

Einfache Anfrage Wicki-Andwil vom 3. Juni 2015

Quantitativer und qualitativer Zustand der Fruchtfolgeflächen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. November 2015

Martin Wicki-Andwil erkundigt sich in seiner Einfache Anfrage vom 3. Juni 2015 nach dem Zustand der Fruchtfolgeflächen (FFF) im Kanton St.Gallen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Vorab ist festzuhalten, dass sich Bund und Kantone einig sind, dass im Bereich der Fruchtfolgeflächen konkreter Handlungsbedarf besteht. Der Sachplan FFF und damit verbunden die Thematik Kulturlandschutz soll nicht in der im Jahr 2016 geplanten 2. Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) erfolgen, sondern aufgrund der aufwändigen Arbeiten in einem etwas längeren Zeithorizont und mehrstufig erfolgen. Geplant ist in einer ersten Phase die Klärung der Zielsetzungen und Empfehlungen für Überarbeitungsvarianten. Die eigentlichen Revisionsarbeiten sollen anschliessend unter Federführung des Bundes mit engem Einbezug der Kantone und weiterer wesentlicher Akteure erfolgen.

Die allgemeine Feststellung, dass FFF neben der Überbauung mit Siedlungen und weiteren Nutzungsänderungen auch durch Erosion, Verdichtung oder Schadstoffbelastungen gefährdet sind, trifft zu. In der Einfachen Anfrage wird dazu, ohne den konkreten Bericht zu erwähnen, auf Untersuchungen in der Zentralschweiz verwiesen. Die Regierung geht davon aus, dass es sich um den Bericht «Gemeinsame Bodenüberwachung der Zentralschweizer Kantone (KABO-ZCH); Projekt IIa-4.1 / 5.1, Erfassung von Bodenverdichtung; Beprobungsrunde 2010» (Zentralschweizer Umweltdirektion ZUDK, Juli 2013) handelt. Darin wird aufgezeigt, dass rund ein Drittel der untersuchten Referenzflächen schwache bzw. starke bodenphysikalische Beeinträchtigungen aufweisen. Allerdings wurden in dieser Beprobungsrunde lediglich 16 Standorte untersucht (davon nur 6 Standorte mit ackerbaulicher Bewirtschaftung). Die Autoren des Berichts kommen denn auch zum Schluss, dass sich aufgrund der lediglich 16 untersuchten Standorte keine Aussage zum tatsächlichen Ausmass der physikalischen Bodenbeeinträchtigung in der Zentralschweiz machen lässt. Dies gilt insbesondere auch für die Belastung von FFF.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Kanton St.Gallen verfügt derzeit über 13'600 ha FFF (Stand Mitte Jahr 2015).
2. Seit dem Jahr 2004 sind im Kanton St.Gallen insgesamt 146 ha FFF durch Einzonungen verloren gegangen.
3. Die Fruchtfolgeflächen im Kanton St.Gallen wurden ursprünglich auf der Basis von Bodenkarten und anhand der vom Bund festgelegten Eignungskriterien erhoben. Sie wurden in Übersichtsplänen im Massstab 1:10'000 gemeindeweise dargestellt. Die kartierten Flächen entsprachen einer Bruttobetrachtung, weshalb für nicht als Ackerbaufläche nutzbare Bodenbedeckungen wie Hofareale, Strassen, Hecken, Bäche, Böschungen usw. ein Pauschalabzug vorgenommen wurde.

Mit der amtlichen Vermessung und einer GIS-basierten Auswertung kann die Nettofläche der FFF und die Bilanz der Veränderungen zunehmend genauer ermittelt werden. Aussagekräftige Angaben über den Verlust von FFF sind derzeit jedoch erst im Zusammenhang

mit der Ausscheidung von Bauzonen (dazu gehören in der Regel auch die Erholungszonen) verfügbar. Inwieweit bzw. in welchem Umfang Verkehrsprojekte, Erholungsanlagen sowie weitere Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu einer Schmälerung der FFF geführt haben, ist nicht bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass insbesondere auch landwirtschaftliche Projekte (Scheunen und Stallbauten, befestigte Hofplätze, Intensivlandwirtschaft usw.) in erheblichem Umfang zum Verlust von FFF beigetragen haben.

Im Januar 2015 hat das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Anhörung zum minimalen Geodatenmodell «Fruchtfolgeflächen gemäss Sachplan FFF» eingeleitet. Mit dem Datenmodell wird eine schweizweit einheitliche Erfassung und Nachführung der FFF angestrebt. Dadurch dürften die Datengrundlagen für Auswertungen über die FFF künftig klar verbessert werden.

