type: none"> • Statt Einzelsysteme werden ganzheitliche Systeme in ihren Zusammenhängen betrachtet (Beispiel der Kreislaufwirtschaft) • Der dynamische Begriff der Nachhaltigkeit beinhaltet die <i>Resilienz</i>, d.h. die Möglichkeit des Systems, nach einer Störung wieder in ein funktionierendes Gleichgewicht zurück zu finden • Ethik, Verantwortung, Selbstregulation spielen hier eine Rolle |
| Bürokratische Nachhaltigkeit | <ul style="list-style-type: none"> • Durchsetzung der Nachhaltigkeit mit Hilfe von Vorschriften und Bürokratie: Bestimmung von <i>Nachhaltigkeitsindizes</i>, wobei sich Schadenskosten – wenn überhaupt – nur ungenau bestimmen lassen und der Blickwinkel sehr eingeschränkt bleibt. Der Nutzen von Umweltschutzanstrengungen kann so mitverfolgt und politisch mit Hilfe von ökonomischen Analysen untermauert werden. |
| Nachhaltigkeit des „qualitativen Werdens und Vergehens“ | <ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung des resilienzorientierten Nachhaltigkeitsbegriffs mit dem Konzept der <i>viability</i>, d.h. dass ganze Teilsysteme als Voraussetzung einer fortgesetzten Existenz eines grösseren Systems entstehen und verschwinden. Die AnhängerInnen dieser Ansicht beziehen sich auf die Chaostheorie (Theorie der Fraktalität). Die nachhaltige Entwicklung, aufgefasst als stetiges Verändern, wird im Zusammenhang mit der Evolution gesehen. |
| „Göttliche Nachhaltigkeit“ | <ul style="list-style-type: none"> • Vielfalt der Schöpfung: Der Ansatz soll zeigen, „dass ein ganzheitliches Konzept der Nachhaltigkeit auch Bereiche ausserhalb der gängigen Umwelt- und Sozialwissenschaft wie Ästhetik, Kunst und Ethik umfassen muss.“ |

Tabelle 14-2: Verschiedene Arten der Auslegung der Nachhaltigkeit

(Quelle: Multhaup, Grossmann (1999: 1-10) bearbeitete Zusammenfassung aus Text)

Die verschiedenen Auffassungen der Nachhaltigkeit sind für ihre Umsetzung von veränderten Denk- und Handlungsweisen der Gesellschaft und Wirtschaft abhängig. Multhaup und Grossmann (1999:10) sind in diesem Zusammenhang davon überzeugt, dass reine Effizienzgewinne in der Informationsgesellschaft zur Erreichung der Nachhaltigkeit nicht genügen. Es braucht eine umfassende Kursänderung. Verschiedene Teilstrategien, wie staatliche Massnahmen oder zum Beispiel die Suffizienzstrategie, müssen sie begleiten.

Die Suffizienzstrategie wird von der Enquete-Kommission (1998: 261) zusammen mit der Effizienz- und Konsistenzstrategie genannt. Die Suffizienzstrategie hat zum Ziel, dass die Produktion wie der Konsum ressourcensparend sein sollen. Es werden in diesem Zusammenhang neue Verhaltensmuster gefordert. Die Effizienzstrategie fordert, dass Faktoren effizient eingesetzt werden, wobei damit das Verhältnis zwischen dem gesamten Output und des gesamten Inputs von Technik¹¹⁷, Umwelt, Betrieb, Energie, Preis usw. gemeint ist. Innerhalb der Konsistenz werden die Umweltbelastungen (Einträge, Abfälle usw.) hinterfragt.

In der Folge werden die verschiedenen Ebenen der Nachhaltigkeit, die Ressourcen-Nachhaltigkeit, die Nachhaltigkeit in Bezug auf Funktionen, die systemare Nachhaltigkeit und die bürokratische Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit dem Sachplan eingehender betrachtet.

14.4 Verschiedene Ebenen der Nachhaltigkeit

14.4.1 Ressourcen-Nachhaltigkeit

Der gewachsene, belebte Boden ist eine Ressource, die für menschliche Zeitbegriffe nicht erneuerbar ist. Schwerpunkt von Seiten der Raumplanung ist aber lediglich der quantitative Flächenschutz. Die Schweiz verfügt mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen über ein Instrument, das dieses quantitative Erhaltungsziel verfolgt. Weitere grundsätzliche Ziele des Bodenschutzes beinhalten den Substanz- und Funktionsschutz, somit qualitative Erhaltungsziele.

In Bezug auf die Verwaltung wird der Bodenschutz vom BUWAL oder dem BLW betrieben. Festgehalten wird der Bodenschutz vom Umweltschutzgesetz und der VBBo (Verordnung über Belastungen des Bodens). Die Landwirtschaft ihrerseits soll die Ackerfähigkeit der Böden durch eine nachhaltige Produktion (festgehalten in der Direktzahlungsverordnung) erhalten.

Definiert wird die Qualität des Bodens über seine Fruchtbarkeit gemäss Art. 2 Abs. 1 VBBo. Der Sachplan seinerseits basiert auf der Ackerfähigkeit des Bodens, die zusammenhängend von dessen Fruchtbarkeit abhängig ist. Durch chemische, biologische wie physikalische Einwirkungen ist die Ressource Boden jedoch gefährdet.

Chemische Bodenbelastungen (Schadstoffe): Der Boden kann durch natürliche oder künstliche Schadstoffe belastet sein. Die Schwermetalle gehören zu den Schadstoffen. Böden mit intensiver Bewirtschaftung sind oft mit solchen belastet. Diese umfassen v.a. Chrom, Kupfer, Nickel, Zink und auch Cadmium. Das Vorkommen von Blei ist von den benachbarten Nutzungen, d.h. Industriebetrieben, dem Verkehr¹¹⁸ und der Nähe zu Agglomerationen abhängig. Dioxineinträge hängen ebenfalls von der Nähe zu Emissionsquellen ab. (LUZ, 1997: 5)

Biologische Bodenbelastungen: Biologische Belastungen sind gemäss VBBo insbesondere Belastungen durch gentechnisch veränderte oder pathogene Organismen (Art. 2 Abs. 3 VBBo).

¹¹⁷ Technologischer Einsatz kann das Verhältnis zwischen Input und Output zugunsten der Umwelt z.B. verbessern. D.h., dass neue Technologien eine Effizienzsteigerung bringen können, womit die Ressourcen sparsamer genutzt werden.

¹¹⁸ Die Bleibelastung in der Nähe von Strassen ist auf das bis vor kurzem verwendete bleihaltige Benzin zurückzuführen.

Physikalische Bodenbelastungen: Zu den physikalischen Belastungen werden Veränderungen der Struktur, des Aufbaus oder der Mächtigkeit des Bodens gezählt (Art. 2 Abs. 4 VBBo).

Der Sachplan liefert für die Erhaltung der qualitativen Eigenschaften des Bodens keine direkten Eingriffsmöglichkeiten. Er stellt aber eine Art Inventar über die besten Böden dar. Es muss ein Ziel der Ressourcen-Nachhaltigkeit sein, den Boden mit allen seinen Potentialen und seiner Funktionen auch für die ferne Zukunft in Qualität und Quantität zu erhalten. Dazu genügt der Sachplan alleine aber nicht.

14.4.2 Funktionen ¹¹⁹

Die verschiedenen Funktionen des Bodens werden in Form der Lebensraumfunktion, der Regelungsfunktion, der Nutzungsfunktion und der Kulturfunktion zusammengefasst. Die Nachhaltigkeit der Funktionen soll diese erhalten. ¹²⁰

In der Schweizer Landwirtschaft wird die Nachhaltigkeit mit weiteren Funktionen verbunden, diese Funktionen gelten grundsätzlich auch für den Boden. Die multifunktionalen Leistungen werden als Koppelprodukte bei der Produktion erbracht. Die Funktionen können im Sinn der Nachhaltigkeitsdebatte den drei Bereichen der Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft zugeordnet werden.

| | |
|--|--|
| <p><u>Ökologie:</u> Erhaltungsfunktion Ökologische/Regelungs- Funktionen</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft • Ökosystemfunktion: Biodiversität, Habitate, Landschaft <ul style="list-style-type: none"> -Erhalten der Vielfalt der Lebensräume -Extensive Nutzung -Respektierung der Würde der Kreatur • Regelungs- und Erhaltungsfunktion für Boden, Wasser, Luft <ul style="list-style-type: none"> -Erhalten der Bodenfruchtbarkeit -Umwelt-, Gewässer-, Naturschutz • Klima • Abfallverwertung: Bsp. Klärschlamm, Kompost <ul style="list-style-type: none"> -Geschlossene Kreisläufe |
| <p><u>Ökonomie:</u> Erzeugungsfunktion, Trägerfunktion, Nutzungsfunktion</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarmachung von Ressourcen: Nahrungsmittel und Rohstoffe <ul style="list-style-type: none"> -Qualität, Vielfalt der Nahrungsmittel -Preiswerte Produktion • Aufrechterhaltung der Produktion: Produktionsbereitschaft <ul style="list-style-type: none"> -Quantitative Flächen: Fruchtfolgeflächen -Produktionsmittel -Know-how • Ernährungssicherung/Versorgungssicherheit |

¹¹⁹ Vgl. Kap. 6.4.

¹²⁰ Lehn et al. (1998) stellen die verschiedenen Funktionen des Bodens zusätzlich im Zusammenhang mit den Bodenpotentialen dar.

| | |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsplätze: Beitrag zum nationalen/regionalen Bruttosozialprodukt, Devisenerwirtschaftung • Siedlungs- und Trägerfunktion: Aktivitäten und Erzeugnisse (Abbau, Deponie) • Archiv früherer menschlicher Aktivitäten |
| <u>Soziales/Gesellschaft:</u> Kulturfunktion | <ul style="list-style-type: none"> • Besiedlung • Lebensqualität/Wohlbefinden • Ästhetische Funktion: Erholungs- und Erlebniswert der Landschaft • Kulturbeitrag: Tradition, Bräuche, Spezialitäten -Erscheinungsbild als Identität, Beitrag zum Tourismus • Verteilungsgerechtigkeit -Zwischen heutigen Generationen -Gegenüber künftigen Generationen |

Tabelle 14-3: Verbindung der Multifunktionalität mit der Nachhaltigkeit

(Quelle: ETH, 2000: 1; Pevetz, 1998 und eigene Überlegungen)

Meistens wird anhand der Nachhaltigkeit von den ökologischen Funktionen (der Ressourcen-Nachhaltigkeit) ausgegangen, die das natürliche System (die Ökosphäre) für das wirtschaftliche System (Technosphäre) wahrnimmt (Enquete-Kommission, 1997: 23). Für die nachhaltige Entwicklung sind aber alle drei Schlüsselfaktoren – Ökologie, Ökonomie und Soziales wichtig.

14.4.2.1 Erhaltungs- und Regelungsfunktionen

Die ökologische Dimension geht von der Ressourcennachhaltigkeit aus und stellt im Sinn der Nachhaltigkeit die Erhaltung der Funktionen sowie die Stoffkreisläufe ins Zentrum. Es geht um die natürlichen Grundlagen (Boden, Wasser, Luft), die Biodiversität und daneben um die Erhaltung von Umweltfunktionen und ihrer Dynamiken. Negative externe Effekte sollen minimiert oder umgangen werden.¹²¹

Die über zweitausendjährige Pflege der Kulturlandschaft stellt einen der positiven externen Effekte der Landwirtschaft dar. Sie bot Lebensraum für die Menschen wie für Pflanzen wie Tiere und hatte eine hohe Biodiversität zur Folge. Sie hat sich im Verlauf des vergangenen Jahrhunderts und insbesondere nach den beiden Weltkriegen aber sehr verändert. Ein grosses Problem für die Artenvielfalt stellt hierbei die Zerstörung und Degradierung sowie die Fragmentierung von Lebensräumen dar. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Artenvielfalt, sondern auch auf die Qualität der Umweltfunktionen.

Gegenläufige Bestrebungen versuchen nun, das übriggebliebene Gebiet in seinem Zustand zu bewahren, sodass sich die Landschaft immer mehr in eine geplante, *museale* Landschaft verwandelt, die Sieferle (1997: 211) mit dem Begriff der *totalen Landschaft* betitelt.¹²²

¹²¹ In der Vergangenheit (verstärkt nach den beiden Weltkriegen) war das Augenmerk v.a. auf möglichst hohen Output gelegt worden. Mit mehr Input an Düngern und technischen Mitteln konnte die Produktion stetig erhöht werden. Die negativen Auswirkungen (d.h. externe Effekte) wurden erst später thematisiert (Degradierung der Umweltqualität von Boden, Wasser, Luft, Biodiversitätsverluste, Treibhauseffekt, Nord-Süd-Asymmetrie usw.). Heute ist die Maximierungsphilosophie und monofunktionale Anschauung noch nicht vollständig überwunden.

¹²² Die *totale Landschaft* ist gemäss Sieferle nicht stabil und befindet sich auch in keinem Sukzessionsstadium. Sie taucht vorwiegend in der Schweiz, den Niederlanden und Westdeutschland auf.

Umwelt- und Naturschutzorganisationen streben entsprechend das *Zurück zur Wildnis* an: Betroffen sind v.a. punktuelle Engagements bei Wald, Auenlandschaften oder Naturschutzgebieten, entsprechend der gesellschaftlichen Bewertung der verschiedenen Landschaftsausschnitte. Diese Umnutzungen gehen meistens auf Kosten des Landwirtschaftsgebietes.

