

Luzern, 23. August 2012 (Versanddatum)

BESCHLUSS

Protokoll-Nr.: 896
Sitzung vom: 21. August 2012

Fruchtfolgeflächen: Ausgangslage und Strategie zur Erhaltung

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement berichtet:

1. Gemäss den Planungszielen und -grundsätzen in Art. 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG) haben Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird und ihre raumwirksamen Tätigkeiten im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung aufeinander abgestimmt werden. Insbesondere sind dabei mit Massnahmen der Raumplanung Bestrebungen zu unterstützen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes sichern. Unter anderem sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Mit der Ausscheidung von Landwirtschaftszonen soll die Ernährungsbasis des Landes langfristig gesichert, die Landschaft und der Erholungsraum erhalten oder der ökologische Ausgleich ermöglicht werden (vgl. Art. 16 Abs. 1 RPG). Fruchtfolgeflächen (FFF) sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete. Sie umfassen das ackerfähige Kulturland und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert. Mit einem Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen soll in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden. Konkret legt der Bund im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone fest, was mit dem entsprechenden Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 erfolgte. Gemäss Art. 1 dieses Beschlusses beträgt der Mindestumfang 438'560 ha, wovon auf den Kanton Luzern 27'500 ha entfallen. Es ist Sache des Kantons, dafür zu sorgen, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden. Ebenso haben sie sicher zu stellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (vgl. Art. 30 der Raumplanungsverordnung). Die Zielsetzung, also die möglichst ungeschmälerete Erhaltung der Fruchtfolgeflächen, ist in der Koordinationsaufgabe L6-2 des kantonalen Richtplans vom 17. November 2009 ausdrücklich genannt.

2. Am 31. Dezember 2010 verfügte der Kanton Luzern über anrechenbare Fruchtfolgeflächen im Umfang von 27'650 ha. Das entspricht per 31. Dezember 2010 einer Reserve von lediglich etwa 150 ha. Diese Reserve ist mit Blick auf die Pauschalabzüge, wie sie bei Infrastrukturanlagen, bei Bauten und bei intensiven landwirtschaftlichen Nutzungsformen Anwendung fanden, und die Ausscheidungsmethodik im Jahr 1992 allerdings nicht gesichert. Zudem werden Bevölkerungszahl und Wirtschaft im Kanton Luzern auch in Zukunft wachsen und den Druck auf die Kulturlandschaft erhöhen. Die Interessenkonflikte werden sich noch zuspitzen. Denn gerade bei den Fruchtfolgeflächen handelt es sich in der Regel um gute, ackerfähige Böden in Tallagen. Genau diese für die Landwirtschaft besten Flächen sind gleichzeitig auch für die Siedlungsentwicklung am interessantesten.

3. Daher sollen künftig im Umgang mit den Fruchtfolgeflächen folgende Grundsätze gelten:

3.1 *Bewahrung Handlungsspielraum*

Der sorgsame Umgang mit der Ressource Boden und den lebenswichtigen, knappen, unvermehrten und vom Menschen nicht herstellbaren Fruchtfolgeflächen als Teil davon wird immer zentraler. Es gilt einer vorausschauenden, nachhaltigen Politik gerecht zu werden, da sich der Kanton Luzern nur so den erforderlichen Handlungsspielraum für seine künftige Entwicklung bewahrt. Vor diesem Hintergrund muss das künftige raumplanerische Handeln ungeachtet der Grösse der gesicherten Fruchtfolgeflächen auf eine Drosselung des Bodenverbrauchs ausgerichtet sein. Der Umstand, dass nur noch wenig mehr Fruchtfolgeflächen als der durch den Sachplan des Bundes geforderte Mindestumfang planerisch gesichert ist, verschärft die Ausgangslage zusätzlich. Um eine wirksame Drosselung des Bodenverbrauchs und des Verlusts an Fruchtfolgeflächen zu erreichen und damit den angestrebten Handlungsspielraum zu erhalten, wird es namentlich notwendig sein, verstärkt auf eine nachhaltige Entwicklung der Siedlungen nach Innen, auch mit Mehrfachnutzungen, auf eine Abstimmung der Verkehrs- und Energieversorgungsinfrastruktur auf diese Entwicklung sowie auf eine Erhaltung und Stärkung der Natur- und Kulturlandschaften in ihrer Vielfalt hinzuwirken.