4. Bei Renaturierungsmassnahmen auf Kulturland wie Wiedervernässung (Anlage von Feuchtgebieten, Moorregeneration), Extensivierung von Wiesland (Neuanbau von Magerwiesen) oder bei der Neuanlage von Hecken sind in aller Regel keine FFF betroffen. Mit Extensivierungen wird lediglich die Nutzungsintensität verändert und die Flächen bleiben in der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Weil obige Renaturierungsmassnahmen in aller Regel reversible Prozesse sind, haben diese in den letzten Jahren nicht relevant zur Schmälerung der FFF beigetragen.

Gemäss dem Merkblatt «Gewässerraum und Landwirtschaft» vom 20. Mai 2014, das von den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), Landwirtschaft (BLW) und Raumentwicklung (ARE) in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet wurde, sind Böden, die sich im Gewässerraum befinden und die nach eidgenössischer Raumplanungsverordnung (SR 700.1) und Sachplan FFF nach wie vor FFF-Qualität haben, weiterhin zum Kontingent zu zählen. Bei Renaturierungsmassnahmen an offenen Gewässern wird daher nur wenig FFF tangiert. Grösser ist der Verlust bei der Offenlegung von Eindolungen. Auch wenn es sich hierbei weitgehend um kleinere Gewässer handelt, dürften aufgrund einer groben Abschätzung trotzdem etwa 50 bis 80 ha FFF davon betroffen sein.

5. Das Erosionsrisiko lässt sich grundsätzlich aus der Erosionsrisikokarte des BLW ableiten. Dieses sagt jedoch nichts über die potentielle Erosionsgefährdung am einzelnen FFF-Standort aus, da Letztere abhängig ist von der aktuellen Bodennutzung. Ein Verschnitt der Erosionsrisikokarte mit den FFF-Flächen wurde im Kanton St.Gallen bis anhin nicht vorgenommen.

Nach der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.11) ist das Landwirtschaftsamt die zuständige Stelle des Staates für die Vermeidung von Bodenverdichtung und -erosion in der Landwirtschaft. Die eidgenössische Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (SR 814.12, abgekürzt VBBö) bestimmt, wer Bodenverdichtung und -erosion zu vermeiden hat (Vorsorgeprinzip). Die Norm weist die Zuständigkeit in dieser Frage jenen Personen zu, die den Boden bewirtschaften oder Terrainveränderungen vornehmen. In den Vorarbeiten zur Einföhrungsverordnung zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung im Jahr 2007 wurde klargestellt, dass das Landwirtschaftsamt für die Aus- und Weiterbildung zuständig ist und demnach insbesondere den Auftrag hat, die Lernenden in der Grundausbildung der Landwirtschaft und die Betriebsleiter im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen (Flurbegehungen) für die Thematik der Bodenerosion und -verdichtung zu sensibilisieren und zu einem verantwortungsvollen Umgang mit dem Boden anzuhalten. Eine weitergehende Zuständigkeit oder Vollzugsverantwortung wurde dem Landwirtschaftsamt nicht übertragen.

Innerhalb des Landwirtschaftsamtes ist das Landwirtschaftliche Zentrum des Kantons St.Gallen (LZSG) mit der Aus- und Weiterbildungsaufgabe betraut. Bezüglich der Realisierung von Massnahmen gilt jedoch der Grundsatz der Eigenverantwortung zur nachhaltigen und standortgerechten Bodenbewirtschaftung. Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter müssen sich im Rahmen der allgemeinen Sorgfaltspflicht und des ökologischen Leistungsnachweises mit der Erosionssituation auf ihren Bewirtschaftungspartellen auseinandersetzen. Kantonsweite Aussagen über den Anteil erosionsgefährdeter FFF oder Flächenangaben zur Umsetzung und Kontrolle von Schutzmassnahmen sind somit nicht möglich.

6. Die eidgenössische Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (SR 910.13, abgekürzt DZV) verlangt als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen einen ökologischen Leistungsausweis (ÖLN). Die DZV verlangt auch, dass der Bodenschutz durch eine optimale Bodenbearbeitung und durch Massnahmen zur Verhinderung von Erosion zu gewährleisten ist. Demnach dürfen keine relevanten bewirtschaftungsbedingten Bodenabträge auf der Ackerfläche auftreten. Zur Beurteilung der Relevanz eines Bodenabtrags ist das Agridea-Merkblatt «Wieviel Erde geht verloren?»¹ anzuwenden. Erosionsereignisse mit einem Abtrag von weniger als zwei Tonnen je Hektare werden als nicht relevant eingestuft. Bei Auftreten von relevanten bewirtschaftungsbedingten Bodenabträgen hat der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin zu belegen, dass er oder sie angepasste Massnahmen auf der betroffenen Parzelle getroffen hat.

Die Beurteilung, ob angepasste Massnahmen auf der betroffenen Parzelle getroffen wurden, erfolgt gemäss BLW/BAFU-Vollzugshilfe Boden² aus dem Jahr 2013. Dabei muss eine Mindestpunktzahl von vier Punkten je betroffene Parzelle erreicht werden. Die Kantone müssen die Beiträge kürzen oder verweigern, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Anforderungen des ÖLN nicht erfüllt.

In den Jahren 2014 und 2015 wurden im Kanton St.Gallen je ein Viertel aller Betriebe mit Direktzahlungen betreffend ÖLN und damit auch auf den Erosionsschutz kontrolliert. Dabei ist es zu keinen Beanstandungen gekommen. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass im Kanton St.Gallen der Ackerbau zur Hauptsache in der Ebene betrieben wird und in Hanglagen wenig verbreitet ist. Als Prävention einer Winderosion sind in den Meliorationsgebieten (z.B. Sarganserland, Werdenberg, Rheintal) schon früh Windschutzhecken als Bestandteil der Meliorationswerke gepflanzt worden.

- 7./8. Gesunder Boden besteht zur Hälfte aus Hohlräumen. In ihnen zirkulieren Wasser und Luft. Ohne dieses Porensystem würden die Bodenlebewesen und die Pflanzenwurzeln absterben sowie Grundwasser und Quellen versiegen. Gerade diese innere Struktur der Böden gerät zunehmend unter Druck. Die Böden ertragen nicht jedes Maschinengewicht, jeden Auflagedruck oder jede Bearbeitungsweise unbeschadet. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Grobporen, also die grösseren Bodenporen. Allerdings wird der erwähnte Massnahmenwert von 5 Prozent Grobporenvolumen im Boden insbesondere zur Beurteilung konkreter Verdichtungsschäden vor Ort angewendet. Es gibt bislang keine Methode, diesen oder vergleichbare Werte flächendeckend zu ermitteln. Entsprechend lassen sich weder Aussagen zur räumlichen Verteilung noch zur Fläche oder gar zu zeitlichen Veränderungen machen. Aktuell liegen im Kanton St.Gallen lediglich Daten von drei Standorten der kantonalen Bodenüberwachung (KABO) auf FFF vor. Daraus lassen sich keine prozentualen Belastungen ableiten.

¹ Vgl. <https://www.agridea.ch/de/publikationen/publikationen/umwelt-natur-landschaft/ressourcenschutz-boden-wasser-luft/wie-viel-erde-geht-verloren/>.

² Vgl. <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01721/index.html?lang=de>.

Aussagen zur Verdichtungsempfindlichkeit lassen sich aus den Bodenkarten ableiten. Diese sagen jedoch nichts über den effektiven Zustand der einzelnen Böden aus.

Im Vollzug wird namentlich bei temporärer Beanspruchung von Bodenflächen (z.B. Anlässe auf der grünen Wiese, Leitungsbau usw.) sowie bei grossen Bauvorhaben darauf geachtet, dass die Böden und ihr Porensystem nicht irreparabel geschädigt werden. Dazu dienen spezifische Merkblätter sowie Auflagen bei Baubewilligungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen.

- 9./10. Es liegen keine flächendeckenden Erhebungen über die Belastung der FFF mit Schadstoffen vor. Ein Verschnitt der FFF-Flächen mit den Flächen aus der Karte «Prüfgebiete Bodenverschiebungen (PrüBo)» – diese Karte enthält die Gebiete, deren Böden mit grosser Wahrscheinlichkeit Schadstoffgehalte über dem Richtwert gemäss der VBBo aufweisen – ergibt einen Wert von rund 1,4 Prozent. Allerdings sind in dieser Karte nur die mutmasslichen Belastungen von datenmässig kantonsweit bekannten Belastungsquellen (Strassen, Eisenbahnen, Schiessanlagen usw.) erfasst.
11. Auf die Erhebung von flächendeckenden Daten zur physikalischen und chemischen Belastung der FFF wurde aus verschiedenen Gründen verzichtet. In erster Linie fehlen dazu die notwendigen personellen und finanziellen Mittel; gerade flächendeckende Untersuchungen bedingen einen sehr hohen personellen und finanziellen Aufwand. Im Bereich des physikalischen Bodenschutzes fehlen zudem auch standardisierte, erprobte und allseits anerkannte Untersuchungsmethoden. Aussagen zur Veränderung von Schadstoffbelastungen können nur über ebenfalls sehr aufwändige Zeitreihen (Mehrfachbeprobungen am exakt selben Standort in einer zeitlichen Abfolge, z.B. alle fünf Jahre) gemacht werden.