Die Landschaft besteht aber aus allen Bestandteilen und Landwirtschaftsgebiete gehören somit dazu. Für eine hohe Biodiversität reichen grosse Naturschutzgebiete nicht aus – der grösste Erfolg für eine gute Biodiversität wird z.B. im Zusammenhang mit landwirtschaftlich (extensiv) genutzten Flächen erzielt – was allerdings zu zählen scheint, ist ein gutes Netzwerk, auch in intensiv genutzten Landschaften. Wie genau die Landschaft hierfür auszusehen hat, diese Kriterien sollen in einem EU-Forschungsprojekt (*Greenveins*) erarbeitet werden.

14.4.2.2 Wirtschaftliche Funktionen

1. Erzeugungsfunktion, Pflegefunktion

Die wirtschaftlichen Funktionen nehmen gegenüber den ökologischen Funktionen eine zwiespältige Rolle ein: Einerseits ist die Landschaft durch die landwirtschaftliche Tätigkeit über Jahrhunderte geprägt worden – somit verdanken viele Biotope und ihre Artenvielfalt ihre Existenz der Landwirtschaft – andererseits zerstörte die Rationalisierung und Intensivierung der Landwirtschaft v.a. seit dem zweiten Weltkrieg genau diese wieder.

Zur ökonomischen Dimension gehören nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit und die Erhaltung von Arbeitsplätzen, damit der gesellschaftliche Wohlstand gesichert ist. Es muss auch auf die Knappheit der Ressourcen und sozialen Ansprüche Rücksicht genommen werden. Das ökologische und anthropogene Kapital muss erhalten bleiben, damit das System auch in Zukunft funktionsfähig bleibt.

Im Sinn der Nachhaltigkeit geht es darum, natürliche Ressourcen wie Nahrungsmittel und Rohstoffe verfügbar zu machen und nicht-regenerierbare Ressourcen durch Nachwachsende zu ersetzen. Potentiale müssen erhalten werden, damit den folgenden Generationen die gleiche Entscheidungsfreiheit offengehalten wird.

Zur Erhaltung der Potentiale gehört der Beitrag zur möglichen Ernährungssicherung, welche an die Aufrechterhaltung der Produktionsbereitschaft gebunden ist. Die Produktionsbereitschaft ist abhängig von den Ressourcen, aber auch von Know-how, Maschinen, Saatgut und finanziellen Mitteln, d.h., einer funktionierenden bäuerlichen Struktur.

Neben der Erzeugungsfunktion zählt immer mehr der Beitrag, den die Landwirtschaft in Form von Landschaftspflege leistet. Die Landschaft ist auch Trägerin verschiedener Aktivitäten, wobei die Erholungsfunktion (und Ästhetik) eine wichtige Rolle spielt.

2. KonsumentInnen: Die Nachfrage steuert die Produktion

Die neue Agrarpolitik geht vermehrt in Richtung der Verantwortungs-Delegierung: Die LandwirtInnen sind für die verantwortungsvolle Bewirtschaftung und die selbständige Vermarktung zuständig, die KonsumentInnen beeinflussen ihrerseits den Handel und die Lebensmittelkette aufgrund ihrer Nachfrage und Präferenzen.

Die Prioritäten auf der Nachfrageseite sind bei uns nicht nur auf die Grundbedürfnisse ausgerichtet. Jöhr (2001) hat die Maslowsche Bedarfspyramide modifiziert: Maslow schlägt ein Dreieck von den physischen Daseinsfunktionen zu den Lebenszielen *Wohlergehen* und *Selbstverwirklichung* in verschiedenen Stufen vor. Jöhr hat sie für die

KonsumentInnenbedürfnisse angepasst: Zuunterst kommen die existentiellen Grundbedürfnisse, zuoberst steht die Selbstverwirklichung. Er betont, dass jedes Land, jede Kultur und jeder Mensch eigene Prioritäten in seiner Pyramide setzt. Gezeigt wird mit dieser Pyramide, dass sich unsere Gesellschaft nicht nur auf die Grundbedürfnisse abstützt, sondern weitere Faktoren die Nachfrage beeinflussen.

In Zukunft kommen nun vermehrt die KundInnenwünsche zum Tragen: *Customer driven chains*. Die Verantwortung geht – entsprechend wie die LandwirtInnen vermehrt als eigenständige UnternehmerInnen betrachtet werden – verstärkt zu den einzelnen AkteurInnen über, v.a. zu den KonsumentInnen. Die Übertragung der Verantwortung an die KonsumentInnen geht Hand in Hand mit einem steigenden Vertrauen in die (verantwortungsvolle) Produktion.

3. Trägerfunktion des Raums

Die Landwirtschaft trägt als flächenbewirtschaftende Kraft neben der Forstwirtschaft die Hauptverantwortung für die Entwicklungen im ländlichen Raum. Es wirken aber noch andere raumwirksame Kräfte, die aus den Bedürfnissen der BewohnerInnen des ländlichen wie städtischen Raums resultieren.

Darunter fallen Anforderungen an die direkte und indirekte Flächenbeanspruchung aus der Siedlung, für Erholungsfunktionen (Tourismus, Freizeit, Sport, Erholung, usw.), Infrastrukturbauten, Abbau oder Deponien usw., die der Bedürfnisbefriedigung (für den gewohnten Lebensstandart) der Menschen und somit ihrer kulturellen Entfaltung dienen.

14.4.2.3 Soziale Anforderungen der Nachhaltigkeit

Im Bereich der sozialen Anforderungen der Nachhaltigkeit sind für die Landwirtschaft (in der Schweiz) noch wenig Grundlagen vorhanden, obwohl gefordert wird, auch das kulturelle Kapital im Sinn der Nachhaltigkeit zu verwalten.

Die Agenda 21 verlangt die nachhaltige Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums in ihrem 14. Kapitel. Es geht darin um die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung und die wachsende Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten. Die Verantwortung der Landwirtschaft für die Ernährung und gleichzeitig den verantwortungsvollen Umgang mit den Ressourcen werden darin thematisiert (BUWAL, 1998: 24).

Als theoretischer Ansatz für den sozialen Bereich wird in der Schweiz das Konzept der Lebensqualität gewählt. Für die soziale Nachhaltigkeit werden darin die Dimensionen der Gesundheit, Arbeit, Familie und Ausbildung, Einkommen und Werte/Einstellungen (Identität) ins Zentrum gestellt.¹²³

Der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit nimmt – abgesehen von den bestehenden Anforderungen zur Aufrechterhaltung der Ernährungssicherung – für die Schweiz keine prioritäre Stellung ein.

14.4.3 Systemare Nachhaltigkeit

Die systemare Nachhaltigkeit soll ganze Systeme mit ihren komplexen Zusammenhängen umfassen. Es geht somit um eine Erweiterung der funktionalen Nachhaltigkeit. Im Zusammenhang mit der globalisierten Wirtschaft treten neben den funktionalen auch ethische Aspekte der Nachhaltigkeit auf.

¹²³ Eine Zusammenfassung zu diesem Thema wurde von Radinsky et. al. (2000: 342-347) gemacht.

Nachfolgend wird im Zusammenhang mit der Produktion einerseits auf den Energieaspekt der Landwirtschaft, andererseits auf die Welternährungslage eingegangen. Eine Möglichkeit, den Naturverbrauch flächenmässig zu bilanzieren, besteht im Ansatz des ökologischen Fussabdrucks (Vgl. Kap. 14.4.3.3.).

14.4.3.1 Die Landwirtschaft und der Energieaspekt¹²⁴

Die Landwirtschaft der Industrieländer produziert sehr energieintensiv, sodass der Output zwar zugenommen hat, aber in keinem Verhältnis zum Input (Energie, Maschinen, Transport, chemische Düngemittel) steht. In der traditionellen, solaren Agrargesellschaft war durch die Flächengebundenheit, die Eigenschaft der Nachhaltigkeit annähernd gegeben.

Die solare Energie hat die Eigenschaft, dass sie sich gleichmässig über die Erde verteilt und nicht akkumuliert vorkommt. In der Biosphäre wird sie gebunden und kann so durch die Menschen genutzt werden. Das bedeutet, dass die traditionellen Gesellschaften von bestimmten Flächenanteilen abhängig waren und sich die Dörfer gezwungenermassen dezentral anordneten, um genug Energie in Form von Acker, Weide und Wald zu Verfügung zu haben.

Acker, Weide und Wald lieferten kalorische, mechanische und metabolische Energie in Form von Nahrung, Arbeit und Wärme. Es ging somit um eine Nutzungsoptimierung der vorhandenen Flächen, weil eine Energieart nur auf Kosten einer anderen ausgedehnt werden konnte. Die damaligen Siedlungen können so als fortwährende *Knappheitsinseln* verstanden werden.

Die Energieausbeute auf den beschränkten Flächen war somit relativ stabil. Ein verbesserter Wirkungsgrad durch technische Verbesserungen brachte allenfalls eine vergrösserte Ausbeute – generell pendelte sich das Energieangebot aber auf einem relativ stabilen Niveau ein.

Das Bevölkerungswachstum gegen Ende des 18. Jahrhunderts brachte plötzlich eine grössere Beanspruchung der Flächen und eine Verknappung der vorhandenen solaren Energie. Dadurch verschlechterte sich die Ernährungslage und die optimale Flächenverteilung verschob sich zu Lasten der Weide und des Waldes. Die Tragfähigkeitsgrenze schien erreicht. Zu dieser Zeit veröffentlichte Malthus seinen Aufsatz über das erwartete Nahrungsmitteldesaster (Vgl. Fussnote 103).

Das Energiepotential der Fläche konnte durch den Übergang zum fossilen Energiesystem (und Importen aus Kolonialländern) ergänzt und erweitert werden. Die fossile Energie stand plötzlich in konzentrierter Form (als Steinkohle, Erdöl oder Erdgas) bei Bedarf zu Verfügung. Die Flächengebundenheit (d.h. die dezentrale Besiedlung) konnte durch diesen Übergang aufgehoben werden, was die Gesellschaft veränderte und viele Neuerungen brachte. Neues Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum wurde möglich.

¹²⁴Sieferle (1997) beschreibt in seinem Buch generell die Schritte der Wegentwicklung von der Flächengebundenheit der frühen Gesellschaften (d.h. der ursprünglich nachhaltigen Gesellschaft) zur heutigen Gesellschaftsform.

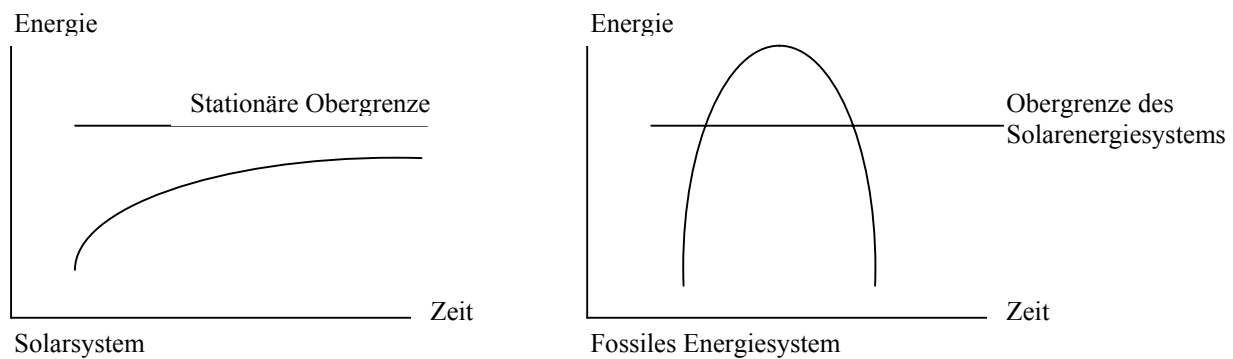


Abbildung 14-1: Vergleich des Solarenergiesystems mit dem fossilen Energiesystem

(Quelle: Siefert, 1997: 149)

Diese Veränderungen brachten auch eine neue geistige Lebenshaltung mit sich: Das *Nullsummenprinzip*¹²⁵ wurde vom Glauben an den Fortschritt und Modernisierung abgelöst. Trotz der vielen Neuerungen und Verbesserungen, die der Wechsel zur fossilen Energie mit sich brachte, sind die Nachteile nicht zu übersehen. Der Wandel bedeutete auch eine Entfernung vom nachhaltigen Umgang mit den Ressourcen und verursachte die heutigen Umweltprobleme.

Durch diese Entwicklungen ist die Landwirtschaft von der (fossilen) Energieversorgung extrem abhängig geworden.¹²⁶ Für einen nachhaltigen Umgang mit der fossilen Energie müsste einerseits sparsam und effizient damit umgegangen, und andererseits diese nicht-erneuerbare Ressource durch eine erneuerbare ersetzt, sowie die Kreisläufe wieder geschlossen werden. Die Kehrseite von erneuerbaren nachwachsenden Energien besteht darin, dass die Rentabilität im Moment noch nicht genügend hoch ist.¹²⁷ Vielleicht ist ein Umdenken möglich, wenn es in Zukunft um den befürchteten Klimawandel geht und vermehrt internationale Abkommen zum Tragen kommen. Die erneute Gewichtung der erneuerbaren Energien würde allerdings auf Kosten der Produktion zur Versorgung gehen.