3.2 *Anpassung Raumordnungspolitik*

Fruchtfolgeflächen dürfen nur noch dort zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch genommen werden, wo dies durch entgegen stehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt ist. Das bedeutet für den in diesem Zusammenhang wichtigen Bereich der Siedlungsentwicklung, dass

- Einzonungen den richtungsweisende Festlegungen im Richtplan zu den Kapiteln R1 und S1 zu entsprechen haben. Danach hat sich die weitere Besiedlung hauptsächlich auf die Zentren und die Hauptentwicklungsachsen zu konzentrieren. Gleichzeitig ist auf eine optimale Ausschöpfung der Bauzonen zu achten, etwa durch die Vorgabe von Mindestnutzungen oder die Sicherstellung von Mehrfachnutzungen;
- die Siedlungsentwicklung geordnet, abgestimmt auf ein kommunales Siedlungsleitbild zu erfolgen hat. Hinzuwirken ist auf eine Konzentration der Besiedlung, auf eine Entwicklung von Innen nach Aussen, auf das Füllen von Siedlungslücken, auf die Arrondierung bestehender Siedlungsteile sowie die Vermeidung neuer Siedlungsansätze;
- weiterer Bauzonenbedarf im Rahmen der Vorgaben des Raumplanungsgesetzes konkret nachzuweisen ist, wobei auch innere Reserven (Baulücken, unternutzte Parzellen, Industriebrachen, Erneuerungsgebiete, Gebiete mit tiefer baulicher Dichte) und die Möglichkeit von Mehrfachnutzungen oder Nutzungsüberlagerungen konsequent mitberücksichtigt werden.

Besteht für künftige Nutzungen oder Vorhaben nachweislich ein zusätzlicher Flächenbedarf, sind dafür grundsätzlich Flächen ausserhalb der Fruchtfolgeflächen in Anspruch zu nehmen. Dies bedingt nicht nur bei siedlungsplanerischen, sondern auch bei infrastrukturellen Massnahmen vermehrt die Prüfung von Alternativen. Zu denken ist an Varianten bei der Standortwahl für Bauten, bei der Linienwahl für Strassen und Radwege, bei ihrer Dimensionierung, bei baulichen Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren oder bei der Einrichtung von Schutzgebieten. In Kauf zu nehmen sind gegebenenfalls vertretbare qualitative Einbussen oder die Beeinträchtigung etwa des Landschafts- oder Ortsbildes oder von Wohngebieten. Erforderlich ist in jedem Fall eine detaillierte und umfassende Interessenabwägung, wozu auch die Realisierbarkeit aus volkswirtschaftlicher und finanzieller Optik gehört.

Lässt sich der zusätzliche Flächenbedarf für künftige Nutzungsabsichten unter Berücksichtigung und Abwägung aller massgebenden öffentlichen und privaten Interessen einzig unter Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen realisieren lässt, ist grundsätzlich flächengleicher Realersatz zu leisten (Kompensationspflicht). In Betracht fallen dafür

- die Zuweisung bestehender Übriger Gebiete mit FFF-Qualität in die Landwirtschaftszone, wenn die Zonenrandlage, die Grösse und der Zuschnitt der Fläche, die geringe Eignung als Siedlungserweiterungsfläche und die Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungsvorgaben (kantonaler Richtplan, kommunales Siedlungsleitbild) dafür sprechen,

- verbindliche Regelungen (etwa im Bau- und Zonenreglement oder in Projektbewilligungen) zur fachlich korrekten und in der Praxis strikter zu vollziehenden Wiederverwertung des Bodenmaterials, das durch die künftigen Massnahmen auf Fruchtfolgeflächen aufgehoben wird,
- die Neuerhebung bisher nicht angerechneter Flächen mit FFF-Qualität.

3.3 Kulturlandschaft und Bewirtschaftung

Viele intensiv genutzte Kulturlandschaften wurden ausgeräumt, ausgeebnet und für eine rationale maschinelle Bewirtschaftung hergerichtet. Bei Aussiedlungen wurden häufig Normbauten ohne besonderes Augenmerk auf die Landschaft realisiert. Künftig soll auch bei planerisch gesicherten Fruchtfolgeflächen von einer einseitigen Ausrichtung auf deren Bewirtschaftung ohne Rücksicht auf die landschaftliche Schönheit und Eigenart und ohne Berücksichtigung der jeweiligen qualitativen Eigenschaften des Bodens abgesehen werden. Die Bodenqualität soll bei der Planung vermehrt Beachtung finden.