Eine Möglichkeit, den energetischen Verbrauch darzustellen, besteht einerseits in einer Ökobilanz, andererseits bietet der ökologische Fussabdruck eine Möglichkeit, den in Landesfläche umgerechneten Verbrauch darzustellen (Vgl. Kap. 14.4.3.3.).

Der Energieaspekt ist heute Teil der aktuellen Klimadiskussion. Die internationale Umweltpolitik strebt den vermehrten Einsatz der Solarenergie an, damit der CO₂-Ausstoß weltweit wieder reduziert werden kann.

¹²⁵Nullsummenprinzip: Die gegebenen Flächen und Ressourcen mussten sparsam verwaltet werden, da sie nicht vermehrbar waren. Zudem existierte der Glaube, dass alles seine Kehrseite hat, was zusammen wieder zu einem Ganzen aufgehen muss – „Reichtum setzt Armut voraus, Macht Ohnmacht, Glück Unglück“ (Siefert, 1997: 97).

¹²⁶Bewusst wird einem die Energieabhängigkeit, resp. der Grad der globalen Vernetzung erst, wenn der Nachschub knapp wird, wie das Beispiel des Ölschocks von 1973 zeigt.

¹²⁷Scheer (1999) beschäftigt sich in seinem Buch ebenfalls mit der Thematik einer solaren Weltwirtschaft. Er stellt dabei verschiedene Thesen auf. Diese sehen eine absolute Notwendigkeit des sofortigen Umdenkens von fossilen Ressourcen zu erneuerbaren, naturverträglichen Ressourcen. Dieser Wandel könnte dem der industriellen Revolution entsprechen, und nur so könnte seiner Ansicht nach die Globalisierung ökologisch tragfähig werden.

14.4.3.2 Künftige Entwicklungen der Welternährungslage

In Bezug auf die Welternährungslage geht es um drei Hauptprobleme: die Über-, die Unter- und die Mangelernährung, die je nach Region auf der Erde mehr oder weniger typisch verteilt sind. Hinzu kommen Ungleichheiten der Ressourcenverteilung zwischen Industrie-, Schwellen- und Trikontländern und v.a. zwischen Stadt und Land. Noch wird angenommen, dass die weltweit produzierten Nahrungsmittel mit durchschnittlich 2700 kcal/Tag/Person zur (minimalen) Ernährung der Weltbevölkerung ausreichen müssten. Über die Entwicklungen in der Zukunft gibt es hierzu verschiedene Prognosen.

Im Zusammenhang mit der WTO und ihren Liberalisierungsbestrebungen ergibt sich für die Industriestaaten ein verzerrtes Bild der Verfügbarkeit von Agrarprodukten. Das billigste Exportland bestimmt das Preisniveau (Aufgabenteilung). Externe Effekte oder der Einsatz von fossiler Energie werden in den Preisen nicht berücksichtigt. Dadurch ergibt sich der Eindruck von scheinbar unbegrenzter Verfügbarkeit und andererseits eine schleichende Qualitätsverschlechterung der globalisierten Güter. Es stellt sich die Frage, ob es vor dem Hintergrund des Ernährungsdilemmas ethisch vertretbar ist, Agrarprodukte aus dem Ausland einzuführen und die eigene Landwirtschaft zu extensivieren (Vgl. Kap. 14.4.3.3.). Dabei geht es einerseits um die grundsätzliche Aufrechterhaltung der Landwirtschaft, andererseits deren Produktionsgrundlagen. Ein zusätzlicher Aspekt ist die Verlagerung von Ressourcen-/Stoffströmen aus den Erzeugerstaaten in die Verbraucherländer. Während die Schweiz und Europa es sich leisten können, ökologische Fragestellungen in die Landwirtschaft einzubringen, leidet ein Zehntel der Erdbevölkerung an Unterernährung, und das Bevölkerungswachstum verschärft v.a. in den Entwicklungsländern die Lage.

Die Erdbevölkerung ist auf die Erträge aus den terrestrischen Ökosystemen angewiesen.¹²⁸ Die anthropogenen Landnutzungen gehen dabei meistens zu Lasten der Struktur und Funktion der natürlichen Ökosysteme. Der Vergleich der Nettoprimärproduktion (NPP) in natürlichen Ökosystemen ist dabei meistens höher als der Ertrag, den die Kulturpflanzen erbringen. Es wird daher erwartet, dass weltweit noch immer ein Potential für Ertragssteigerungen vorhanden ist, ohne dass die Ackerflächen ausgedehnt werden müssten (WBGU, 1994: 76). Voraussetzung wäre allerdings, dass eine nachhaltige, d.h. standortangepasste Intensivierung der bereits bewirtschafteten Flächen erfolgen würde. Diese Erhöhung der Leistungsfähigkeit wäre durch den Einsatz von innovativen Techniken oder Düngemitteln erreichbar. Qualitativ hochwertige Böden sollten zudem statt für andere Zwecke in erster Priorität zur Nahrungsmittelproduktion verwendet werden (WBGU, 1994: 109).

Seit den 60er Jahren wurde die Produktion verdoppelt. Durch den Bevölkerungsanstieg verbesserte sich die Versorgung pro Kopf jedoch nur um 20 Prozent. Es wird erwartet, dass sie in den nächsten Jahren wieder sinkt. Tatsächlich nahm die durchschnittliche landwirtschaftliche Nutzfläche pro Kopf weltweit seit 1955 stetig ab und wird sich in Zukunft wohl kaum wieder vergrößern.

Beunruhigend wirken Prognosen der FAO, die zeigen, dass sich die verfügbaren Flächen pro Kopf bis zum Jahr 2050 halbieren werden. Paul Ehrlich oder Lester Brown sehen die Zukunft noch pessimistischer. Es scheint so, als ob sich die Befürchtungen von Malthus (Vgl. Fussnote 103) auf dieses Jahrhundert verschoben haben. Trotzdem wird Malthus meistens im Zusammenhang mit umgangenen Problemen zitiert, wobei meistens nur der Erfolg in der Produktion betrachtet wird, nicht jedoch die produzierten externen Effekte.

¹²⁸11% der Landfläche der Erde werden für den Ackerbau mit unterschiedlicher Intensität genutzt, 25% der eisfreien Landoberfläche wird beweidet, auch die Wälder (zur Zeit noch etwa 30% der Landoberfläche) werden immer mehr in den Produktionsprozess einbezogen (WBGU, 1994: 73).

Aufgrund dieser Zukunftsprognosen verstärken sich die Grundhaltungen der PessimistInnen und OptimistInnen. Dazu gehören verschiedene Einstellungen: Es herrscht die Ansicht, dass die Industrieländer eines Tages die Welt ernähren oder dass das Ernährungsproblem dank Forschung und Technik gelöst werden kann. In jedem Fall dürfte in Zukunft die Verantwortung gegenüber Umweltfragen, d.h. v.a. negativen externen Effekten, eine wichtige Rolle einnehmen. Dazu würde aber auch die gesellschaftliche und politische Bereitschaft gehören, etwas zu verändern.

Der Beirat der deutschen Bundesregierung (WBGU, 1994:76) rät, die Inventarisierung potentiell kulturfähiger Böden weltweit voranzutreiben und zu verbessern, damit eine standortgerechte, nachhaltige und umweltschonende Bodennutzung¹²⁹ mit erhöhtem Ertragspotential entwickelt werden kann. Die Schweiz hätte in diesem Zusammenhang mit ihrem Sachplan Fruchtfolgeflächen bereits eine Art Inventur ihrer landwirtschaftlich produktivsten Böden.

14.4.3.3 Ökologischer Fussabdruck und ökologische Tragfähigkeit

Der *ökologische Fussabdruck* (oder der *ökologische Rucksack*) ist eine Möglichkeit zur Bilanzierung des Naturverbrauchs. Die Auswirkungen, resp. das Ausmass der Beanspruchung von Ressourcen oder Ökosystemen lassen sich damit bildlich aufzeigen. Unter der Bedingung der strikten Nachhaltigkeit dürfte der *ökologische Fussabdruck* nicht grösser sein als der direkt zu Verfügung stehende Raum, da sonst die Ressourcen übernutzt werden. Ökologische Übernutzungen und ungerechte Verteilung sollen mit dem *ökologischen Fussabdruck* aufgezeigt werden. Weiter helfen diese Grössen bei Entscheidungen für die Zukunft. Die Grössen sind jedoch umstritten und schwierig zu bestimmen, da kulturelle und ökologische Umstände auch mitwirken, und zuletzt in der integrierten Weltwirtschaft praktisch keine isolierten Regionen mehr bestehen (Wackernagel, 1997: 23 ff.).¹³⁰ Zusätzlich hinterlässt heutiges Handeln Spuren, welche vielleicht erst in Zukunft ihre Auswirkungen zeigen, sich also heute noch gar nicht in ihrem vollen Ausmass abschätzen lassen. Die Grösse kann aber helfen, die Anliegen der Nachhaltigkeit besser darzustellen, indem Übernutzungen oder ungerechte Verteilungen aufgedeckt werden.

Haber (1998) stellt die Frage der Realisierbarkeit der nachhaltigen Raum- respektive Umweltentwicklung, indem er das Angebot und die Nachfrage der Menschen und der Biodiversität miteinander vergleicht. Er konzentriert sich bei seiner Betrachtung auf die Themenbereiche *Verstädterung*, *Nahrungsversorgung* und *Umwelt- und Naturschutz*. Damit die Verstädterung nachhaltig wäre, müssten gemäss dem Gerechtigkeitsansatz alle Ressourcen der Erde gleichermassen verteilt werden. Für Haber wirkt eine solche Forderung diktatorisch und nicht sinnvoll, da die Vielfalt auf der Verschiedenheit beruht. Viel wichtiger scheint ihm in diesem Zusammenhang der Erhalt der ökologischen Tragfähigkeit.

Das Konzept der *ökologischen Tragfähigkeit* stammt aus der Ökologie und basiert auf der Annahme, dass jedes Ökosystem eine bestimmte Tragfähigkeit besitzt.¹³¹ In der Populationsökologie geht es darum, dass die Tragfähigkeit pro Flächeneinheit Boden beim herrschenden Klima und den jeweiligen Nutzungsbedingungen eine bestimmte Population nachhaltig ernähren kann, ohne dass es zur Degradation der Böden oder Belastung von Nachbarsystemen kommt (WBGU, 1994: 72).

¹²⁹Die Thesen dazu, wie die standortgerechte, nachhaltige und umweltschonende Bodennutzung aussieht, finden sich im Beirat (WBGU, 1994: 75).

¹³⁰ Vgl. auch Infrans (1995).

¹³¹Die *ökologische Tragfähigkeit* wäre somit verwandt mit der Nachhaltigkeit. Sie ist aber nur ein Teil davon, denn die Nachhaltigkeit beinhaltet zusätzlich eine ökonomische und soziale Dimension.

In der Schweiz ist die Beanspruchung der Ressourcen, d.h. der Konsum von Rohstoffen, Energie und Nahrungsmitteln höher, als die Güter, die im Land natürlich und nachhaltig zur Verfügung stehen. Die landwirtschaftlich produktive Fläche macht nur ungefähr einen Drittel der Landesfläche aus. Trotzdem wird eine Eigenversorgung von etwa zwei Dritteln erreicht.

Damit die ökologische Tragfähigkeit erreicht wird, müsste es ein Ziel sein, gemäss dem ökologischen Fussabdruck nicht mehr Flächen zu verbrauchen, als zu Verfügung steht. Nach dem berechneten ökologischen Fussabdruck verbrauchen die SchweizerInnen 5,2 ha pro Person, wobei vom Land her nur 2,9 ha zu Verfügung stehen würden. Unter Berücksichtigung des Energiekonsums benötigt die Schweiz sogar das Fünffache ihrer Landesfläche (Wackernagel, 1997: 23 ff.).¹³²

14.4.4 Umsetzungsstrategien: Bürokratische Nachhaltigkeit

Der IDARio (1997: 13-17) schlägt verschiedene Massnahmen von Seiten der Finanzen, der Kohärenz, der Partizipation und internationalen Zusammenarbeit, der marktwirtschaftlichen Instrumente, der Forschung, Ausbildung und Information, sowie der Erfolgskontrolle vor. Die Agrarpolitik hat ihrerseits verschiedene Möglichkeiten der Intervention. Es geht einerseits um die Struktur- und Umweltpolitik, andererseits um Markt- und Einkommenspolitik. Im Zug der Überarbeitung des Landwirtschaftsgesetzes wird momentan an der Weiterentwicklung der Direktzahlungen, d.h. an der Einkommenspolitik – heute als Anreizsystem für die ökologische Nachhaltigkeit – gearbeitet.¹³³

Die einzelnen Instrumente haben unterschiedliche Ziele und setzen auf verschiedenen Ebenen der Nachhaltigkeit an. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen ist selber auch ein Instrument im Hinblick auf die quantitative Erhaltung von Kulturflächen. Unter Einbezug der übrigen vorhanden Massnahmen und Interventionsmöglichkeiten könnten für den Sachplan positive Synergieeffekte entstehen. Der Sachplan ist jedoch ein Instrument, das hauptsächlich in der Raumplanung verwurzelt ist; die AkteurInnen aus der Landwirtschaft kommen zuwenig mit ihm in Kontakt.

¹³²ISOE (zitiert in WBGU, 1994:113) schätzt den weltweiten durchschnittlichen Bedarf an agrarischen Flächen pro Person auf 0,16 ha, in Europa auf 0,11 bis 0,12 ha/Kopf. In Europa stehen im Moment noch 0,25 bis 0,26 ha pro Person zu Verfügung. Mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen werden in der Schweiz 0,06 ha/Person gesichert.

¹³³ Es geht heute in der Agrarwirtschaft v.a. um den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN). Unter den ÖLN fallen das Tierschutzgesetz, die Düngerbilanz, der ökologische Ausgleich, Bodenschutzmassnahmen, das Ziel einer vielseitigen Fruchtfolge (mit mindestens 4 Kulturen), die Auswahl und der gezielte Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln.

15 Fazit

15.1 Verschiedene Ebenen der Nachhaltigkeit

Die nachhaltige Entwicklung verlangt, dass die heutigen Bedürfnisse gedeckt und Veränderungen zugelassen werden, ohne den kommenden Generationen die Möglichkeit zur Deckung der eigenen Bedürfnisse zu verbauen. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen entstand zwar ursprünglich in einem anderen Zusammenhang, ist aber ein ideales Instrument dazu, den ackerbaulich nutzbaren Boden mit seinen Potentialen zu schützen und damit den folgenden Generationen Handlungsspielraum offen zu lassen. Der gleiche Boden soll auch in Zukunft seine Potentiale zu den verschiedenen Funktionen – das sind grundsätzlich die Lebensraumfunktion, die Regelungsfunktion, die Nutzungsfunktion und die Kulturfunktion – beibehalten.

Nachhaltigkeit wird ganz verschieden verstanden. Im Zusammenhang mit den Fruchtfolgeflächen sollen verschiedene Ebenen betrachtet werden: Die Nachhaltigkeit der Ressourcen, der Funktionen, die systemare Nachhaltigkeit und auf administrativer Ebene die bürokratische Nachhaltigkeit.

Ressourcenebene:

Es geht um den Boden an sich: Der ackerfähige Boden soll in Qualität (Bodenfruchtbarkeit) und Quantität erhalten werden.

Funktionsebene:

Grundsätzliche Funktionen: Lebensraumfunktion, Regelungsfunktion, Nutzungsfunktion, Kulturfunktion.

Funktionen gemäss dem Multifunktionalitätsansatz aus der Landwirtschaft: Erhaltungsfunktion/Regelungsfunktion für die ökologische Dimension, Erzeugungs-/Träger-/Nutzungsfunktion für die ökonomische Dimension, Kulturfunktion für die soziale Dimension.

Systemare Ebene:

Es geht im Hinblick auf die systemare Nachhaltigkeit um komplexere Zusammenhänge, Ethik und weitere Zeithorizonte, die weniger offensichtlich sind, so z.B. der Energieaspekt und die weltweite „Verteilungsgerechtigkeit“. Einerseits wurde im landwirtschaftlichen Zusammenhang auf das Verhältnis von energetischem Input zu Output eingegangen, andererseits auf die Verhältnisse der weltweiten Produktion und Ernährung.

Administrative Ebene:

Die Nachhaltigkeit der verschiedenen Ebenen braucht bürokratische Voraussetzungen für ihre Durchsetzung. Die erforderlichen Massnahmen gliedern sich in die folgenden Haupttrichtungen:

- Bewusstseinsbildende Massnahmen (Problemerkennung und Akzeptanz)
- Quantitative Massnahmen: Sparsamer Umgang mit dem Boden
- Qualitative Massnahmen: Nachhaltiger Umgang

15.2 Forderungen zur Umsetzung der Nachhaltigkeit

Damit die Nachhaltigkeit umgesetzt werden kann, sind verschiedene Massnahmen nötig. Sie hängen alle miteinander zusammen.

1. Bewusstsein um die knappen Böden

- Argumentationsbasis der Fruchtfolgeflächen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit in Bezug auf die verschiedenen Ebenen (Ressourcenebene, Funktionsebene, Systemebene)
- Information im Vollzug und bei den Anspruchsgruppen
- Respektierung und konsequentes Handeln

2. Quantitativ sparsamer Umgang mit den Böden

- Objektivität/Transparenz der Datenbasis
- Zusammenarbeit zwischen Vollzug und Anspruchsgruppen
- Ausnützen von Synergien

3. Qualitativ rücksichtsvoller Umgang

- Beobachtung der Bodenqualität
- Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit (Betrachtung des Bodens an sich)
- Einbezug des Umfeldes der Flächen (Berücksichtigung der Nachbarschaften)

15.2.1 Massnahmen zum Bewusstsein um den knappen Boden

1. Argumentationsbasis

Bereits heute wird der Sachplan Fruchtfolgeflächen ansatzweise im Sinn der Nachhaltigkeit interpretiert, die Grundlagen entsprechen aber nach wie vor der quantitativen Flächensicherung zur Aufrechterhaltung der Ernährungsbasis. Eine Erweiterung der Argumentationsbasis im Sinn der Nachhaltigkeit wäre vor dem Hintergrund der internationalen Bestrebungen zeitgemäss und notwendig.

Die Nachhaltigkeit kann in verschiedener Weise interpretiert werden. Wichtig wäre für die Argumentation der Einbezug der verschiedenen Interpretationsebenen. Es geht im Sinn der Nachhaltigkeit 1. um die limitierte Ressource Boden (Ressourcennachhaltigkeit), die 2. auch in Zukunft über ihr Potential verfügen soll (Erhaltung der Funktionen). Es geht diesbezüglich 3. um einen ethischen Blickwinkel gegenüber gleichzeitig und in Zukunft lebenden Generationen (systemare Nachhaltigkeit). Mit Hilfe der bürokratischen Nachhaltigkeit finden die Fruchtfolgeflächen erst ihren notwendigen Schutz auf administrativer Ebene.

2. Information der AkteurInnen und NutzerInnen

Damit der Sinn des Sachplans allen AkteurInnen und NutzerInnen (Administration, Landwirtschaft, KonsumentInnen) bekannt ist, braucht es Information, respektive Zusammenarbeit zwischen allen. Die Information betrifft den Sachplan und seine Ziele:

1. Es geht um die Ressource Boden. Die Potentiale des Bodens sind durch Umnutzungen irreversibel zerstörbar.

2. Der für die Ernährungsbasis gute Boden (mit den meisten Potentialen) steht mit anderen Nutzungen in Konkurrenz und ist deshalb gefährdet.
3. Der Sachplan hat zum Ziel, diese Ressource in ihrer Quantität zu erhalten.
4. Das Interesse am Schutz muss „von oben“ (z.B. vom Gesetz, hier der Sachplanung) und „von unten“ (z.B. Agenda 21) gleichzeitig kommen.

3. Respektierung und konsequentes Handeln

Es geht um die ethische Verantwortung im Umgang mit Ressourcen. Wenn der Bund die Wichtigkeit des Schutzes der Fruchtfolgeflächen glaubwürdig kommunizieren will, muss er selber bei eigenen Bauvorhaben (Bsp. NEAT, Autobahnprojekten usw.) konsequent den Sachplan berücksichtigen.

Die Kantone werden sich in Zukunft vermutlich verstärkt mit den Fruchtfolgeflächen auseinandersetzen müssen, wenn die Gemeinden ihre Bauzonen erweitern wollen. In Zukunft müssen vermehrt Hanglagen umgezont werden, wenn die Fruchtfolgeflächen respektiert werden sollen. Die Fruchtfolgeflächen treffen aber zuerst auf die Frage der Erschliessung eines Gebietes, womit schneller Interessenkonflikte auftreten.

15.2.2 Quantitativ sparsamer Umgang mit den besten Böden

1. Objektivität/Transparenz der Datenbasis

Der Sachplan ist in erster Linie ein Instrument für den quantitativen Schutz der besten Böden.

Dem Bund fehlt heute der Überblick und ein objektives Verfahren zur Überprüfung der kantonalen Kontingente und v.a. der Manövriermassen. Dies betrifft die Quantität wie die Qualität der noch vorhandenen Flächen: Einzelne Kantone verfügen heute über mengenmässig mehr Flächen, als zu Beginn der Ausscheidungen. Diese Flächen werden als Manövriermasse verwendet, wobei diese Flächen zu einer durchschnittlich schlechteren Bodenqualität führen. Zudem sind nur die angegebenen Kontingente der Kantone wirklich geschützt. Der Sachplan verliert dadurch an Glaubwürdigkeit.

Damit ein nachhaltiger Umgang erreicht werden kann, sind Kriterien zur Überprüfung notwendig. Es braucht objektive Grundlagen und einheitliche Kriterien, durch die eine transparente Datenlage geschaffen wird. Die Böden können nur vom Schutz des Sachplans profitieren, wenn sie auch flächendeckend in Bodenkarten erfasst sind. Der Bund muss dazu Anhaltspunkte und Vorgaben liefern.

Die Kantone haben heute ihrerseits bereits zu eigenen Umsetzungen gefunden. Bis heute sind die Grundlagen von Kanton zu Kanton aber unterschiedlich gehandhabt worden, was einerseits die Vergleichbarkeit zwischen den Daten erschwert, andererseits über Kantonsgrenzen hinweg ein Gefälle in der Wahrnehmung der Qualität der Böden zulässt. Erst gute Grundlagen verhelfen dem Sachplan zu mehr Gewicht und v.a. Glaubwürdigkeit zur Kommunikation der Wichtigkeit des Schutzes der verbliebenen Flächen.

Die Inventarisierung der Daten mit Hilfe von GIS, die heute im Gang ist, könnte in Zukunft für einen besseren Überblick nützlich sein.

2. Zusammenarbeit zwischen den AkteurInnen

Die Zusammenarbeit zwischen den AkteurInnen betrifft die horizontale und vertikale Koordination der Raumplanung.

Der Sachplan ist heute hauptsächlich auf die Raumplanung konzentriert. Es stellt sich die Frage, ob dies genügt, und ob dies grundsätzlich der richtige Ort ist. Denn die Fruchtfolgeflächen sind eigentlich Teil der Landwirtschaftszone und müssten daher besonders die Landwirtschaft interessieren. Grundsätzlich sollten in Zukunft im Hinblick auf Quantität und v.a. die Qualität – aufgrund der aktuellen Trends – vermehrt weitere AkteurInnen ergänzend einbezogen werden: Dies betrifft z.B. das BUWAL und das BGW.

Bis heute wurde der Sachplan von den Kantonen relativ gut umgesetzt. Hingegen hat das ARE wenig Kenntnis und Vergleichsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Kantonen. Die Kantone begründen dies mit der mangelnden Informationstätigkeit des Bundes. Insofern gibt es in der Zusammenarbeit noch viele zu stopfende Lücken.

3. Nutzung von Synergien

Das Ziel der Ressourcen-Nachhaltigkeit ist, dass der Boden erhalten werden soll. Dementsprechend sollten Nutzungen, die nachhaltig sind, oder die einen positiven Einfluss auf die Bodenqualität haben, wie zum Beispiel der ökologische Ausgleich, zugelassen werden. Die Fruchtfolgeflächen müssten dementsprechend mit dem ökologischen Leistungsnachweis abgestimmt werden.

Mögliche Synergien betreffen einerseits die realen Fruchtfolgeflächen, können aber auch die administrative Ebene angehen, wie etwa bei der Berücksichtigung des Sachplans im Landschaftsentwicklungskonzept. Er wird darin bisher nicht berücksichtigt. Es schien dort bisher eher um eine ästhetische Landschaftsplanung zu gehen. Es würde aber Sinn machen, den Sachplan zu integrieren. Dem Sachplan würde somit mehr Gewicht gegeben.

Gemäss den Informationen von M. Fischler (BLW, mündlich, 10.1.01) wird zudem im BLW zur Zeit an einem Bodenkonzept gearbeitet. Der Sachplan muss darin unbedingt mitberücksichtigt werden.

15.2.3 Qualitativ rücksichtsvoller Umgang

1. Beobachtung der Bodenqualität

Für die Umsetzung einer besseren Objektivität und Transparenz über den Umfang und die qualitativen Eigenschaften der Böden braucht es auf Gemeindeebene flächendeckende Bodeneignungskarten, wenigstens für die Bereiche der Fruchtfolgeflächen. Einige Kantone haben bereits angefangen, unter GIS-Einbezug ihre Flächen je Gemeinde aufzuführen, was ebenfalls zu einem besseren Überblick und der Möglichkeit des Aufbaus eines Beobachtungssystems beiträgt. Denn neben dem nötigen zeitlichen Querschnitt über Qualität und Quantität, braucht es auch die fortlaufende Beobachtung der Veränderungen (Monitoring). Bisher konnten die Fruchtfolgeflächen neben kontinuierlichem Kulturlandverlust durch Bautätigkeiten quantitativ noch gehalten werden. In Zukunft könnte dies anders aussehen.

2. Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit

Die Art der Bewirtschaftung oder anderweitigen Nutzung der Flächen ist bei der Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit wichtig.

Die Fruchtfolgeflächen sind als Teil des besten Landwirtschaftslandes in ihrer Bodenfruchtbarkeit gefährdet. Mit der Ökologie-Umorientierung der Landwirtschaft werden Fragen des nachhaltigen Umgangs mit dem Boden immer aktueller. Es muss im Interesse der Landwirtschaft liegen, bodenerhaltend zu produzieren. Bei diesem Anliegen ist v.a. die Landwirtschaft selber gefordert.

Die Bevölkerung ist vom Sachplan indirekt betroffen: Die BewirtschafterInnen der Flächen müssten ebenso über den Sachplan Bescheid wissen, wie die KonsumentInnen, die durch ihr Kaufverhalten die nachhaltige Produktion auf den Flächen mitbeeinflussen.

3. Einbezug des Umfeldes der Flächen (Berücksichtigung von Nachbarschaften)

Die Bewirtschaftung beeinflusst die Fruchtfolgeflächen in direkter Weise, im weiteren Sinn wirken aber auch nachbarschaftliche Nutzungen indirekt auf die Flächen ein. Wenn sie an ein Naturschutzgebiet grenzen, hat dies andere Einflüsse auf die Qualität der Flächen, als wenn sie sich in der Nachbarschaft eines Siedlungsgebietes oder einer Strasse befinden und dadurch qualitativ unterschiedlich beeinflusst werden.

TEIL E

BILANZ UND AUSBLICK

- KAPITEL 16: BILANZ UND AUSBLICK

16 Bilanz und Ausblick

16.1 Bilanz

Das Ziel der vorliegenden Arbeit bestand darin, die Hintergründe der heutigen Problematik des Sachplans Fruchtfolgeflächen darzustellen und darzulegen, wie er dank der Nachhaltigkeitsdebatte auch in Zukunft eine legitime Daseinsberechtigung haben wird. Zuerst wurde ein allgemeiner Überblick über den Sachplan von 1992 gegeben, insbesondere in seiner historischen Dimension (Teil B). Damit sollte ein Überblick über Ziel und Zweck des Sachplans gegeben werden. Danach wurden die Veränderungen in Bezug auf die drei Hauptpfeiler (Raumplanung, Landwirtschaft, Wirtschaftliche Landesversorgung) des Sachplans seit 1992 aufgezeigt (Teil C), um die grundlegende Problematik des Instruments darstellen zu können. Schliesslich wurde gezeigt, wie der Sachplan bisher vollzogen wurde, und innerhalb der Nachhaltigkeitsdiskussion wurden Vorschläge für die Zukunft des Sachplans gemacht (Teil D).

Nachfolgend soll der Inhalt der einzelnen Teile der Arbeit noch einmal im Überblick dargestellt werden:

16.1.1 Allgemeines zum Sachplan Fruchtfolgeflächen bis 1992

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen ist der erste Sachplan des Bundes. Er wurde 1992 genehmigt. Der Sachplan ist grundsätzlich ein Instrument, mit dem raumwirksame Aufgaben zu einem speziellen Thema definiert werden. Bund, Kantone und Gemeinden müssen diese bei ihren Planungen berücksichtigen. Ziel des Sachplans Fruchtfolgeflächen war bei dessen Einführung die Erhaltung von ackerfähigem Kulturland.

Die Wurzeln des Sachplans gehen auf den Zweiten Weltkrieg zurück. Die Anbauschlacht unter F.T. Wahlen wird in diesem Zusammenhang oft zitiert. Die Ernährungssicherung wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in der Gesetzgebung der Landwirtschaft unterstellt. Die Erfahrungen mit Plan Wahlen haben gezeigt, dass die Flächen durch Rodungen und Meliorationen zwar fast verdoppelt werden konnten, sich aber nicht alle Böden für den Ackerbau gleichermaßen eigneten.

Mit dem Wirtschaftswachstum der Nachkriegsjahre setzte der Bauboom ein, und es wurden wachstumsoptimistisch zu gross dimensionierte Bauzonen ausgeschieden. Erst das Raumplanungsgesetz von 1979 vermochte den ungebremsten Verbrauch an Land durch die Aufspaltung des Bodenmarkts (in Land innerhalb und ausserhalb der Bauzone) zu bremsen.

1980 verlangte die Ernährungsplanung für die Ernährungssicherung für *Zeiten gestörter Zufuhr* erstmals eine konkrete Mindestfläche an kulturfähigem Ackerland. Der Auftrag zur Sicherung von schweizweit 450'000 ha wurde der Raumplanung übertragen. 1986 ging der explizite Auftrag in der Raumplanungsverordnung an die Kantone, diese Flächen raumplanerisch zu sichern – es konnten allerdings effektiv nur noch 438'560 ha sichergestellt werden. Seither werden die Flächen mit Hilfe der Richtplanungen auf Kantonsebene garantiert.

16.1.2 Veränderungen seit 1992

Seit 1992 hat sich das geopolitische Umfeld verändert. Das Bedrohungsverständnis hat sich gewandelt. Die Ernährungssicherung wird heute neben dem Sachplan mit zusätzlichen Mitteln sichergestellt, und die Landwirtschaft ist neben der zunehmenden Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit durch die Direktzahlungspolitik in einem Ökologisierungstrend

begriffen. Die Raumplanung ihrerseits steht durch die Veränderungen und zunehmenden Nutzungsansprüche im ländlichen Raum unter Druck.

Zusätzlich zum Strukturwandel der Landwirtschaft treten von Seiten des Naturschutzes Forderungen an die Ausgestaltung des ländlichen Raums.

Die Argumentationsbasis des Sachplans im Hinblick auf die Ernährungssicherung *in Zeiten gestörter Zufuhr* vermag den Ansprüchen in Zukunft nicht mehr zu genügen. Zudem ist der Sachplan Fruchtfolgeflächen auf den quantitativen Schutz ausgerichtet, während die Bodenqualität nicht betrachtet wurde.

16.1.3 Der Sachplan im Sinn der Nachhaltigkeit

Die Ernährung der Erdbevölkerung basiert auf den terrestrischen Ökosystemen und ihren Erträgen. Global sind die ackerfähigen Böden in Qualität und Quantität bedroht. Die Konferenz von Rio 1992 propagierte den Ansatz der nachhaltigen Entwicklung, wonach die Ressourcen so sparsam genutzt werden sollen, dass die gegenwärtigen Bedürfnisse der heutigen Generationen sowie die der nachfolgenden Generationen gedeckt werden können. Thematisiert wurden in diesem Zusammenhang bisher v.a. Klimafragen oder Biodiversitätsanliegen.

Die Nachhaltigkeit der Ressource Boden ist ebenso ein dringendes Ziel. Das Tutzingener Projekt *Ökologie der Zeit* propagierte einen Vorschlag für die Weiterentwicklung der Wüstenkonvention zu einer umfassenden Bodenkönvention. Es gelang bisher aber noch nicht, ein international verbindliches Vertragswerk durchzusetzen. Von diesem Standpunkt aus gesehen, nimmt die Schweiz mit ihrem Sachplan eine (ungewollte) Vorreiterinnenrolle ein. Das Instrument inventarisiert die verbleibenden qualitativ guten Böden und schützt sie vor Umnutzungen.

Nachdem die Ernährungssicherung künftig kaum mehr alleine als Legitimationsgrundlage für den Sachplan ausreichen wird, tritt dessen Bedeutung im Hinblick auf eine nachhaltige Bodennutzung zunehmend hervor. Nachhaltigkeit kann hingegen verschieden interpretiert werden. In dieser Arbeit wurde eine Hierarchisierung von drei Ebenen der Nachhaltigkeit in Ergänzung mit der bürokratischen Nachhaltigkeit vorgeschlagen.

Es geht neben der bürokratischen Nachhaltigkeit (mit dem Ziel der bürokratischen Umsetzung) um die:

- Ressourcen-Nachhaltigkeit: Qualitativ und quantitative Erhaltung der Ressource Boden
- Nachhaltigkeit der Funktionen: Erhaltung der Potentiale der Böden, damit sie ihre vielfältigen Funktionen, die Lebensraumfunktion, die Regelungsfunktion, die Nutzungsfunktion und die Kulturfunktion (und weiteren Funktionen im Zusammenhang mit der Multifunktionalität der Landwirtschaft) wahrnehmen können.
- Systemare Nachhaltigkeit, d.h. komplexere Zusammenhänge: Thematik der Energie, Aspekte der globalen Verteilungsgerechtigkeit

Die verschiedenen vorgestellten Ebenen der Nachhaltigkeit zeigen, dass der Sachplan auch in Zukunft sinnvoll ist. Damit weiterhin am Instrument festgehalten werden kann, muss in erster Linie die Argumentationsbasis angepasst sein. Weiter müssen bestehende Lücken im Vollzug oder im Informationsaustausch geschlossen werden. Zu den Massnahmen gehören damit:

1. Bewusstseinsbildende Massnahmen:

- Argumentationsbasis aktualisieren
- Bewusstsein um die Knappheit der Böden und die Irreversibilität von Umnutzungen fördern
- den Sachplan respektieren und konsequent handeln

2. Quantitative Massnahmen (von Seiten der Raumplanung):

- Objektivität/Transparenz der Daten
- Zusammenarbeit zwischen den AkteurInnen
- Ausnützen von Synergien

3. Qualitative Massnahmen (von Seiten des BUWAL, BLW und evtl. BWG):

- Beobachtung der Bodenqualität
- Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit
- Einbezug/Berücksichtigung des Umfeldes der Flächen

16.2 Ausblick

Auf Bundesebene werden die Konzepte und Sachpläne aktuell von neuem betrachtet. Sie sollen in Zukunft generell besser umgesetzt werden (Schwerpunktaufgabe des ARE).

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen ist ein ideales Instrument, um auch künftig die verbleibenden guten Böden zu sichern. Es bleibt zu hoffen, dass an ihm weiterhin festgehalten wird und v.a. die qualitative Dimension der Flächen vermehrt zur Sprache kommt. Im Bundesamt für Raumplanung wird zur Zeit an einem Projekt zur verbesserten Bewirtschaftung des Sachplans gearbeitet. Ziel dieses Projekts ist die Überprüfung der bisherigen Umsetzung des Sachplans beim Bund einerseits und bei den Kantonen andererseits.

In Zukunft wird es zudem wichtig sein, den Sachplan v.a. auf Gemeindeebene zu respektieren. Interessenkonflikte bei der Nutzungsart traten bereits auf, da verschiedene Kantone durch (grosszügige) Fruchtfolgeausscheidung über genügend Manövriermassen verfügen, dem Bund gegenüber jedoch nur ihre vorgegebenen Kontingente sichern müssen. Die Qualität der Flächen droht somit abzunehmen, womit die Argumentationsbasis der Ernährungssicherung fragwürdig wird. Die erweiterte Argumentationsbasis soll einen nachhaltigen Umgang und die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen als verbleibender Rest an ackerfähigen Landwirtschaftsböden einleuchtend darlegen.

Ein mögliches Potential steckt hierbei in der Inventarisierung der Daten in einem GIS. Es ist möglich, dass die Flächen sorgfältiger und sparsamer verwaltet werden können, wenn die Ausdehnung und Lage der Flächen für Gemeinden genau verfügbar ist, damit der künftige Landverbrauch nicht die verbleibenden Fruchtfolgeflächen tangiert.

Unbedingtes Ziel müsste sein, die verbleibenden Flächen von Seiten des Bundes wie von Seiten der Gemeinden, d.h. von „oben“ und von „unten“ gleichermassen zu schützen und gleichzeitig bei den verschiedenen AkteurInnen und Anspruchsgruppen ein breites Bewusstsein für die Endlichkeit der Ressource Boden zu entwickeln.

TEIL F

QUELLEN

- KAPITEL 17: LITERATUR
- KAPITEL 18: LISTE DER BEFRAGTEN PERSONEN
- KAPITEL 19: RECHTLICHE GRUNDLAGEN

17 Literatur

Die verwendete Literatur ist in zwei Teile aufgegliedert. In Kapitel 17.1. finden sich zitierte Bücher, Zeitungen und Berichte, in Kapitel 17.2. sind verschiedene Internetseiten aufgeführt, die Eingang in der Arbeit fanden.

17.1 Bücher, Zeitungen, Berichte

Anwander Phan-huy, Sibyl (2000): Landwirtschaft in China. Interne Reformen und Öffnung zum Weltmarkt. Vorlesungsunterlagen der ETH. Zürich.

Bailey, Roland (2000): The Progress Explosion: Permanently Escaping the Malthusian Trap. In: Earth Report 2000. New York.

BaslerZeitung (2000): Manfred Bötsch macht in der Schweizer Agrarpolitik Dampf (21.10.2000) Autor: Thomas Gubler. Basel.

Bauernzeitung (9. April 1999): Der Schöpfer des Anbauwerks. S. 4 - 5. Bern.

Baumann, Werner (1998): Mehr bäuerliche Selbstversorgung. Eine agrarpolitische Strategie der Zwischenkriegszeit. In: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte (Hrsg.): Geschichte der Konsumgesellschaft, Märkte, Kultur und Identität (15. bis 20. Jahrhundert). Zürich.

Baur, Priska; Anwander, Sibyl; Rieder, Peter (1995): Ökonomie und Ökologie in der Zürcher Landwirtschaft. Zürich.

Baur, Priska (2000): Strukturwirkungen der neuen Agrarpolitik - erste Thesen. In: AgrarForschung (2000), 7 (5): 230-235. Bern

Bodenkundliche Gesellschaft der Schweiz, BGS (1985): Beurteilung und Schutz der Böden. Zürich.

Broggi, Mario F.; Schlegel, Heiner (1989): Mindestbedarf an naturnahen Flächen in der Kulturlandschaft. Bern.

Broggi, Mario F.; Schlegel, Heiner (1998): Nationale Prioritäten des ökologischen Ausgleichs im landwirtschaftlichen Talgebiet. Schriftenreihe Umwelt Nr. 306, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern.

Buholzer, René; Meier, Alfred (1997): Die Zukunft der EU und die Schweiz. Zürich/Chur.

Bundesamt für Gesundheit, BAG; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (1997): Aktionsplan Umwelt und Gesundheit. Bern.

Bundesamt für Statistik, BfS (1999): Einblicke in die schweizerische Landwirtschaft. Ausgabe 1998. Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik, BfS (2001): Bodennutzung im Wandel. Arealstatistik Schweiz. Neuchâtel.

Bundesamt für Landwirtschaft, BLW (1984): Sechster Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft, BLW (1992): Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, BRP (1986): Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Raumplanung. Erhebung und Sicherung der Fruchtfolgeflächen. (Artikel 11 bis 16 der Verordnung vom 26. März 1986 über die Raumplanung.) Bern.

Bundesamt für Raumplanung, Bundesamt für Landwirtschaft, BRP/BLW (1992): Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfanges der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, BRP (1995): Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, BRP (1996): Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, BRP (1996): Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, BRP (1998): Vademecum Raumplanung Schweiz. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, BRP (1999): Fruchtfolgeflächen – Intensiv-Landwirtschaftszonen. Brief vom BRP an das Baudepartement des Kantons Aargau. Unveröffentlicht. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, BRP (2000): Die Siedlungsfläche der Schweiz wächst weiterhin um einen Quadratmeter pro Sekunde. Bern.

Bundesamt für Raumplanung, Bundesamt für Statistik, BRP/BfS (2000): Neue Zahlen zur Veränderung der Bodennutzung; Die Siedlungsfläche der Schweiz wächst weiterhin um einen Quadratmeter pro Sekunde. Bern.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL (1998): Agenda für eine Nachhaltige Entwicklung. Eine allgemein verständliche Fassung der Agenda 21 und der anderen Abkommen von Rio. Bern.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL (1999): Landschaftskonzept Schweiz. Kurzfassung. Bern.

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, BWL (1997a): Ernährungssicherungs-Strategie der Schweiz. Bern.

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, BWL (1997b): Ernährungsamtskonferenz 1997: Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen im Rahmen der neuen Ernährungssicherungs-Strategie, Bericht über die 44. Amtskonferenz vom 25. April 1997, Bern.

Bundesrat (1990): Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Vom 1. Oktober 1990.

Bundesrat (1992): Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone. Vom 8. April 1992. In: Bundesblatt Nr. 18, Band II, 12. Mai 1992. S. 1649-1650.

Bundesrat (1999): Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz. (SIPOL B 2000) Vom 7. Juni 1999.

Detle, Birgit (1999): Landwirtschaft und Ernährung im internationalen Kontext. Öko-Institut. Freiburg.

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, EJPD/EVD (1985a): Entwurf zur Revision der Verordnung über die Raumplanung. Bern.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, EJPD/EVD (1985b): Erläuternder Bericht zur Revision der Verordnung über die Raumplanung. Bern.
- Egger, Urs (1997): Exportpotential von Lebensmitteln des osteuropäischen Raumes. In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 2/97. Bern.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1997): Konzept Nachhaltigkeit: Fundamente für die Gesellschaft von morgen; Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer Nachhaltig Zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages. Bonn.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998): Innovationen zur Nachhaltigkeit. Ökologische Aspekte der Informations- und Kommunikationstechniken. Heidelberg.
- Europäische Gemeinschaften (1999): EUREK, Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- ETH (2000): Diskussionspapier zur Erfassung und Abgeltung der Multifunktionalität in der Landwirtschaft. Zürich.
- Haber, Wolfgang (1998): Nachhaltigkeit als Leitbild der Umwelt- und Raumentwicklung. In: Deutsche Gesellschaft für Geographie: Nachhaltigkeit als Leitbild der Umwelt- und Raumentwicklung in Europa. Europa in einer Welt im Wandel. 51. Deutscher Geographentag Bonn. 6. bis 11. Oktober 1997. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen. Band 2. Stuttgart.
- Haber, Wolfgang (1999): Nachhaltigkeit – Bilanz und Ausblick. In: Grossmann et al. (1999): Nachhaltigkeit. Bilanz und Ausblick. Frankfurt am Main.
- Häberli, R. (1975): Verlust an landwirtschaftlicher Kulturfläche in den Jahren 1942-1967. In: Sonderdruck aus „Informationshefte des Delegierten für Raumplanung“ Nr.2/1975. Bern.
- Häberli, Rudolf; Lüscher, Claude; Praplan Chastonay, Brigitte; Wyss, Christian (1991): Kultur-Boden. Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz: Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 22 "Nutzung des Bodens in der Schweiz". Zürich.
- Haettenschwiler, Pius (1984): Risikoanalyse zur Ernährungs-Planung. Zürich.
- Infras (1995): Aspekte einer zukunftsfähigen Schweiz. Entwurf Schlussbericht. Zürich.
- Interdepartementaler Ausschuss Rio (IDARio) (1997): Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Stand der Realisierung. Bern.
- Isermeyer, Harald (1999): Erwartungen aus Sicht eines Unternehmers. In: Landwirtschaft 2010. Frankfurt am Main.
- IUCN (1980): World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland.
- Jöhr, Hans (2001): Innovationen: Verunsicherungen – Vertrauen – Akzeptanz. In: Welternährung und Nachhaltigkeit. Beiträge zur Welternährung im 21. Jahrhundert. Jubiläumstagung vom 1./2. März 2001. Zürich.

Kuhlmann, Friedrich; Freiherr von dem Bussche, Philip (1999): Wie geht es weiter bis zum Jahr 2010? In: Landwirtschaft 2010. Frankfurt am Main.

Kuster, Jürg; Meier, Hans Rudolf (2000): Siedlungsraum Schweiz. Struktur und räumliche Entwicklung. Bundesamt für Raumentwicklung. Bern.

Latacz-Lohmann, Uwe (1999): Die zukünftige europäische Landwirtschaft. In: Landwirtschaft 2010. Frankfurt am Main.

Lehn, Helmut; Steiner, Magdalena; Ballschmiter, Karlheinz (1998): Nachhaltiger Umgang mit Natur-, Kultur- und Siedlungsflächen in Baden-Württemberg: Zielkonflikte in der Bodennutzung. Pilotstudie. Arbeitsbericht Nr. 110. Stuttgart.

Lexikon (1988): Das neue grosse farbige Lexikon. Bassermann Verlagsbuchhandlung, Niedernhausen.

Luzerner Umwelt Zeitung, LUZ (1997): Der Boden. Ein leidenschaftlicher Sammler. Informations-Magazin des Amtes für Umweltschutz Luzern. Nr. 15. Luzern.

Maurer, Peter (1985): Anbauschlacht: Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937-1945. Zürich.

Multhaupt, Thomas; Grossmann, Wolf Dieter (1999): Einleitung: Die vielfältigen Facetten der Nachhaltigkeit. In: Grossmann et al. (1999): Nachhaltigkeit. Bilanz und Ausblick. Frankfurt am Main.

Neue Zürcher Zeitung, NZZ (1984): Alles zulasten des Kulturlandes? (6.11.1984) Nr. 259, S. 35. Zürich.

Neue Zürcher Zeitung, NZZ (1984): Kulturlanderhaltung - eine vordringliche raumplanerische Aufgabe (7.8.1984). Nr. 181, S. 21. Zürich.

Neue Zürcher Zeitung, NZZ (1990): Anbauschlacht und Ernährungsplanung. (10./11.11.1990), Nr. 262, S. 23. Autor: Von Ah, Josef. Zürich.

Neue Zürcher Zeitung, NZZ (1999): Zweiteilung der Landwirtschaftszonen. Eine Folge des neuen Raumplanungsgesetzes. (3.9.1999), Nr. 204, S. 15. Autor: Lüscher, Claude. Zürich.

Neue Zürcher Zeitung (2000): „Bauern heute“, Gibt es noch einen „Bauernstand“? (20.7.2000) Autor: Rolf Gerber. Nr. 167, S. 37. Zürich.

Neue Zürcher Zeitung, NZZ (1990): Anbauschlacht und Ernährungsplanung. (10./11.11.1990) Nr. 262, S. 23. Zürich.

Pevetz, Werner (1998): Die Multifunktionalität der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Schriftenreihe Nr. 82. Wien.

Pro Natura (Aargau) (ohne Jahr): Wahlen plädierte 1943 für die Wiederherstellung der Schäden, welche die Anbauschlacht verursachte! Aarau.

Pro Natura (Schweiz) (1997): Die Vision: „Wassernetz Schweiz“. In Pro Natura Magazin spezial. Nr. 4/97. Basel.

Pro Natura (Schweiz) (1998): Mehr Raum für unsere Fliessgewässer. Ein Gewinn für Mensch und Natur. Beiträge zum Naturschutz in der Schweiz Nr. 19/1998. Basel.

Pro Natura (Schweiz) (2000): Wildnis und Kulturlandschaft. Basel.

Popp, Hans (1999): Zum Geburtstag von Friedrich Traugott Wahlen. In: UFA-Revue (4/99). S. 4 – 6. Bern/Winterthur.

Popp, Hans (2000): Das Jahrhundert der Agrarrevolution. Bern.

- Randinsky, André; Theler, Christoph; Lehmann, Bernard (2000): Soziale Nachhaltigkeit in der Schweizer Landwirtschaft. In: Agrarforschung (2000), Nr. 7/8, S. 342 – 347. Bern.
- Rutishauser, Max; Schelling, Walter (Hrsg.) (1976): Die 40er Jahre. Ein dramatisches Jahrzehnt in Bildern. Ringier-Dokumente. Zofingen.
- Scheer, Hermann (1999): Solare Weltwirtschaft : Strategie für eine ökologische Moderne. München.
- Schmitz, Peter Michael (1999): Landwirtschaft im globalen Rahmen. In: Landwirtschaft 2010. Frankfurt am Main.
- Sciarini, Pascal (1996): Die entscheidende Rolle des GATT für die Reform der schweizerischen Landwirtschaftspolitik. In: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 1/96. Zürich.
- Senti, Richard (1994): GATT – WTO. Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde. Zürich.
- Sieferle, Rolf Peter (2001): Rückblick auf die Natur. München.
- Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco (2000): INTERREG III. Grenzen überwinden. Grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Bern.
- Tagesanzeiger, TA (1985): Kulturlandverluste - Alarmstimmung in bäuerlichen Kreisen. (12.2.1985) S. 5. Zürich.
- Tagesanzeiger, TA (1986): Fruchtfolge-Föderalismus (27.3.1986). Autor: J. Schoch. Nr. 72, S. 1. Zürich.
- Tages-Anzeiger, TA (2000): Häuser bauen an zweiter Lage (26.7.2000). Autorin: Daniela Niederberger. S. 37. Zürich.
- Trüb, Matteo (1990): Examen des possibilités d'application d'un nouveau „Plan Wahlen“ en Suisse en cas de crise ou de guerre. Fribourg.
- Wackernagel, Mathis (1997): Unser ökologischer Fussabdruck: Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt. Basel.
- Wahlen, Friedrich Traugott (1943): Unser Boden heute und morgen, Etappen und Ziele des Schweizerischen Anbauwerks. Zürich.)
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (1994): Welt im Wandel: die Gefährdung der Böden. Bonn.
- Wegelin, Fritz (1996): Mit Kozept und Sachplan die Planungspflicht des Bundes erfüllen. in: Infoheft Raumplanung 2/96. Bern.
- Wegelin, Fritz (1997): Die Fruchtfolgeflächen-Sicherstellung im Rahmen der Raumplanung Schweiz. In: Bericht über die 44. Amtskonferenz vom 25. April 1997. Bern. S. 9-16.
- Wüest, Hannes; Rey, Urs (1994): Bauten ausserhalb der Bauzone. Eine Bestandesaufnahme. Bundesamt für Raumplanung. Bern.
- Wüest, Hannes; Rey, Urs (1996): Veränderungsdynamik ausserhalb der Bauzonen. Bundesamt für Raumplanung. Bern.

17.2 Internet

- Bundesamt für Statistik, BfS (1999): Bodennutzung. In: http://statistik.admin.ch/stat_ch/ber02/du0201.htm (20.1.00).
- Bundesamt für Statistik, BfS (1996): Raumnutzung und Raumordnung. In: http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/dwandel.pdf (20.1.00).
- Bundesamt für Landwirtschaft, BLW (2000a): Agrarpolitik 2002. In: <http://www.blw.admin.ch/themen/ap/ap2002/d/kern.htm> (21.12.00).
- Bundesamt für Landwirtschaft, BLW (2000b): Schweizerische Landwirtschaftspolitik und Direktzahlungen. In: <http://www.blw.admin.ch/themen/ap/ap2002/d/kern.htm> (18.7.00).
- Bundesamt für Landwirtschaft, BLW (2000c): Strategiepapier „Horizont 2010“. In: <http://www.blw.admin.ch/fakten/texte/d/horizont.pdf> (18.7.00).
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landlandschaft, Bundesamt für Statistik, BUWAL/BfS (2000): Bevölkerung und Wirtschaftsentwicklung (Kapitel 20). In: <http://www.buwal.ch/d/themen/partner/bevoelk/index.htm> (pdf-Datei) (18.7.00).
- Bundesamt für Wald und Landschaft, Bundesamt für Statistik (BUWAL, BfS) (2000): Vielfalt der Lebensräume (Kapitel 14). In: <http://www.buwal.ch/d/themen/umwelt/vielfalt/index.htm> (pdf-Datei) (21.7.00).
- Bundesamt für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (1999): Departementsstrategie UVEK. In: <http://www.uvek.admin.ch/d/index.htm> (PDF-Datei) (15.3.01).
- Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung, BWL (1996): Präsentation der aktuellen Ernährungssicherungs-Strategie der Schweiz. In: <http://www.bwl.admin.ch/d/eadrf1bu.htm> (21.2.00).
- Europa (2000): Biologische Vielfalt. Natürliche Lebensräume (Natura 2000). In: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/129076.htm> (20.5.01).
- Europäische Union, EU (2000a): Agenda 2000. In: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/I60001.htm> (21.7.00).
- Europäische Union, EU (2000b): Agenda 2000 (GAP). In: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/I60002.htm> (21.7.00).
- Fischler (2000): Rede. In: http://europa.eu.int/comm/commissioners/fischler/spec_de.htm (21.7.00).
- Gemeinde Ingenbohl (1999): Ressortbericht Richtplan 1999. In: http://www.brunnen.ch/brunnen/htm/ressortplan_d.htm (13.5.01).
- Gemeinde Schwyz (2000): Schwyz wehrt sich für Stärkung als regionales Zentrum. (Fruchtfolgeflächen sind zu gross dimensioniert) In: <http://www.gemeindeschwyz.ch/richtplan.htm> (13.5.01).
- IUCN (2001): The Contribution of Strategies to Sustainable Development. Chapter 3. In: <http://iucn.org/themes/ssp/chapter3.html> (30.1.2001).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999): Mitteilung der Kommission: Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft. Brüssel. In: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/I60001/2.htm> (18.7.00).

Landwirtschaftlicher Informationsdienst, LID (2000): Bilaterale Verträge - Teil Landwirtschaft. In: <http://www.lid.c/agrarpolitik/bilaterale.htm> (18.7.00).

Rieder, Peter (1998): Agrarökonomische Herausforderung der Zukunft. In: http://www.sga.unibe.ch/zeitschriftartikel/doc_rieder/txt_rieder.htm (1.5.01).

Schweizerbauer (2001): OECD anerkennt Multifunktionalität. In: <http://www.schweizerbauer.ch/btm/news/aktuell/Artikel/03777/artikel.html> (5.5.01).

Tutzing (1998): Tutzinger Projekt „Ökologie der Zeit“. Böden als Lebensgrundlage erhalten! Vorschlag für ein „Übereinkommen zum nachhaltigen Umgang mit Böden“. (Bodenkonvention). In: <http://www.soil-convention.org/deutsch.html> (12.5.01).

18 Liste der befragten Personen

Folgende GesprächspartnerInnen standen mit ihren unterschiedlichen Informationen für umfassendere Fragen oder auch Teilfragen zu Verfügung.

Bund:

- A. Babey (Besuch, 7.3.2000 und 15.11.2000), Bundesamt für Raumplanung, resp. neu Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.
- G. Lötscher (Besuch, 18.10.2000), Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung, Ernährungsamt, Bern.
- H. Krebs (Telefon, 19.3.2000 und 21.2.2001), Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- M. Fischler (Telefon, 10.1.2001, Mail, 15.1.2001), Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- J. Dettwiler (Telefon, 29.11.2000), BUWAL, Bern.

Kantonale Raumplanungsämter:

- G. Papi (Telefon, 17.10.2000), Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), Fribourg.
- R. Camenzind (Brief, 17.3.2000), Amt für Gemeinden und Raumordnung, Bern.
- J. Hartmann (Telefon, 1.3.2000), Baudepartement des Kantons Aargau, Abteilung Raumplanung, Aarau.
- Hr. Steinbeck (Telefon, 11.1.2001), Amt für Raumordnung, Solothurn.
- W. Meier (Telefon, 11.1.2001), Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV), Zürich.

Weitere:

- B. Jans (Besuch, 1.11.2000), Pro Natura Schweiz, Basel.
- Chr. Flory (Telefon, 14.11.2000), Pro Natura Aargau, Aarau.
- H. Karch (e-mail, 23.11.2000), VKMB, Bern.

19 Rechtliche Grundlagen

19.1 Direkt relevante Artikel aus Bundesverfassung, Gesetzen, Verordnungen und Auszüge davon

19.1.1 Bundesverfassung

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101), insbesondere

- Art. 73 – 80 (4. Abschnitt: Umwelt und Raumplanung)
- Art. 102 (Landesversorgung)
- Art. 104 (Landwirtschaft)

Zusätzlich zu den „Hauptpfeilern“ des Sachplans aus Raumplanung, Landesversorgung und Landwirtschaft (Artikel 75, 102 und 104 der aktuellen BV), spielt die Nachhaltigkeit (Artikel 73) für die neuere Zeit eine wichtige Rolle:

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.

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.

² Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

³ Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

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.

² Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

* Mit Übergangsbestimmung

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. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

- a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
- b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.

- c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.
 - d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
 - e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
 - f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.
- ⁴ Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

19.1.2 Landesversorgung

Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz [LVG]) (Stand am 1. Januar 1997) (SR 531), insbesondere

- Art. 1-3
- Art. 23 Abs. 1 Bst. a

Die schweizerische Sicherheitspolitik erweiterte den Bedrohungsbegriff in ihrem Bericht von 1990. Neben den machtpolitisch bedingten Gefahren wurde auf die nicht-machtpolitischen Gefahren aufmerksam gemacht.

Von Seiten der Landesversorgung wurde 1996 darauf beruhend die neue Ernährungssicherungs-Strategie vorgestellt: Ernährungssicherungs-Strategie der Schweiz, 1997.

Im Bundesgesetz wird noch auf die machtpolitischen Bedrohungen aufmerksam gemacht. Das Gesetz sieht die sofortige Sicherstellung der Landesversorgung bei „Mangellagen“ vor, „denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann“. Das Ernährungsamt ist gemäss Art. 11 der Verordnung über Organisation und Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung¹³⁴ einerseits für die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit Lebens- und Futtermittel und andererseits für die Planung und Sicherstellung der landwirtschaftlichen Produktion zuständig.

19.1.3 Landwirtschaft

Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) (Stand am 19. September 2000) (SR 910.1), insbesondere

- Art. 1 (Zweck)
- Art. 7 (Grundsatz)
- Art. 103 (Unterhalt und Bewirtschaftung)

Bereits 1951 ermächtigte das Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes in Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 aLwG (SR 910.1) den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, um eine Ackerfläche zu erhalten, „welche ... es gestattet, in Zeiten drohender oder bereits eingetretener Störung der Zufuhr den Ackerbau innert nützlicher Frist auszudehnen“.

In der aktualisierten Form des Gesetzes wurde diese Formulierung nicht mehr übernommen. Die Anliegen der Versorgung sind im Zweckartikel (Art. 1) festgehalten, detailliertere

¹³⁴ Verordnung über Organisation und Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung (Organisationsverordnung Landesversorgung) vom 6. Juli 1983 (Stand 22. August 2000) (SR 531.11): Sie basiert auf Art. 52-55 LVG.

Verantwortungen und Vorgaben sind an die Landesversorgung delegiert worden, die im Grundsatzartikel (Art. 7) berücksichtigt werden muss.

Im Zusammenhang mit der Umorientierung in der Landwirtschaft wird einerseits auf Ökologisierung (nachhaltige Produktion) und Wettbewerbsfähigkeit Gewicht gelegt. Die Nachhaltigkeit gewinnt so mehr Gewicht.

Zusätzlich zum Landwirtschaftsgesetz spielt für Umnutzungen der Landwirtschaftsflächen (gerade für den Naturschutz) das Bäuerliche Bodenrecht eine Rolle.

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.

Art. 7 Grundsatz

¹ Der Bund setzt die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so fest, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann.

² Er berücksichtigt dabei die Erfordernisse der Landesversorgung.

Art. 103 Unterhalt und Bewirtschaftung

¹ Die Kantone wachen darüber, dass nach einer vom Bund unterstützten Strukturverbesserung:

- a. landwirtschaftlich genutzte Flächen nachhaltig sowie ökologische Ausgleichsflächen und Biotope zweckgemäss bewirtschaftet werden;
- b. Werke, Anlagen und landwirtschaftliche Gebäude sachgemäss unterhalten werden.

² Bei grober Vernachlässigung der Bewirtschaftung oder des Unterhalts sowie unsachgemässer Pflege kann der Kanton zur Rückerstattung der Beiträge angehalten werden. Der Kanton kann auf die Begünstigten Rückgriff nehmen.

19.1.4 Raumplanung

Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone vom 8. April 1992.

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) (Stand am 22. August 2000) (SR 700), insbesondere

- Art. 1 (Ziele)
- Art. 3 (Planungsgrundsätze)
- Art. 5 (Ausgleich und Entschädigung)
- Art. 6-12 (Richtpläne der Kantone)
- Art. 13 (Konzepte und Sachpläne)
- Art. 14-24 (Nutzungspläne)
- Art. 27 (Planungszonen)
- Art. 37 (Vorübergehende Nutzungszonen)

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand am 28. Juni 2000) (SR 700.1), insbesondere

- Art. 14-25 (3. Kapitel: Besondere Massnahmen des Bundes)

- Art. 26-30 (4. Kapitel: Fruchtfolgeflächen)
- Art. 45-47 (6. Abschnitt: Raumb Beobachtung und Berichterstattung)

Das neue Raumplanungsgesetz vom Jahr 2000 ersetzt, resp. ergänzt dasjenige von 1979. Die Erneuerung des Raumplanungsgesetzes brachte die „erweiterte Zonenkonformität“ in der Landwirtschaftszone mit sich. Die bodenabhängige Produktion wurde von der Zonenkonformität entbunden (Produktionsmodell) und die bodenunabhängige Produktion (Produktmodell) zugelassen. In bereits bestehenden Gebäuden werden zudem Umnutzungen zugunsten von Gewerbe möglich. Die Landwirtschaft soll dadurch flexibler auf den vergrösserten Wettbewerb reagieren können.

Innerhalb der Raumplanungsverordnung gibt es entsprechend viele Anpassungen. Die Richtlinien, das Vorgehen und der Ablauf für die Massnahmen des Bundes sind innerhalb der Konzepte und Sachpläne verfeinert worden. In den vorgängigen Verordnungen gaben lediglich zwei Artikel (Art. 14-15 aRPV) Auskunft über die Konzepte und Sachpläne, während es heute zwölf Artikel sind. Zu den Fruchtfolgeflächen gab es keine prinzipiellen Änderungen. Die Artikel sind lediglich verschieden nummeriert (Art. 26-30, vormals Art. 16-20; Art. 46, vormals Art. 28). Einzig die Angaben über den „Sachplan des Bundes“ in Art. 19 aRPV sind in Art. 29 nRPV kürzer gehalten.

Weiter ist ein Abschnitt über Raumb Beobachtung und Berichterstattung hinzugekommen. Die bauliche Entwicklung ausserhalb der Bauzonen soll so mitverfolgt werden können.

19.1.4.1 Raumplanungsgesetz

Art. 1 Ziele

¹ Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

² Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,

- a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
- b. wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
- c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
- d. die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
- e. die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.

Art. 3 Planungsgrundsätze

¹ Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze:

² Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen

- a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben;
- b. Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen;
- c. See- und Flussufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden;
- d. naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben;
- e. die Wälder ihre Funktionen erfüllen können.

³ Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen

- a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein;
- b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;
- c. Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
- d. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen

sichergestellt sein;

e. Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.

⁴ Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen

a. regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden;

b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein;

c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.

Art. 13 Konzepte und Sachpläne

¹ Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

² Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt.

19.1.4.2 Raumplanungsverordnung

3. Kapitel: Besondere Massnahmen des Bundes

1. Abschnitt: Konzepte und Sachpläne

Art. 14 Zweck und Inhalt

¹ Der Bund erstellt Konzepte und Sachpläne zur Planung und Koordination seiner Aufgaben, soweit sich diese erheblich auf Raum und Umwelt auswirken.

² In den Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund, wie er von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will, namentlich:

a. welche Sachziele er verfolgt und wie er diese aufeinander und mit den Raumordnungszielen abstimmt; und

b. nach welchen Prioritäten, wie und mit welchen Mitteln die Aufgaben des Bundes räumlich umgesetzt werden sollen.

³ Sachpläne enthalten zudem räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden.

Art. 15 Formelle und materielle Anforderungen

¹ Räumlich konkrete Aussagen sind nicht nur im Text, sondern auch kartografisch darzustellen.

² Text und Karten enthalten verbindliche Festlegungen, die nach Festsetzungen, Zwischenergebnissen und Vororientierungen (Art. 5 Abs. 2) gegliedert werden können, sowie allenfalls weitere Informationen. Sie geben zudem Aufschluss über die zum Verständnis der Festlegungen erforderlichen räumlichen und sachlichen Zusammenhänge (Ausgangslage).

³ Ein konkretes Vorhaben darf erst festgesetzt werden, wenn:

a. ein Bedarf dafür besteht;

b. eine Prüfung von Alternativstandorten stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist;

c. sich die wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt in einer der Planungsstufe entsprechenden Weise beurteilen lassen; und

d. das Vorhaben mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar ist.

Art. 16 Erläuterungen

Die zuständige Bundesstelle gibt in ihren Erläuterungen insbesondere Aufschluss über:

a. den Anlass und den Ablauf der Planung;

b. die Art und Weise, wie den verschiedenen Interessen Rechnung getragen wurde (Art. 3);

c. die Ergebnisse der Zusammenarbeit (Art. 18) sowie des Anhörungs- und Mitwirkungsverfahrens (Art. 19).

Art. 17 Erarbeitung und Anpassung

¹ Die zuständige Bundesstelle erarbeitet die Konzepte und Sachpläne, deren Anpassungen und die nötigen Grundlagen in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt. Sie berücksichtigt dabei die Richtplanung der Kantone.

² Das Bundesamt vermittelt bei räumlichen Konflikten zwischen den Bundesstellen sowie zwischen Bund und Kantonen. Es stellt zuhanden des antragstellenden Departementes fest, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um die Planung als Konzept oder Sachplan im Sinne von Artikel 13 RPG verabschieden zu können.

³ Die zuständige Bundesstelle und das Bundesamt stellen die für die Konzept- und Sachplanarbeiten erforderlichen finanziellen und personellen Mittel nach einem im

Einzelfall festzulegenden Verteilschlüssel gemeinsam bereit.

4 Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthafte bessere Lösung möglich, so werden die Konzepte und Sachpläne überprüft und nötigenfalls gesamthafte überarbeitet oder angepasst.

Art. 18 Zusammenarbeit

1 Um allfällige Konflikte im Rahmen der Planung rechtzeitig erkennen und partnerschaftlich lösen zu können, sorgt die zuständige Bundesstelle für einen möglichst frühzeitigen Einbezug:

a. der betroffenen Behörden des Bundes, der Kantone und des benachbarten Auslands;

b. der betroffenen Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

2 Wenn ein geltender kantonaler Richtplan die Erreichung der mit einem Sachplan angestrebten Ziele verhindern oder unverhältnismässig erschweren würde, koordinieren der Kanton und die zuständige Bundesstelle die Verfahren für die entsprechende Anpassung des Richtplans und für die Erarbeitung des Sachplans miteinander.

Art. 19 Anhörung der Kantone und Gemeinden; Information

und Mitwirkung der Bevölkerung

1 Die zuständige Bundesstelle stellt den Entwurf eines Konzepts oder Sachplans den betroffenen Kantonen zu. Sie teilt ihnen mit, wie die Information und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung in den amtlichen Publikationsorganen anzuzeigen sind.

2 Die kantonale Fachstelle für Raumplanung hört die interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen an und sorgt dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann.

3 Die zuständige Bundesstelle trägt die Kosten für die Anzeigen in den amtlichen Publikationsorganen.

4 Der Entwurf des Konzepts oder Sachplans ist während mindestens 20 Tagen öffentlich aufzulegen. Das Anhörungsverfahren dauert in der Regel 3 Monate. Bei Anpassungen von Konzepten und Sachplänen wird diese Frist angemessen verkürzt.

Art. 20 Bereinigung

1 Vor der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans durch den Bundesrat erhalten die Kantone Gelegenheit, noch vorhandene Widersprüche zur kantonalen Richtplanung festzustellen.

2 Können diese Widersprüche nicht ausgeräumt werden, so kann vor der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans das Bereinigungsverfahren verlangt werden.

3 Die Bestimmungen über das Bereinigungsverfahren im Zusammenhang mit den kantonalen Richtplänen (Art. 7 Abs. 2 und 12 RPG sowie Art. 13 dieser Verordnung) gelten sinngemäss. Das Verfahren ist so rasch als möglich abzuschliessen.

Art. 21 Verabschiedung

1 Der Bundesrat verabschiedet die Konzepte und Sachpläne sowie deren Anpassungen auf Antrag des in der Sache zuständigen Departementes.

2 Er stellt in Wahrnehmung seines planerischen Ermessens insbesondere sicher, dass:

a. das Konzept oder der Sachplan mit den Anforderungen des Raumplanungsrechts und des Spezialrechts übereinstimmt;

b. allfällige Widersprüche mit den übrigen Konzepten und Sachplänen des Bundes sowie den geltenden kantonalen Richtplänen ausgeräumt sind;

c. das Konzept oder der Sachplan die übrigen raumrelevanten Anliegen von Bund und Kantonen sachgerecht berücksichtigt.

3 Er genehmigt entsprechende Anpassungen kantonaler Richtpläne wenn möglich gleichzeitig mit der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans.

Art. 22 Verbindlichkeit

1 Konzepte und Sachpläne sind für die Behörden verbindlich.

2 Sie binden überdies Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

3 Eine Festsetzung bindet die Behörden insoweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen.

Art. 23 Verhältnis der Sachpläne zu den kantonalen Richtplänen

1 Die im Sachplan mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen sind für den Kanton so weit verbindlich, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs- und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt.

2 Soweit die Anpassung eines kantonalen Richtplans auf Anordnungen eines Sachplans

beruht, wird sie vom Bund als Fortschreibung zur Kenntnis genommen.

2. Abschnitt: Information und Koordination

Art. 24 Information der Kantone

Der Bund erstellt zuhanden der Kantone periodisch eine Übersicht über die Konzepte und Sachpläne, die dazu erforderlichen Grundlagen sowie die Bauvorhaben des Bundes.

Art. 25 Koordination

1 Bei der Leistung von Beiträgen, der Genehmigung von Plänen oder der Erteilung von Bewilligungen und Konzessionen für raumwirksame Massnahmen prüfen die Bundesstellen, ob die Planungspflicht mit Blick auf den Entscheid hinreichend erfüllt ist.

2 Muss ein Richtplan angepasst werden, so koordiniert das Bundesamt die Verfahren zwischen Bund und Kanton.

4. Kapitel: Fruchtfolgeflächen

Art. 26 Grundsätze

1 Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 Bst. a RPG); sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert.

2 Sie sind mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse (Vegetationsdauer, Niederschläge), die Beschaffenheit des Bodens (Bearbeitbarkeit, Nährstoff- und Wasserhaushalt) und die Geländeform (Hangneigung, Möglichkeit maschineller Bewirtschaftung) zu bestimmen; die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs sind zu berücksichtigen.

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

Art. 27 Richtwerte des Bundes

1 Das Departement legt mit Zustimmung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes Richtwerte für den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und für deren Aufteilung auf die Kantone fest; die Verfügung wird im Bundesblatt veröffentlicht.

2 Das Bundesamt für Landwirtschaft unterrichtet die Kantone über Untersuchungen und Planungen, die den Richtwerten zu Grunde liegen.

Art. 28 Erhebungen der Kantone

1 Die Kantone stellen, im Zuge der Richtplanung (Art. 6–12 RPG), die Fruchtfolgeflächen nach Artikel 26 Absätze 1 und 2 zusammen mit den übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebieten fest.

2 Dabei geben sie für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen an; sie zeigen, welche Fruchtfolgeflächen in unerschlossenen Bauzonen oder in anderen nicht für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmten Zonen liegen.

Art. 29 Sachplan des Bundes

Der Bund legt im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone fest.

Art. 30 Sicherung der Fruchtfolgeflächen

1 Die Kantone sorgen dafür, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden; sie zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen.

2 Sie stellen sicher, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen (Art. 29) dauernd erhalten bleibt. Soweit dieser Anteil nicht ausserhalb der Bauzonen gesichert werden kann, bestimmen sie Planungszonen (Art. 27 RPG) für unerschlossene Gebiete in Bauzonen.

3 Der Bundesrat kann zur Sicherung von Fruchtfolgeflächen in Bauzonen vorübergehende Nutzungszonen bestimmen (Art. 37 RPG).

4 Die Kantone verfolgen die Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen; sie teilen die Veränderungen dem Bundesamt mindestens alle vier Jahre mit (Art. 9 Abs. 1).

Art. 46 Mitteilungen der Kantone über die Änderung von Nutzungsplänen

Die Kantone teilen dem Bundesamt rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mit, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert oder Landschaften, Biotop und Stätten von nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden.

19.2 Indirekt relevante Übereinkommen, Bundesgesetze, Verordnungen

Verschiedene Verträge, Gesetze und Verordnungen beziehen sich auf die biotischen, abiotische und ästhetischen Dimensionen der Kulturlandflächen und somit indirekt auf den Sachplan. Die Kantone verfügen zudem über eigene Gesetze, welche diejenigen vom Bund ergänzen.

19.2.1 Staatsverträge

- Übereinkommen vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (SR 0.451.41)
- Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt (SR 0.451.43)
- Übereinkommen vom 2. Februar 1971 über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar Abkommen) (SR 0.451.45)
- Protokoll vom 3. Dezember 1982 zur Änderung des Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (SR 0.451.451)
- Übereinkommen vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention) (SR 0.451.46)
- Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES/Washingtoner Artenschutzabkommen) (SR 0.453)
- Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) (SR 0.455)

19.2.2 Raumplanung

- Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (SR 709.17)

19.2.3 Natur- und Heimatschutz

- Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) (SR 451)
- Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV) (SR 451.1)
- Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) (SR 451.11)
- Verordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Auenverordnung) (SR 451.31)
- Bundesbeschluss vom 19. Juni 1975 über zwei Übereinkommen der UNESCO betreffend Schutz des Kultur- und Naturgutes und Erhaltung der Feuchtgebiete (SR 451.41)
- Bundesbeschluss vom 3. Mai 1991 über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften (SR 451.51)
- Prioritätenverordnung vom 30. Juni 1993 für den Heimatschutz (SR 451.71)
- Artenschutzverordnung vom 19. August 1981 (AschV) (SR 453)
- Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (TSchG) (SR 455)
- Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV) (SR 455.1)

19.2.4 Schutz des ökologischen Gleichgewichts

19.2.4.1 Allgemein

- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) (SR 814.01)
- Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) (SR 814.011)
- Verordnung vom 9. Juni 1986 über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung, StoV) (SR 814.013)

19.2.4.2 Schutz des Bodens

- Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens (VBBo) (SR 814.12)

19.2.4.3 Gewässerschutz

- Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) (SR 814.20)
- Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201)
- Gewässerschutz in der Landwirtschaft: SR 916.161, SR 916.171, SR 916.307

19.2.4.4 Lufthygiene

- Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV) (SR 814.318.142.1)

19.2.4.5 Landwirtschaft

- Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) (SR 211.412.11)
- Verordnung vom 4. Oktober 1993 über das bäuerliche Bodenrecht (VBB) (SR 211.412.110)
- Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) (SR 910.1)
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) (SR 910.13)
- Verordnung vom 22. September 1997 über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung) (SR 910.18)
- Verordnung des EVD vom 22. September 1997 über die biologische Landwirtschaft (SR 910.181)
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV) (SR 910.91)
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung) (SR 912.1)
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV) (SR 913.1)
- Verordnungen über das Brotgetreide: SR 916.111
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Beurteilung von Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (SR 919.118)
- Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung: ÖQV) vom 1. Mai 2001 (noch keine SR bekannt)

19.2.5 Forstwirtschaft

- Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG) (SR 921.0)
- Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung, WaV) (SR 921.01)

19.3 Bundesgerichtsentscheide, bei denen der Sachplan Fruchtfolgeflächen eine Rolle spielte

Die ausgewählten Bundesgerichtsentscheide zeigen, wie der Sachplan Fruchtfolgeflächen als Argument in der Rechtsprechung bei Interessenabwägungen als Argument angeführt wurde.

112 IB 564 (29 ottobre 1986)

84. Estratto della sentenza 29 ottobre 1986 della I Corte di diritto pubblico nella causa Comune di Sementina c. Dipartimento federale dell'interno (ricorso di diritto amministrativo)

113 IB 340 (16. September 1987)

54. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 16. September 1987 i.S. Wasserverbund Region Bern AG gegen Eidgenössisches Departement des Innern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

113 II 484 (5. November 1987)

85. Auszug aus dem Urteil der II. Zivilabteilung vom 5. November 1987 i.S. Halter gegen Kuster (Berufung)

114 IA 371 (20. Dezember 1988)

62. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. Dezember 1988 i.S. Einwohnergemeinde Aesch gegen Einwohnergemeinde der Stadt Basel und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde)

115 IA 358 (4. Oktober 1989)

55. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. Oktober 1989 i.S. Bürgergemeinde Pratteln gegen Einwohnergemeinde Pratteln und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde)

115 IA 350 (4. Oktober 1989)

54. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. Oktober 1989 i.S. Itin AG und Mitbeteiligte, Unterstützungsfonds der Buss AG, Coop Schweiz sowie Bürgergemeinde Pratteln gegen Einwohnergemeinde Pratteln und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde)

116 IA 442 (29. Oktober 1990)

64. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. Oktober 1990 i.S. P. AG gegen Gemeinde Bellikon und Grosser Rat des Kantons Aargau (staatsrechtliche Beschwerde)

118 IA 151 (24. Juni 1992)

23. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. Juni 1992 i.S. Erbgemeinschaft D. und Mitb. gegen Einwohnergemeinde Bottmingen und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde).

120 IA 56 (31 janvier 1994)

7. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 31 janvier 1994 dans la cause dame M. et M. contre Conseil d'Etat du canton de Genève (recours de droit public)

120 IB 400 (27. Oktober 1994)

55. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27. Oktober 1994 i.S. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft gegen Bürgergemeinde Wittinsburg, Einwohnergemeinde Wittinsburg und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

121 II 72 (14. März 1995)

12. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. März 1995 i.S. N. und L. gegen I., Politische Gemeinde Schänis und Regierungsrat des Kantons St. Gallen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

123 II 88 (24. Februar 1997)

13. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. Februar 1997 i.S. W. Rickli gegen Ortsbürgergemeinde und Einwohnergemeinde Niederlenz, Regierungsrat, Grosser Rat sowie Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

124 II 146 (13. März 1998)

20. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. März 1998 i.S. Kanton Solothurn und Mitb. gegen Schweizerische Bundesbahnen (SBB) und EVED (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

TEIL G

ANHANG

- Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen (1995)