Restriktiver zu handhaben ist vor diesem Hintergrund insbesondere auch das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Sowohl bei Aussiedlungen, wo regelmässig Neubauten auf bisher unbauten Flächen zu stehen kommen, wie auch bei zonenkonformen baulichen oder betrieblichen Erweiterungen, ganz besonders aber bei bodenunabhängigen und paralandwirtschaftlichen Tätigkeiten muss der Platz- und Bodenbedarf so gering wie möglich gehalten werden. Zudem sollen dazu bevorzugt bereits geschädigte Böden freigegeben werden. Gleich wie bei den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten sollen dafür aber keine Fruchtfolgeflächen in Anspruch genommen werden. Nur wenn der Bedarf für zusätzliche Flächen aufgezeigt ist und - nach der Prüfung von Alternativen und unter Abwägung der massgebenden Interessen - die Wahl eines anderen Standortes nachweislich ausser Betracht fällt, können ausnahmsweise Fruchtfolgeflächen beansprucht werden. Die Beeinträchtigung auch im Umfang hat sich auf das Erforderliche zu beschränken und ist durch flächengleichen Realersatz zu kompensieren.

3.4 Aktualisierung und Neuerhebung

Die nach der bisherigen Methode erhobenen Fruchtfolgeflächen (Erhebungsmethode 1992) sollen gestützt auf anerkannte und nachvollziehbare Kriterien digital aufbereitet und periodisch nachgeführt werden. Mit einem solchen aktuellen und standardisierten Geodatenatz zu den Fruchtfolgeflächen wird den Dienststellen, den Gemeinden und den Ortsplanern ein brauchbares und notwendiges Planungswerkzeug zur Umsetzung der zuvor genannten Grundsätze zur Verfügung gestellt.

Parallel dazu sollen die Fruchtfolgeflächen gestützt auf aktuelle bodenkundlich und landwirtschaftlich anerkannte Methoden und unter Verwendung von bereits vorhandenen Bodenkarten neu erhoben werden. Nur so entsteht ein einheitlicher FFF-Kataster, der die ungeeigneten Flächen nicht mehr, dafür aber die neu rekrutierbaren enthält. Die Neuerhebung soll rechtzeitig erfolgen, damit sich die künftigen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere Nutzungs- und Zonenplanänderungen, anhand einer aktuellen und anerkannten Erhebung beurteilen lassen.

4. Der Handlungsbedarf zur Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen im Kanton Luzern ist erkannt. Die erforderlichen Schritte sind eingeleitet. Im Einzelnen:

- Die Gemeinden und deren Ortsplaner werden schnell im Rahmen eines Informationsschreibens und durch Merkblätter auf die zuvor angeführten Grundsätze und die Notwendigkeit einer verstärkten Berücksichtigung der Thematik Fruchtfolgeflächen bei den künftigen raumwirksamen Tätigkeiten hingewiesen.
- Auch Politik und Öffentlichkeit werden schnell und aktiv - im Rahmen einer Medienorientierung - über die angeführten Grundsätze und namentlich über die Neuausrichtung der Raumordnungspolitik informiert.
- Bei den laufenden Arbeiten zu einer Revision des Planungs- und Baugesetzes wird geprüft, inwieweit - ergänzend zur Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012

(noch nicht in Kraft), das bereits eine Vielzahl neuer oder geänderter Bestimmungen zu den Fruchtfolgeflächen enthält - die notwendige bessere Sicherstellung der Fruchtfolgeflächen und die erforderliche Drosselung des Bodenverbrauchs auch Anpassungen im Planungs- und Baugesetz als sinnvoll erscheinen lassen.

- Sowohl bei der Vorprüfung und Genehmigung von Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden wie auch bei der Prüfung von Bebauungs- und Gestaltungsplänen sowie bei Projekt- und Baubewilligungen, mit denen raumwirksame Tätigkeiten zugelassen werden, wird künftig auf allen Ebenen auf die Beachtung der angeführten Grundsätze hingewirkt.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Dem Bericht des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes vom 14. August 2012 zu den Fruchtfolgeflächen wird zugestimmt.
2. Den angeführten Grundsätzen und dem daraus abgeleiteten Vorgehen wird zugestimmt.
3. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement wird mit der Umsetzung beauftragt.

Zustellung an:

- Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (5)
- Dienststelle Landwirtschaft und Wald, Centralstrasse 33, Postfach, 6210 Sursee
- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation
- Dienststelle Umwelt und Energie
- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur

Im Auftrag des Regierungsrates

Der Staatsschreiber:

