



Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden



Teil 3: Synthese und Schlussfolgerungen

Mai 2016



m.fritsch • emac
Umweltmanagement & Kommunikation

Wildbachstrasse 46
CH – 8008 Zürich
Tel.: ++41 44 380 31 42
e-mail: m.fritsch@emac.ch
e-mail: m.huhmann@emac.ch

EINLEITUNG

Der Entwicklungsschwerpunkt (ES) 14/5 "Zukunftsgerichtete Raum- und Siedlungsentwicklung" des Regierungsprogramms 2013-2016 des Kantons Graubünden enthält unter anderem den Auftrag: *Schutz und Sicherung von landwirtschaftlich wertvollen Räumen*.

Zur Umsetzung dieses Auftrages wurde ein Projekt initiiert, dessen Ziel ist es zu klären, wo es landwirtschaftlich wertvolle Räume gibt, wodurch sie hauptsächlich bedroht sind und wie sie besser geschützt werden können.

Das Projekt begann im Februar 2015 und wurde im Herbst 2016 abgeschlossen. Es wurde durch die Ämter für Raumentwicklung (ARE) sowie für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) initiiert. In der Arbeitsgruppe waren zudem Vertreter des Plantahofs und des Bauernverbandes vertreten.

Die Inhalte des Projektes wurden in mehreren Workshops erarbeitet. Dabei wurde zuerst die unterschiedliche Situation je nach Raumtyp erfasst. In einem zweiten Schritt wurden die einzelnen Handlungsräume analysiert und in einem dritten Schritt erfolgte eine Synthese über die einzelnen Handlungsräume und für den ganzen Kanton.

Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse für den ganzen Kanton und für die einzelnen Handlungsräume zusammen. Die gesamte Dokumentation besteht aus folgenden Teilen:

Teilbericht	Hauptkapitel	Anhang
1 Vorgehen und Methodik	Einleitung	Allgemeine Basisdaten
	Gesetzliche Rahmenbedingungen	
	Bereits vorhandene Ansätze und Instrumente	
	Projektziele	
	Projektverständnis	
	Analytisches Vorgehen	
	Projektorganisation	
2 Ergebnisse und Auswertung	Charakterisierung landwirtschaftlicher Räume pro Raumtyp	2A: Generelle Charakterisierung pro Raumtyp
	Charakterisierung der Handlungsräume gemäss Raumkonzept	2B: Spezifische Charakterisierung pro Raumtyp
	Analyse und Beurteilung pro Handlungsraum	2C: Systematisierung der Entwicklungs- Gefährdungs- und Bedrohungslage
	Analyse und Beurteilung der Entwicklungs-, Gefährdungs- und Bedrohungslage der landwirtschaftlichen Räume	2D: Datenverfügbarkeit und Datenrelevanz
	Kartengrundlagen	2E: Datenumfrage
3 Synthese und Schlussfolgerungen	Gewässerräume	Faktenblatt kantonale Topthemen
	Kompensationsmassnahmen nach NHG auf landwirtschaftlichen Flächen	Übersichtsmatrix der Topthemen und Handlungsräume
	Fruchtfolgefleichen (FFF)	Faktenblatt pro Region
	Stallbauten	
	Weitere Diskussionspunkte für den ganzen Kanton	
	Weitere Topthemen für einzelne Handlungsräume	
	Weitere Diskussionspunkte für einzelne Handlungsräume	

INHALTSVERZEICHNIS

A) KANTONALE TOPTHEMEN.....	1
1. Gewässerräume.....	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Schlussfolgerungen aus dem Projekt "Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden"	3
1.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume	3
1.4 Weiteres Vorgehen	4
2. Kompensationsmassnahmen nach NHG auf landwirtschaftlichen Flächen	4
2.1 Ausgangslage	4
2.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume	5
2.4 Weiteres Vorgehen	6
3. Fruchtfolgeflächen (FFF)	6
3.1 Ausgangslage	6
3.2 Schlussfolgerungen aus dem Projekt "Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden"	9
3.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume	11
3.4 Weiteres Vorgehen	11
4. Stallbauten	11
4.1 Ausgangslage	11
4.2 Schlussfolgerungen aus dem Projekt "Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden"	12
4.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume	12
4.4 Weiteres Vorgehen	13
5. Weitere Diskussionspunkte für den ganzen Kanton.....	13
5.1 Aus- und Weiterbildung: Erweiterungen im Bereich Coaching von Entwicklungsprozessen.....	14
5.2 Regionale Vertretung der Landwirtschaft in wichtigen raumrelevanten Planungs- und Entscheidungsprozessen.....	14
B) TOPTHEMEN NACH HANDLUNGSRÄUMEN	16
6. Weitere Topthemen für einzelne Handlungsräume.....	16
7. Weitere Diskussionspunkte für einzelne Handlungsräume	16
C) UMSETZUNGEN	18
8. Stossrichtung für die Überarbeitung des kantonalen Richtplans ..	18
9. Weiteres Vorgehen	19
ANHANG	21

Faktenblatt kantonale Topthemen	21
Übersichtsmatrix der Topthemen und Handlungsräume	21
Faktenblatt Handlungsraum Albula	21
Faktenblatt Handlungsraum Davos-Klosters.....	21
Faktenblatt Handlungsraum Moesano	21
Faktenblatt Handlungsraum Nordbünden.....	21
Faktenblatt Handlungsraum Oberengadin.....	21
Faktenblatt Handlungsraum Surselva	21
Faktenblatt Handlungsraum Unterengadin.....	21
Faktenblatt Handlungsraum Viamala	21


ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1: Übersicht der Raumtypen im Kanton Graubünden inklusive der Gebiete mit besonderem Optimierungspotential.....	20
--	----

ABKÜRZUNGEN

ALG:	Amt für Landwirtschaft und Geoinformation, Kanton Graubünden
AP:	Agrarpolitik
ARE:	Amt für Raumentwicklung, Kanton Graubünden
AV:	Amtliche Vermessung
CUA:	Concetto d'Utilizzo Agricolo
DZ:	Direktzahlungen
DZV:	Direktzahlungsverordnung (SR 910.13)
FFF:	Fruchtfolgeflächen
GSchG:	Gewässerschutzgesetz
GSchV:	Gewässerschutzverordnung
GIS:	Geographisches Informationssystem
LP:	Landwirtschaftliche Planung
LNK:	Landwirtschaftliches Nutzungskonzept
LWF:	Landwirtschaftliche Fläche
NHG:	Natur- und Heimatschutzgesetz
NUP:	Nutzungsplanung
PRE:	Projekt zur regionalen Entwicklung

IMPRESSUM

Projektleitung	Dr. Boris Spycher Amt für Raumentwicklung (ARE) Kanton Graubünden
Steuerungsgruppe	Richard Atzmüller, Amtsleiter Amt für Raumentwicklung (ARE) Kanton Graubünden Daniel Buschauer, Amtsleiter Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) Kanton Graubünden
Arbeitsgruppe	Moreno Bonotto, ALG Rolf Hug, LBBZ Plantahof Valentin Luzi, ALG Carlo Mengotti, LBBZ Plantahof, Regionalbüro Samedan Urs Pfister, ARE Daniel Ulb, Bauernverband Kanton Graubünden Aurelia Berta, Società agricola Mesolcina e Calanca Gianluca Giuliani, Büro Flury&Giuliani, Zürich Alberto Toscano, LBBZ Plantahof, Zweigstelle Mesocco
Projektverfasser	 m.fritsch e m a c Dr. Martin Fritsch Dr. Mirko Huhmann Domenica Bucher Simon Vollenweider Lilian Zihlmann Ing.-Büro EMAC Umweltmanagement & Kommunikation Wildbachstrasse 46 CH – 8008 Zürich Tel.: +41 44 380 31 42 m.fritsch@emac.ch

A) KANTONALE TOPTHEMEN

1. Gewässerräume

1.1 Ausgangslage

Mit der neuen Regelung des Gewässerschutzgesetzes auf Bundesebene werden die Gewässerräume um 20'000 ha vergrössert. Hintergrund ist der Kompromiss, der zum Rückzug der Gewässerschutzinitiative "Lebendiges Wasser" geführt hat und die daraus resultierende Revision des GSchG und der GSchV. Ein zentraler Punkt dieser Revision ist die Ausscheidung der Gewässerräume. Raumwirksam sind aber auch Revitalisierungen (Flussraumaufweitungen) sowie Retentionsbecken im Zusammenhang mit Schwall-Sunk-Sanierungen. Die entsprechenden Berichte der national- und ständerätlichen Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) zeigen, dass diesem Kompromiss ein hoher Stellenwert beigemessen wird.

Ausweitung der Gewässerräume um 20'000 ha

In diesen neu ausgeschiedenen Gewässerräumen darf nur extensive Landwirtschaft betrieben werden. Die Grössenordnung der zusätzlichen Gewässerräume ist seit mehreren Jahren bekannt. Die daraus resultierenden Ertragseinbussen sollen mit jährlich CHF 20 Millionen Direktzahlungen entschädigt werden.

Folgen für die Landwirtschaft

Zwischen 2012 und 2013 haben insgesamt 9 Kantone Standesinitiativen zum Thema Gewässerraum eingereicht. Alle brachten sie zum Ausdruck, dass den Interessen der Landwirtschaft stärker Rechnung getragen werden soll. Den Kantonen sollen die Kompetenz und die Freiheit eingeräumt werden, dass sie die Interessen betreffend dem Schutz von landwirtschaftlichen Nutzflächen und standortgebundenen Anlagen verstärkt berücksichtigen können. Der Kanton Graubünden fordert in seiner Standesinitiative zudem, dass ein effektiver Ersatz der Fruchtfolgeflächen gemäss Artikel 36a Abs. 3 GSchG zu gewährleisten ist.

Aktuell zur Verfügung stehende Vollzugshilfen:

"Gewässerraum im Siedlungsgebiet", Merkblatt vom 18. Januar 2013 zur Anwendung des Begriffs «dicht überbaute Gebiete» der Gewässerschutzverordnung, erarbeitet von den Bundesämtern für Raumentwicklung (ARE) und Umwelt (BAFU) in Zusammenarbeit mit den Kantonen (im Rahmen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, BPUK).

Stufe Bund

"Gewässerraum und Landwirtschaft", Merkblatt vom 20. Mai 2014, erarbeitet von den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), Landwirtschaft (BLW) und Raumentwicklung (ARE) in Zusammenarbeit mit den Kantonen.

Die Mitarbeit der Kantone fand im Rahmen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) sowie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz statt.

"Gewässerraumausscheidung Graubünden", Leitfaden, 11. Juni 2015, herausgegeben vom Amt für Natur und Umwelt (ANU), Kanton Graubünden.

Stufe Kanton Graubünden

Aktueller Stand im National- und Ständerat:

Nach einer sehr kontroversen Debatte in beiden Räten hat der Ständerat – im Gegensatz zum Nationalrat – am 16. März 2015 beschlossen, dass den 9 Standesinitiativen keine Folge geleistet wird. Mit diesem Beschluss ist gleichzeitig die Motion der ständerätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-S)

Ablehnung der Standesinitiativen im Ständerat

angenommen, welche für die Kantone den grösstmöglichen Handlungsspielraum bei der Festlegung der Gewässerräume verlangt.

Am 3. Dezember 2015 hat der Ständerat zudem die Motion von Nationalrat Leo Müller mit 11 zu 33 Stimmen abgelehnt. Sie hatte zum Inhalt, dass die Gesetzgebung so anzupassen ist, dass die Mindestbreite des Gewässerraumes unterschritten werden kann, um den verschiedenen Interessen Rechnung zu tragen.

Erhalt der ursprünglichen Ausscheidung der Gewässerräume

Damit steht das Parlament zum Kompromiss, der letztlich zum Rückzug der Gewässerschutzinitiative geführt hatte. Das GSchG bleibt bezüglich der Ausscheidung von Gewässerräumen in seiner ursprünglichen Form erhalten (GSchG, Art 36a¹)

Aktueller Stand zum Vollzug:

Das GSchG verlangt, dass die Gewässerräume in der Richt- und Nutzungsplanung auszuscheiden sind. Mit den Vollzugshilfen ist dazu eine Basis verfügbar, welche durch die Anpassung der GSchV bis zum Sommer 2016 noch weiter präzisiert wird.

Grundsätzlich liegt es an den Kantonen festzulegen, mit welchen spezifischen Instrumenten und Verfahren die Gewässerräume auszuscheiden sind. Allerdings sind sie aber insbesondere in der Nutzungsplanung auf Gemeindeebene als eigentliche Nutzungszonen zu verankern sowie vom Kanton prüfen und genehmigen zu lassen.

Grundlagen für Gewässerraumaus-scheidung für kleine Gewässer noch ausstehend

Für die grossen Talflüsse wurde durch das ANU bereits die natürliche Gerinnesohlenbreite (nGSB) und der minimale Gewässerraum als Grundlage erarbeitet. Dabei wurde der Gewässerraum beidseits des Gewässers vorerst nur generell, als feste Abstandslinie ausgeschieden, ohne lokale Gegebenheiten wie Bebauungsdichte der Bauzonen oder Bodenqualität zu beachten. Diese sollen bei der definitiven Ausscheidung in der Nutzungsplanung berücksichtigt werden.

Noch nicht systematisch abgeschätzt wurden hingegen die potenziellen Gewässerräume für die kleinen Gewässer. Grund ist der aktuelle Stand des politischen Entscheidungsprozesses: Die Kantone, welche eine Standesinitiativen eingereicht haben, verlangen insbesondere bei den kleinen Gewässern ein vereinfachtes und v.a. flexibles Vorgehen.

¹ **Gewässerschutzgesetz (GSchG, 1.1.2016): Art. 36a "Gewässerraum"**

- 1 Die Kantone legen nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest, der erforderlich ist für die Gewährleistung folgender Funktionen (Gewässerraum):
 - a. die natürlichen Funktionen der Gewässer;
 - b. den Schutz vor Hochwasser;
 - c. die Gewässernutzung.
- 2 Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
- 3 Die Kantone sorgen dafür, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird. Der Gewässerraum gilt nicht als Fruchtfolgeflechte. Für einen Verlust an Fruchtfolgeflechten ist nach den Vorgaben der Sachplanung des Bundes nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 Ersatz zu leisten.

1.2 Schlussfolgerungen aus dem Projekt "Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden"

Nachdem die Standesinitiativen von den eidgenössischen Räten zurückgewiesen wurden, besteht heute Klarheit darüber, dass die Regelungen zur Ausscheidung der Gewässerräume im revidierten Gewässerschutzgesetz Bestand haben wird.

Gewässerräume sind häufig auch landwirtschaftlich wertvolle Räume. Dies gilt insbesondere für Talgebiete grosser Flüsse, wo mittel- bis langfristig Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekte weiteren Flächenbedarf benötigen und zu einem definitiven Kulturlandverlust führen werden.

Gerade in diesen Gebieten steht die Landwirtschaft aber mit weiteren Nutzungsansprüchen in Konkurrenz, insbesondere aus den Bereichen Verkehr, Naherholung und Siedlungsentwicklung. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (mit den Zielsetzungen "Siedlungsentwicklung nach Innen" und "Besserer Schutz des Kulturlandes") ist der Druck auf das Landwirtschaftsland zwar geringer geworden, aber nicht verschwunden.

Die Landwirtschaftliche Nutzfläche ist v.a. in den Tallagen nach wie vor mehrfach unter Druck. Umso wichtiger ist es, dass der Spielraum bei der Ausscheidung des Gewässerraums in der Interessenabwägung zugunsten der Landwirtschaft berücksichtigt wird.

Für den Vollzug der Gewässerraumausscheidung auf kommunaler Ebene besteht zwar ein systematisches Vorgehen. Ohne einen direkten Input durch die Landwirtschaft dürfte der Spielraum bei der Gewässerraumausscheidung aber kaum zugunsten der Landwirtschaft genutzt werden.

Ziel muss sein, dass auf der kommunalen Ebene der Nutzungsplanung die notwendigen Grundlagen sowie das entsprechende Wissen bei den Gemeindebehörden und Planern eingebracht werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Landwirtschaft einerseits so früh als möglich in diese Verfahren mit einbezogen wird. Dies bedingt andererseits, dass sich die Landwirte aktiv einbringen, bevor Entscheide gefällt werden.

**Erhöhte Landnutzungs-
konkurrenz
in den Talebenen**

Projektziel

1.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume

Da sich in den grösseren Talebenen gleichzeitig die wertvollsten landwirtschaftlichen Flächen befinden (z.B. die FFF im Bündner Rheintal) sollte bei raumrelevanten Vorhaben grundsätzlich eine Landwirtschaftliche Planung durchgeführt werden. Deren Ziel ist es, die Anliegen der Landwirtschaft aufzunehmen, um im Rahmen der raumplanerischen Verfahren in eine Interessenabwägung vornehmen zu können, also sowohl bei der Ausscheidung samt landwirtschaftlicher Umnutzung der räumlich umfangreichen Gewässerräume als auch im Falle von Flächenverlusten im Rahmen von Revitalisierungsprojekten.

Gewässerräume und Revitalisierungspereimeter müssen im kantonalen Richtplan (KRIP) festgelegt werden. Die definitive Ausscheidung erfolgt im Rahmen der Nutzungsplanung durch die Gemeinden. Dazu sind die bestehenden Vollzugshilfen soweit aufeinander abzustimmen und zu ergänzen, dass sie zugleich ein praxistaugliches Instrument zur Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Interessen ergeben.

Wichtig ist es dabei auch das Zusammenspiel mit anderen Planungsverfahren, wie z.B. der Landwirtschaftlichen Planungen, aufzuzeigen, nicht zuletzt mit dem Ziel eine aus ganzheitlicher Sicht optimale Lösung zu erreichen. Dazu muss der Kanton die notwendigen Vorbereitungsarbeiten übernehmen.

**LP als Werkzeug zur
Positionierung der
Landwirtschaft**

**Berücksichtigung der
landwirtschaftlichen
Interessen in der
kommunalen Planung**

1.4 Weiteres Vorgehen

- Bei dem im Moment sistierten Entwurf des Kantonalen Richtplans zum Thema "Oberflächengewässer und Fischerei" soll geprüft werden, ob ergänzende Handlungsanweisungen eingefügt werden können, die eine optimale Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Interessen bei der Umsetzung der Gewässerräume auf kommunaler Ebene und bei der Planung von Revitalisierungsprojekten sicherstellen.
- In den grösseren Talebenen, in denen sich gleichzeitig die wertvollsten landwirtschaftlichen Flächen befinden, sollen Landwirtschaftliche Planungen erarbeitet werden. In Zusammenarbeit mit dem Bauernverband sollen regionale Initiativen gefördert werden. Auslöser für diese Initiativen können die im Bericht beschriebene Gefährdungspotentiale sein oder auch konkrete grössere Projekte, die mehr als 3 Hektaren Fruchtfolgefläche beanspruchen.
- Zuhanden von Gemeinden und Planern ist eine spezifische, praxisorientierte Wegleitung zu erarbeiten. Darin ist aufzuzeigen, wie der Spielraum bei der definitiven Festlegung des Gewässerraums zugunsten von landwirtschaftlichen Interessen genutzt werden kann.

2. Kompensationsmassnahmen nach NHG auf landwirtschaftlichen Flächen

2.1 Ausgangslage

Zweifacher Flächenverlust in der Landwirtschaft

Die Pflicht zur Realisierung von Kompensationsmassnahmen bei Projekten, in denen Inventarobjekte nach Natur- und Heimatschutzgesetz (Art. 6 NHG) tangiert werden oder bei denen Wald gerodet werden muss (Art. 7 WaG), führen aus Sicht der produzierenden Landwirtschaft zu einem zweifachen Flächenverlust: Einmal durch das Bauvorhaben und noch einmal durch die Kompensation auf landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Da der Nachweis dieser Flächen eine Voraussetzung für die Projekt- und Plangenehmigungsverfahren sind, erfolgt die Suche, Planung und Ausscheidung von Kompensationsflächen in der Regel direkt auf das Projekt bezogen und ohne den Miteinbezug der Landwirtschaft. Eine Suche nach allenfalls geeigneteren Alternativen findet in der Regel nicht statt.

Projektunabhängige Übersicht zu Kompensationsmassnahmen

Derzeit fehlt eine kantonale oder regionale, projektunabhängige Übersicht zu geeigneten Aufwertungs- oder Pflegemassnahmen und -flächen. Eine solche Übersicht wäre aber Voraussetzung, um bei konkreten Vorhaben die bestmögliche Kompensationsmassnahme aus einem Pool potenzieller Massnahmen auswählen zu können, damit:

- möglichst wenig wertvolle landwirtschaftliche Nutzfläche verloren geht,
- Synergien im Bereich der ökologischen Vernetzung ermöglicht werden,
- die Landwirtschaft von allfälligen Pflegemassnahmen profitieren kann.

Z.B. Kompensationsmassnahmen auf unternutzten Wald-Weide Flächen

Ein Beispiel dafür wären heute unternutzte Wald-Weide-Flächen, die als Übergangsräume von Wald und Weide sowohl für die Land- und Forstwirtschaft als auch für die Ökologie ein hohes Potenzial aufweisen. Durch eine bewusste Förderung dieser Flächen im Rahmen von Kompensationen kann der Einwaldung entgegengewirkt, eine landwirtschaftliche Nutzung erhalten und eine gezielte ökologische Aufwertung und Vernetzung vorgenommen werden. Zugleich könnten landwirtschaftlich wertvolle Flächen geschont werden, die sonst die für Kompensationsmassnahmen in Anspruch genommen würden.

Aktuell erarbeitet eine Arbeitsgruppe Richtlinien, wie mit Schutzwald-, Wald-Wiese- oder Wald-Weide-Gebieten umzugehen ist. Sie stützt sich dabei auf umfangreiche Daten und Grundlagen, welche vom Amt für Wald und Naturgefahren erhoben wurden. Die Erkenntnisse dieser Arbeitsgruppe sind auch in die weiteren Arbeiten zum Schutz der landwirtschaftlichen Flächen einzubeziehen.

Im Weiteren muss auch die Frage nach der "räumlichen Gebundenheit" und der "zeitlichen Flexibilisierung" der Kompensationspflicht gestellt werden. Die Kompensationen könnten an Qualität gewinnen, wenn Massnahmen nicht mehr zeitlich und räumlich in unmittelbarer Nähe zum auslösenden Projekt liegen müssten, sondern dort, wo sie ökologisch am sinnvollsten sind und erst dann, wenn sie mit anderen Nutzungsinteressen abgestimmt sind. Zum Beispiel im Rahmen von Meliorationen, die zu Kompensationsmassnahmen in einem meist grösseren Perimeter eine ganzheitliche Betrachtung der Schutz- und Nutzungsanliegen ermöglichen und grundeigentumsverbindliche Lösungen ermöglichen.

In Bezug auf eine überkommunale Koordination können die Regionen eine wichtige Vermittlerrolle übernehmen. So ist beispielsweise in den regionalen Richtplänen Oberengadin und Engiadina Bassa als Grundsatz festgelegt, dass ökologische Ersatzmassnahmen unter einer regionalen Betrachtung vorgenommen und sofern zweckmässig gebündelt realisiert werden. In diesem Sinne soll der Aufbau von regionalen Massnahmenpools/ Ersatzmassnahmenfonds gefördert werden bzw. der Link zu bereits vorhandenen Plattformen sichergestellt werden (z.B. Pro Terra Engiadina, welche auch bestens mit der Landwirtschaft vernetzt ist). Ähnliche Lösungen könnten auch in weiteren regionalen Richtplänen verankert werden.

Neue Ansätze in der Ausscheidung von Kompensationsmassnahmen

2.2 Schlussfolgerungen aus dem Projekt "Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden"

Kompensationsmassnahmen sind nach NHG gesetzlich vorgegeben. Die Art und Lokalisierung der Kompensationsmassnahmen sind hingegen vom Kanton bzw. vom Projektträger beeinflussbar. Für den Schutz der landwirtschaftlich wertvollen Räume können darum besser koordinierte Ausscheidungsmechanismen zur Anwendung gebracht werden, in welche auch die Landwirtschaft aktiv mit einbezogen und Synergien im Sinne eines Interessenausgleichs erreicht werden.

Aktiver Einbezug der Landwirtschaft bei Kompensationen

2.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume

Erstellen einer Gesamtübersicht der Problematik um die Kompensationspflicht unter Einbezug aller betroffenen Ämter (ANU, AWN, AJF, ALG, ARE evtl. TBA) sowie der bereits vorhandenen Ansätze und Plattformen (z.B. Pro Terra Engiadina usw.).

Übersicht

Ausarbeitung von "Best Practice"-Beispielen für ökologisch sinnvolle, kreative und koordinierte Lösungen in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren (Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Strassenbau, Wasserwirtschaft usw.).

Best-Practice-Beispiele

Prüfung einer räumlichen und zeitlichen Flexibilisierung der auszuscheidenden Flächen. Dazu wäre zu prüfen, ob sich ein Fond- oder Pool-System aufbauen liesse, in dem Massnahmen zeitlich flexibler umgesetzt und verbucht sowie räumlich angeordnet werden könnten. Durch eine solche Flexibilisierung könnte durch Vernetzung zudem ein grösserer und bedarfsgerechterer Nutzen für die Ökologie erzielt werden.

Flexibilisierung

Definition von kantonalen Kriterien, Grundsätzen und/oder Mechanismen zur Identifikation und Ausscheidung von Flächen, die sich für Kompensationsmassnahmen eignen. Anhand dieser Kriterien/Mechanismen könnten auf überkommunaler und regionaler Ebene geeignete Flächen identifiziert und Kompensationsmassnahmen koordiniert umgesetzt werden. Gegenüber einem Pool mit einer Vorauswahl poten-

Def. von Kriterien und Mechanismen

zieller Flächen hätten Kriterien, Grundsätzen und Mechanismen den Vorteil, dass ein Instrumentarium zur Verfügung stände, um im konkreten Bedarfsfall die bestmögliche Einbettung in die bisherige Nutzung zu erreichen. In diesen Identifikationskriterien und -mechanismen können die landwirtschaftlichen Interessen sowohl bei der Ausscheidung als auch bei der Nutzung und Pflege als fester Bestandteil vorgesehen fixiert und die praktische Machbarkeit aufgezeigt werden.

2.4 Weiteres Vorgehen

Als Folgearbeit soll ein von den drei Ämtern ARE, ANU und ALG gemeinsam initiiertes Prozess mit dem Ziel eingeleitet werden, dass:

- eine kantonale "Best Practice" für ökologisch sinnvolle, kreative und koordinierte Lösungen in Zusammenarbeit mit den kantonalen Ämtern und den wichtigsten Akteuren ausgearbeitet wird.
- ein kantonaler Katalog von Kriterien, Grundsätzen und/oder Mechanismen als Grundlage erstellt wird, mit dem sich Kompensationsflächen identifizieren und ausscheiden lassen. Der Katalog dient gleichzeitig dazu, die landwirtschaftlichen Interessen berücksichtigen zu können.
- die Land- und Forstwirtschaft frühzeitig in den Planungs-, Ausscheidungs- und Umsetzungsprozess mit eingebunden wird, um über die ökologischen Ziele hinaus interessenübergreifende, orts- und flächenbezogene Lösungen erarbeiten zu können.

3. Fruchtfolgeflächen (FFF)

3.1 Ausgangslage

RPG-Revision 1 u. 2

Der Schutz der Kulturlandes und damit v.a. der FFF ist einer der zentralen Punkte in der bereits kürzlich erfolgten, ersten Revision der Raumplanungsgesetzes (RPG 1). Ursprünglich waren die FFF auch Bestandteil der anstehenden zweiten Revision (RPG 2). Mittlerweile wurde der Sachplan FFF aber aus der zweiten Etappe ausgeklammert. Stattdessen soll der Sachplan FFF in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen überarbeitet werden. Diese Überarbeitung erfolgt unter der Co-Leitung der Bundesämter für Landwirtschaft und für Raumentwicklung.

Anpassung der Richtplanung

Seit dem 1. Mai 2014 ist die im März 2013 vom Volk gutgeheissene Revision des Raumplanungsgesetzes in Kraft. Kern der Revision war, den Vollzug des haushälterischen Umgangs mit dem Boden griffiger zu gestalten. Aktuell sind die Kantone daran, die neuen Bestimmungen umzusetzen, insbesondere was die Anpassung ihrer Richtpläne angeht. Sie haben dafür ab Inkrafttreten des revidierten Gesetzes 5 Jahre Zeit. Anschliessend folgt die Umsetzung der Richtplanvorgaben auf der Stufe der kommunalen Nutzungsplanung. Bis zum Abschluss der Richtplananpassung dürfen die Kantone die Fläche der Bauzonen insgesamt nicht vergrössern.

Ein wichtiger Teil der RPG 1 ist der stärkere Schutz des Kulturlandes². Der Kulturlandschutz wird zudem durch ein Behördenbeschwerderecht ausgebaut (Art. 34 Abs. 3 RPG und Art. 46 Abs. 3 RPV), das dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) erlaubt, sowohl auf kantonaler wie auch auf eidgenössischer Stufe die entsprechenden Rechtsmittel zu ergreifen, falls ein Vorhaben FFF beansprucht. Zudem sind die Kantone ab dem 1. Januar 2015 verpflichtet, dem BLW Vorhaben zu melden, die mehr als 3 ha an FFF beanspruchen. Dies ermöglicht dem BLW, jeweils eine Interessensüberprüfung vorzunehmen und bei qualifizierten Rechtsverletzungen zu intervenieren.

Behördenbeschwerderecht

Im zwischenzeitlich laufenden politischen Diskussions- und Vorbereitungsprozess zu den kommenden Entscheidungen in den beiden Räten, haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) bereits 2013 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, die Massnahmen zur Sicherung des landwirtschaftlichen Kulturlandes und insbesondere der Fruchtfolgeflächen genauer, respektive auch quantitativ zu evaluieren.

Quantitative Evaluation der FFF

Auf Grund des von der PVK ausgearbeiteten Berichtes hat die GPK des Nationalrates ihrerseits an ihren beiden Sitzungen vom 19. und 20. November 2015 in einem Bericht festgehalten, dass der aktuelle Kulturlandschutz nicht genügt und immer noch zu viel wertvolles Kulturland verloren geht. Im Bericht wird kritisiert, dass die Schutzbestimmungen zu schwach seien und die Kantone beim Vollzug zu viel Ermessensspielraum hätten. Im Weiteren wird auf die Diskrepanz zwischen Kulturland- und Waldschutz hingewiesen. Beim Kulturlandschutz gibt es keine annähernd so klare und wirksame Schutzbestimmungen, wie für den Wald.

Kulturlandschutz als zu schwach beurteilt

In ihrem Bericht vom 20. November 2015 bringt die GPK-N deshalb 4 Empfehlungen und ein Postulat ein, mit dem Ziel, dass der Bundesrat weitere Verbesserungsmaßnahmen prüft. Die GPK-N empfiehlt, dass:

1. der Kulturlandschutz explizit gesetzlich verankert wird. Zu dieser Empfehlung wurde gleichzeitig ein Postulat überwiesen, in dem der Bundesrat aufgefordert wird, die bestehende Prioritätenordnung von Schutzansprüchen umfassend zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Es soll dabei insbesondere das Verhältnis des Kulturlandschutzes zum Waldschutz überprüft werden. Zudem soll aufgezeigt werden, wie die Abstimmung auch mit den weiteren Schutzansprüchen in den Bereichen Wald-, Umwelt-, Gewässer-, Moor-, Natur- und Heimatschutz usw. mit dem Boden- und Kulturlandschutz verbessert werden kann;

Gesetzliche Verankerung des Kulturlandschutzes

² **Raumplanungsverordnung: 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.

1^{bis} Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn:

- a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann; und
- b. sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

2 Die Kantone 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 ARE min. alle 4 Jahre mit (Art. 9 Abs. 1).

**Überarbeitung
Sachplan FFF**

2. der Sachplan Fruchtfolgeflächen überarbeitet und gestärkt sowie die Datengrundlage verbessert wird;

Stärkung der Aufsichtsfunktion des Bundes

3. der Bund für den kantonalen Vollzug seine Aufsichtsfunktion umfassend wahrnimmt und den ihm zur Verfügung stehenden Handlungsraum konsequent ausnutzt. Dies gilt v.a. für die Genehmigung der kantonalen Richtpläne, die Berichterstattung der Kantone zum Stand der FFF-Kontingente sowie die kantonale Meldepflicht, damit die Bundesstellen ihr Beschwerderecht effektiv einsetzen können. Im Weiteren werden für die Umsetzung des Sachplans FFF überarbeitete Vollzugshilfen verlangt.

Konsequente Umsetzung in Bundesprojekten

4. der Kulturlandschutz bei Bundesprojekten konsequent umgesetzt und dazu die Planungsverfahren überprüft werden, damit die zuständigen Fachämter frühzeitig einbezogen werden können. Zudem soll der Kulturlandschutz auch in den anderen Sachplänen, wie z.B. Verkehr, angemessen berücksichtigt werden.

Die Problematik der FFF im Rahmen der anstehenden 2. Revision der Raumplanungsgesetzgebung - die Überarbeitung des Sachplans FFF:

- Auf Grund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung, hat der Bundesrat am 4. Dezember 2015 entschieden, dass die zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes sich auf wenige, dafür zentrale Themen beschränken wird. Aus diesem Grund wird auch das Thema FFF aus der Revisionsvorlage herausgelöst.

Trennung von RPG 2 und Sachplan FFF

- Um das Thema FFF weiter zu bearbeiten soll als erster Schritt der aus dem Jahr 1992 stammende Sachplan FFF überarbeitet werden. Erst in einer späteren Phase soll überprüft werden, ob es für einen effektiven Vollzug auch Änderungen auf der Gesetzes- und Vollzugsstufe braucht. Für die Sachplanüberarbeitung hat das UVEK eine Expertengruppe eingesetzt. Die Anhörung und Mitwirkung wird bis 2017/18 dauern. Die Verabschiedung des überarbeiteten Sachplans FFF ist für 2018 vorgesehen.

FFF im Kanton Graubünden

Die Situation im Kanton Graubünden im nationalen Vergleich:

- In den letzten Dekaden nimmt das Kulturland Schweizweit kontinuierlich ab, meist zu Gunsten der Siedlungsfläche³. In einem vom Bundesamt für Statistik (BFS) untersuchten Zeitfenster von 1979/85 bis 2004/09 verkleinerte sich die landwirtschaftliche Gesamtfläche um 5.4 Prozent⁴. 3.4 Prozent gingen aufgrund von neuen Siedlungsflächen verloren.
- Im Kanton Graubünden verringerte sich die Landwirtschaftsfläche um 6 % hauptsächlich aufgrund der zunehmenden Waldflächen und in einem untergeordneten Mass aufgrund der zunehmenden Siedlungsflächen (vgl. Abbildung).

³ Bundesamt für Statistik, 2010.

⁴ Medienmitteilung BFS (22.11.2013): Neue Resultate der Arealstatistik der Schweiz - Mehr Siedlungs- und weniger Landwirtschaftsflächen.

Flächenstatistik für Graubünden [ha] Quelle: Arealstatistik ⁵				
	1979/85	2004/09	Veränderung	
			Absolut	Prozent
Siedlungsfläche	11 288	13 863	2 575	23 %
Landwirtschaftsfläche	217 453	204 353	- 13 100	- 6%
Bestockte Flächen	183 247	196 389	13 142	7 %
Unproduktive Fläche	298 512	295 895	- 2 617	- 0.01%

- Graubünden hatte 2004/09 3715 ha Ackerlandfläche. Der Mindestumfang der Fruchtfolgefläche (FFF) beträgt 6300 ha, was bedeutet, dass nur maximal rund 60% der FFF als Ackerland genutzt werden. Der Kanton Graubünden gehört damit zu den Kantonen, dessen FFF am wenigstens als Ackerland genutzt werden.
- Der Kulturlandverlust pro Einwohner und Arbeitsplatz ist in Graubünden aber etwa doppelt so hoch wie im schweizerischen Durchschnitt. Dies primär wegen den einwachsenden Waldflächen, dem Flächenverbrauch durch den Tourismus und dem weitläufigen Verkehrsnetz.
- Beim Ackerland liegt die Abnahme pro zusätzlichen Einwohner oder Arbeitsplatz in Graubünden beim Wert des Schweizerischen Medians und unter dem Schweizerischen Durchschnittswert. Die Ackerbaugebiete sind aufgrund ihrer Lage in den Talböden deutlich weniger von einwachsendem Wald sowie von touristischen Nutzungen betroffen. Der Siedlungsdruck ist in diesen Gebieten zwar vorhanden, aber tendenziell geringer als im schweizerischen Mittelland. Dies trotz des Umstands, dass grosse Teile des Ackerlandes in den intensiv und vielfältig genutzten Talböden von Bündner Rheintal, Domleschg und vorde-rem Prättigau liegen.

3.2 Schlussfolgerungen aus dem Projekt "Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden"

Auch für die Bündner Landwirtschaft spielen die FFF eine wichtige Rolle. Sie konzentrieren sich in den Talebenen Nordbündens und reichen dabei bis ins Domleschg in die Surselva und nach Mittelbünden, weitere Flächen liegen in den Südtälern und im Unterengadin. Damit liegen die wertvollsten Landwirtschaftsflächen in Räumen, in denen sich nicht nur die nicht-landwirtschaftlichen Nutzungen durch Verkehr, Siedlung und Industrie konzentrieren, sondern in denen mit den grossen Talflüssen auch die Gewässerräume sowie die ökologischen Ausgleichsflächen besonders ins Gewicht fallen, die es im Zusammenhang mit Infrastrukturanlagen auszuscheiden gilt.

Die FFF-Problematik konzentriert sich im Kanton Graubünden damit räumlich auf wenige Gebiete, die gleichzeitig als die wichtigsten Ballungs- und Entwicklungsräume gelten. Die FFF spielen jedoch auch in anderen Tälern, wie z.B. im Valposchia-

**FFF in den Talebenen
unter besonderem
Nutzungsdruck**

⁵ „Die Erhebung der Arealstatistik basiert auf digitalen Luftbildern und Bildstreifen des Bundesamts für Landestopografie aus den Jahren 1979/85, 1992/97, 2004/09 und 2013/18. Diesen wird ein Stichprobengitter von 100 Meter Maschenweite überlagert. An den Schnittpunkten werden mittels visueller Interpretation die Bodennutzung und die Bodenbedeckung bestimmt.“ (Bundesamt für Statistik, 2015, Erhebung der Bodennutzung und Bodenbedeckung, S. 3)

vo, im unteren Misox, im Val Mustair, in der Surselva und im Unterengadin eine wichtige Rolle. Dies, indem sie für die Berglandwirtschaft in Kombination mit den überwiegend extensiv genutzten Flächen, wirtschaftlich wichtige Zusatzflächen darstellen, die sich für intensivere Kulturen eignen und so zu einer Diversifizierung der Betriebe beitragen. Für den Kanton Graubünden ist es deshalb wichtig, dass bei der Bestimmung der FFF auch die Hangneigung mitberücksichtigt wird. Ein Vergleich der Ausscheidungskriterien mit anderen Kantonen ist anzustellen.

Rein summarisch hat der Kanton Graubünden sein Kontingent von 6'300 ha erfüllt, dies gestützt auf die in den 80er Jahren erarbeiteten Grundlagen (Fachstelle Ackerbau des LBBZ Plantahof). Es lässt sich derzeit noch nicht sagen ob diese Grundlagen den zukünftigen Anforderungen des Sachplans FFF genügen werden oder nicht.

3.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume

Der Sachplan FFF wird gesamtschweizerisch überarbeitet. Es ist wichtig, dass sich der Kanton Graubünden in dieser Situation proaktiv zeigt und sich für diesen Überarbeitungsprozess vorbereitet:

- Als erstes geht es darum, sich im Rahmen von Vernehmlassungen gezielt einzubringen. Dazu sind Grundlagen und genaue Informationen zu Lage, Umfang und Qualität der FFF im Kantonsgebiet notwendig.
- Nachdem der überarbeitete Sachplan vorliegt, wird es in einem zweiten Schritt darum gehen, sich rechtzeitig auf die Umsetzung vorzubereiten.

**Proaktives Vorgehen
des Kantons bei der
Sachplanrevision**

3.4 Weiteres Vorgehen

Es soll - im Sinne eines **Vorprojektes zur Sachplanüberarbeitung** - ein von den beiden Ämtern ARE und ALG gemeinsam initiiertes Prozess mit weiteren Beteiligten (z.B. Plantahof) eingeleitet werden. Ziel ist, in 2 Phasen die folgenden Punkte auszuarbeiten:

Phase 1: Aktualisierung der Datengrundlagen

- Stand der Erkenntnis und aktuelle Situation: Datenqualität, Karten etc.
- Differenzierte Auswertung der bestehenden Daten. Evaluation von zusätzlichen potentiell als FFF anrechenbaren Flächen.

Phase 2: Abstimmung mit den Bundesbehörden

- Im Rahmen von Vernehmlassungen oder Arbeitsgruppen sollen die Anliegen aus kantonaler Sicht eingebracht, die Auswirkungen von neuen Bestimmungen im Sachplan aufgezeigt sowie die spezifischen neuen Anforderungen für den Kanton zusammengetragen und analysiert werden.
- Die kantonale Umsetzung des Sachplans FFF soll vorbereitet werden. Dazu werden insbesondere die Vorgaben für die kantonale Richtplanung erfasst sowie konkrete Handlungsanweisungen im Falle von FFF-Kompensationen angegeben.

4. Stallbauten

4.1 Ausgangslage

Die Ansprüche und Anforderungen an Stallbauten sind aus Gründen des Tierwohls (neue Tierschutzgesetzgebung), den veränderten Züchtungs- und Haltungskonzepten (Laufställe, Mutterkuhhaltung), der Modernisierung sowie des Strukturwandels laufend angewachsen und komplexer geworden.

**Wachsende Ansprüche
an die Tierhaltung**

Entsprechend nehmen heutige Ställe bedeutend mehr Fläche ein. Ein moderner Freilaufstall ist heute in Bezug auf die Gebäudefläche in der Regel rund 60% grösser als ein herkömmlicher Tierstall (ohne Auslauf). Dazu kommen noch die notwendigen Zusatzflächen, die bedingen, dass für einen modernen Stall eine ganze Reihe zusätzlicher Standortkriterien und Auflagen erfüllt sein müssen (z.B. Geruchsemission, Grundwasserschutz, Zufahrt). Damit steigen auch die Kosten für moderne Ställe und die Komplexität der Projekte nimmt zu.

**Komplexerer und
grössere Stallbauten**

- Jährlich werden im Kanton Graubünden rund 25 bis 30 Stallbauprojekte durchgeführt. Zwei Drittel davon sind Neubauten, ein Drittel als Erweiterungen.

- Diese Zahlen zeigen, dass die moderne Landwirtschaft zeitgemässe Ökonomiegebäude braucht und dass bei einer konstanten kantonalen landwirtschaftlichen Nutzfläche von 56'000 ha die Modernisierung dieser Bauten eine wesentliche Komponente des Strukturwandels ist. Stallbauprojekte beginnen deshalb auf der betrieblichen Ebene und basieren auf der wirtschaftlichen Beurteilung eines Betriebs. Daraus leiten sich der Zweck, die Grösse und letztlich die Tragbarkeit und Finanzierbarkeit ab. Dieser Vorprozess verläuft überwiegend betriebsintern und ist ein unabdingbarer Bestandteil der Entwicklung eines Landwirtschaftsbetriebs. Die Wahl des Raumprogramms und des Standorts erfolgen erst im Anschluss.
- Im Weiteren kommt dazu, dass es neben den Neubauten zunehmend schwieriger wird, die älteren, nicht mehr für die Landwirtschaft benötigten Bauten (ca. 30-jährig) sinnvoll zu nutzen sowie die historischen Stallbauten orts- und landwirtschaftsgerecht zu erhalten. Die heute sehr zahlreichen, nicht mehr bzw. nur teilweise genutzten Stallbauten können das Landschaftsbild beeinträchtigen und beanspruchen Landwirtschaftsland.

4.2 Schlussfolgerungen aus dem Projekt "Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden"

Stallneubauten zunehmend schwieriger

Das Thema Stallbauten ist für die Bündner Landwirtschaft ein wichtiges Thema.

Die Schwierigkeiten liegen heute bei der Grösse der Bauten, bei der zunehmenden Komplexität der Bewilligungsverfahren (Landschaftswirksamkeit) sowie im abnehmenden Verständnis seitens der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung.

Kommt dazu, dass das Bewilligungsverfahren die Anliegen des Natur-, Landschafts-, Heimat- und Denkmalschutzes (Inventare) berücksichtigen muss. Dadurch sind Konfliktfälle häufig und Lösungen schwierig, was wiederum Auswirkungen auf die Verfahrensdauer haben kann. Es wird zudem immer schwieriger geeignete Standorte mit genügend Flächen zu finden, welche auch von den umliegenden Grundeigentümern akzeptiert werden.

In der Praxis tritt auch immer wieder der Fall auf, dass an Standorten, die im Bewilligungsverfahren weniger problematisch sind, die Verfügbarkeit des Bodeneigentums nicht gegeben ist. Es gibt wenig "Handhabe" in dieser Frage.

Das Instrument der ämterübergreifenden "Stallbausitzung" wurde wieder eingeführt und wird von allen Beteiligten als wichtig bezeichnet. Dieses Vorgehen erlaubt eine frühzeitige Koordination aller Akteure und Interessen und sollte unbedingt beibehalten werden.

Gesellschaftlich besteht eine Divergenz zwischen realer landwirtschaftlicher Betriebspraxis und der von breiten Teilen der Bevölkerung projizierten Meinung, wie Landwirtschaft in der Schweiz aussehen soll. In Einzelfällen fehlt die breitere Information der Bevölkerung, welche Konsequenzen eine allfällige Nicht-Bewilligung für einen landwirtschaftlichen Betrieb sowie für die Kulturlandschaft als Ganzes haben kann.

Gesamtschau zu Betriebsfläche und Betriebsgebäuden notwendig

4.3 Ansatz zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume

Sollen landwirtschaftlich wertvolle Räume nachhaltig geschützt werden, muss auch der Themenkomplex der Stallbauten miteinbezogen werden.

Es zeigt sich, dass eine Sensibilisierung und Bewusstseinsförderung von zentraler Bedeutung sind, damit alle beteiligten Akteure und betroffenen Interessengruppen

eine gemeinsame Sicht entwickeln können, die als Grundlage für eine ganzheitliche Interessenabwägung dient.

In den Verfahren muss eine Gesamtschau gewährleistet sein, welche die drei Ebenen der Bedarfsermittlung, der Projektbeurteilung sowie eine umfassende Interessenabwägung gleichermaßen umfasst und gegenseitig in Bezug setzt. Es geht darum, anhand der Gesamtleistung der Landwirtschaft den Sinn und die Bedeutung der Ställe aufzuzeigen. Dazu gehören auch die Konsequenzen, die sich ergeben, wenn Ställe fehlen und somit die Landwirtschaft im Gesamtsystem "Nahrungsmittelproduktion-Landschaft-Biodiversität" ihre multifunktionale Rolle nicht mehr im erwarteten Rahmen erfüllen kann. Des Weiteren geht es aber auch darum, den sorgfältigen Umgang mit Boden und Landschaft zu praktizieren und zu kommunizieren.

Die angestrebte Gesamtschau wird nur möglich sein, wenn diese auch entsprechend gut und breit sowie frühzeitig kommuniziert wird.

Ein ganzheitlicher Ansatz wird auch im Hinblick auf die kommende 2. Revision der Raumplanungsgesetzgebung (RPG 2) von Bedeutung sein. In seinem Entschluss vom 4. Dezember 2015 hält der Bundesrat fest, dass im Rahmen der RPG 2 auch die Thematik des Bauens ausserhalb der Bauzone neu geregelt wird. Gemäss den bereits angedachten neuen Bestimmungen sollen z.B. unbewohnte Bauten, Anlagen und Gebäudeteile nur dann bewilligt werden, wenn zwischen den Beteiligten eine Vereinbarung über die Beseitigung bei Wegfall des Bedarfs abgeschlossen wird. Für Stallbauten würde dies bedeuten, dass deren Umnutzung stark eingeschränkt wird bzw. es zur Verpflichtung kommen kann, dass Ställe bei Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebs wieder abgerissen werden müssen.

Stallstandorte in ausreichender Grösse sowie Stallbauprojekte müssen in Zukunft deshalb in verstärktem Masse vorausschauend geplant werden.

4.4 Weiteres Vorgehen

Die aus dem Jahre 2006 stammende Wegleitung "Landwirtschaftliches Bauen in Graubünden" soll überarbeitet und aktualisiert werden.

Unter der gemeinsamen Leitung des ARE und des ALG sollen weitere Amtsstellen und Organisationen in den Überarbeitungsprozess miteinbezogen werden. Dabei sollen folgende Randbedingungen und Ziele berücksichtigt werden:

- Ergänzung der Wegleitung mit einem Entscheidungs- und Kommunikationskonzept, im Sinne einer Gesamtschau, damit alle relevanten Kreise angesprochen, informiert und miteinbezogen sowie die Planungs-, Bewilligungs- und Realisierungsprozesse optimiert werden;
- Ausarbeitung einer Wegleitung im Sinne einer kantonalen "Best Practice" für die planerisch-technischen Aspekte des landwirtschaftlichen Bauens unter Berücksichtigung von Alternativen sowie einer umfassenden Abhandlung aller relevanten Themen.

5. Weitere Diskussionspunkte für den ganzen Kanton

Während den verschiedenen Workshops zur Erarbeitung und Diskussion der Faktenblätter ergaben sich weitere wichtige Querschnittsthemen, die an sich für den gesamten Kanton gelten, sich in den jeweiligen Handlungsräumen jedoch sehr unterschiedlich ausprägen:

Themen mit regional unterschiedlicher Ausprägung

5.1 Aus- und Weiterbildung: Erweiterungen im Bereich Coaching von Entwicklungsprozessen

Aus- und Weiterbildung gegen den Strukturwandel

Bereits heute verfügt der Kanton Graubünden mit dem LBBZ Plantahof über eine sehr professionelle und breit anerkannte Institution, die mit vielfältigen Angeboten, Veranstaltungen sowie mit der individuellen Beratung vor Ort ein breites Spektrum der landwirtschaftlichen Aus- und Weiterbildung sowie Beratung abdeckt.

Bei der Identifikation von den relevanten Faktoren, die indirekt zum Schutz von landwirtschaftlich wertvollen Räumen beitragen, wurde immer wieder auch die Aus- und Weiterbildung genannt, die insbesondere für den Strukturwandel eine sehr wichtige Rolle spielt. Zwei Bereiche sind dabei von zentraler Bedeutung:

- Für die Professionalisierung der immer komplexeren Betriebe, für die Multifunktionalität der landwirtschaftlichen Leistungen und letztlich für das Erreichen einer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt mit innovativen und qualitativ hochwertigen Produkten braucht es eine konstante Weiterbildung der Betriebsleiter und -leiterinnen.
- Auch bei der Sicherung der Nachfolge ist die Aus- und Weiterbildung ein wichtiger Faktor. Eine attraktive Ausbildung trägt entscheidend dazu bei, dass sich potenzielle Nachfolger zur Übernahme eines Betriebs entscheiden.

Zu diesen eher betriebswirtschaftlichen und betriebsspezifischen Aspekten braucht es für den Schutz der landwirtschaftlichen Räume zusätzliche und ergänzende Angebote, insbesondere im Bereich des Coachings von ganzen Entwicklungsprozessen:

- Auch gut ausgestellte und strukturierte Betriebe können letztlich nur bestehen, wenn deren weitere Entwicklung Teil eines regionalen Entwicklungsprozesses ist. Dazu braucht es vermehrt ein externes Coaching, um das komplexe Umfeld und die verschiedenen landwirtschaftlichen sowie nicht-landwirtschaftlichen Akteure in einen partizipativen Planungs- und Entscheidungsprozess einzubinden.
- Beispiel: Die Vorbereitungsphase für eine Landwirtschaftliche Planung verlangt bereits koordinative Vorbereitungen und z.B. Sensibilisierungs- sowie Informationsarbeiten, um die verschiedenen Akteure für eine LP zu motivieren und eine Organisation oder Kommunalbehörde für die Übernahme der Trägerschaft zu gewinnen. Gleiches gilt für Meliorationen oder für Projekte zur Regionalen Entwicklung (PRE).

Frühzeitiger Einbezug der landw. Interessen

5.2 Regionale Vertretung der Landwirtschaft in wichtigen raumrelevanten Planungs- und Entscheidungsprozessen

Damit landwirtschaftlich wertvolle Räume auch als solche erkannt, wertgeschätzt und erhalten bleiben, müssen die landwirtschaftlichen Interessen frühzeitig in die entscheidenden Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen. Zum einen braucht es auf regionaler und lokaler Ebene dazu die entsprechenden landwirtschaftlichen Vertreter, welche diese Aufgabe wahrnehmen können. Zum anderen müssen die Planungs- und Entscheidungsprozesse so gestaltet werden, dass die landwirtschaftlichen Interessen und Vertretungen darin einen festen und selbstverständlichen Bestandteil bilden.

Konkret angesprochen sind diesbezüglich der kantonale Bauernverband, Bauernvereine oder Produktionsgemeinschaften. Ihre Aufgabe besteht darin die betroffenen Landwirte und Landwirtinnen sowohl über die anstehenden raumrelevanten Planungs- und Entscheidungsprozesse als auch über die Optionen informieren, die zur

Verfügung stehen, sich aktiv in diese Prozesse einzubringen (z.B. Landwirtschaftliche Planung).

B) TOPTHEMEN NACH HANDLUNGSRÄUMEN

Faktenblätter im regionalen Kontext

6. Weitere Topthemen für einzelne Handlungsräume

Für jeden Handlungsraum wurden die Analysen, Ziele und Massnahmen im jeweils regionalen Kontext in Form eines Faktenblatts zusammengefasst. Die Faktenblätter enthalten als Quintessenz jeweils Aussagen für das weitere Vorgehen in der jeweiligen Region. Ziel ist, dass damit auf der Ebene der Handlungsräume jeweils ein weitergehender Prozess ausgelöst wird. Nachfolgend sind die Regionen in Bezug zu den besonders wichtigen Themen gesetzt:

- **Nordbünden:**
(unterteilt in Teilräume/ Regionen Landquart, Plessur und Imboden)
=> Durchführen einer Strategischen Landwirtschaftlichen Planung (LP)
- **Albula:**
=> Entwicklung eines gemeinsamen Projektes / einer gemeinsamen Projektidee im Sinne z.B. eines Projektes zur Regionalen Entwicklung (PRE):
- **Moesano:**
=> Durchführen einer umfassenden, entwicklungsorientierten und stark partizipativen LP
=> Ausloten der Kooperationsmöglichkeiten mit dem Nationalparkprojekt Parc Adula
- **Bregaglia:**
=> Definition eines Pakets von kombinierten und gebündelten Massnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Landschafts- und Naturraumpflege sowie Landschaftsqualität

7. Weitere Diskussionspunkte für einzelne Handlungsräume

Weitere Schwerpunktthemen

Neben den Themen mit gesamtkantonal hoher, aber unterschiedlicher Relevanz für die einzelnen Handlungsräume haben sich bei der Ausarbeitung der Faktenblätter noch weitere wichtige Themen ergeben, welche für mehrere Handlungsräume von grosser Bedeutung sind:

Diese Schwerpunktthemen haben u.a. einen sehr direkten Bezug zur Problematik der Kompensationsmassnahmen nach NHG und könnten direkt von den vorgeschlagenen kantonalen Kriterien, Grundsätzen und Mechanismen für die Identifikation und Ausscheidung von geeigneten Kompensationsmassnahmen profitieren:

- **Generelle Aufwertung und Stärkung des Vollzugs:** Bessere und systematischere Verwendung der vorhandenen Verfahren und Mittel, wie z.B. eine Koordination mit den Wald-Entwicklungsplänen (WEP).
- **Wald-Weide:** Offenhaltung von landwirtschaftlich geeigneten Flächen, welche durch fehlende Beweidung einwachsen und damit der Landwirtschaft verloren gehen. Betrifft v.a. die Handlungsräume Oberengadin-Valposchiavo-Bregaglia, Moesano und Surselva.
- **Aufwertung der Alpen** in den Regionen Viamala, Unterengadin-Val Müstair, Oberengadin-Valposchiavo-Bregaglia, Moesano, Surselva (unter Einbezug der Konflikte mit dem Tourismus und um die Einwanderung von Grossraubtieren).

- **Gebündelte und kombinierte Massnahmenpakete** sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Sektoren Forst, Tourismus und Kulturlandschutz mit Schwerpunkt im Bergell als Teil des Handlungsraum Oberengadin-Valposchiavo-Bregaglia.
- **Förderung der Kulturlandpflege** in den Handlungsräumen Unterengadin und Bergell erkannt.
- **Unterstützung bei der Nachfolgeregelung** auf den Betrieben (Beratung) und damit Minderung des Risikos von Abwanderungen aufgrund von unterschiedlichen Dynamiken des Strukturwandels und des Drucks auf Eigen- und Pachtland im Handlungsraum Surselva.

Hinweis:

Für eine Zusammenfassung der Kapitel 1 bis 7 in Form einer Übersichtsmatrix der Topthemen und Handlungsräume siehe Verzeichnis der Anhänge.

C) UMSETZUNG

Ausgangslage

8. Stossrichtung für die Überarbeitung des kantonalen Richtplans

Leitüberlegungen und Handlungsanweisungen

Die grössten Potenziale zugunsten der landwirtschaftlichen Produktion bestehen in den Talböden der Wachstumsräume. Hier liegen die für die landwirtschaftliche Produktion wertvollsten Flächen, die gleichzeitig erheblich unter Druck sind, sei es durch Infrastrukturbauten, der Bautätigkeit generell, durch Ausscheidung von Gewässerräumen oder durch Revitalisierungsprojekte.

Die für die landwirtschaftliche Produktion wichtigen Flächen sind möglichst zu erhalten und die landwirtschaftlichen Entwicklungsziele sind bei der räumlichen Entwicklung zu berücksichtigen:

- In Gebieten mit besonderem Optimierungspotential sind die Entwicklungsziele der Landwirtschaft aufzuarbeiten damit sie im Rahmen der raumplanerischen Verfahren in eine Interessenabwägung eingebracht werden können.
- Bei grossen, landwirtschaftliche Nutzfläche beanspruchenden Vorhaben⁶ wie Gewässerraumausscheidungen, grossen Einzonungen oder grossen Bauprojekten sind die landwirtschaftlichen Entwicklungsziele ebenfalls aufzuarbeiten, damit die Auswirkungen des Vorhabens auf die Landwirtschaft konkret erfasst und im Rahmen einer Gesamtinteressenabwägung berücksichtigt werden können.

Als Instrument bietet sich jeweils die Durchführung einer Landwirtschaftlichen Planung an. Sie ist ein sehr wirksames Verfahren, um nicht nur die landwirtschaftlichen Entwicklungsziele aufzubereiten und zu integrieren, sondern auch um den Prozess der Gesamtinteressenabwägung zu strukturieren und um die bestgeeignetsten Umsetzungsinstrumente zu bestimmen.

Dabei sind Anwendungskriterien zu definieren, in welchen Fällen eine LP sinnvollerweise durchzuführen ist, wie lange sie dauern darf, wer die Trägerschaft übernimmt und welche Prozesse und Vorarbeiten es für eine erfolgreiche Durchführung braucht.

Anwendungskriterien Strategische LP

Je nach Entwicklungs-, Gefährdungs- oder Bedrohungssituationen, die in einem bestimmten Handlungsraum bestehen, ergeben sich für eine LP unterschiedliche Anwendungskriterien:

- In konfliktträchtigen Gebieten, in denen aktuell keine konkreten Vorhaben geplant sind, welche spezifisch landwirtschaftliche Nutzfläche beanspruchen, sich jedoch aus der reinen Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung zunehmend Nutzungskonflikte ergeben, sollte eine strategisch ausgerichtete LP proaktiv und vorausschauend angewendet werden. Das Ziel ist die Entwicklungsziele der Landwirtschaft frühzeitig in eine Gesamtinteressenabwägung einzubringen. Dazu gehört die Koordination, Abwägung und Priorisierung der verschiedenen landwirtschaftlichen sowie nicht-landwirtschaftlichen Interessen. Eine LP kann damit wesentlich zur Lösung von Flächenkonflikten beitragen und zudem sehr effektive und integral wirkende Instrumente aus dem Bereich der Landwirtschaft zur Verfügung stellen (z.B. Landumlegungen, Gesamtmeliorationen, Projekte zur Regionalen Entwicklung usw.). Diese umfassen heute ein sehr breites Spektrum von Massnahmen, die nicht nur landwirtschaftliche sondern gleichermaßen auch kommunale, gewerbliche, touristische sowie ökologische Anliegen umfassen. Federführend sind landwirtschaftliche Organisatio-

⁶ Als gross gelten Vorhaben die mehr als 3ha FFF beanspruchen.

nen in Zusammenarbeit mit dem ALG, den Regionen und/oder Gemeinden, z.B. in den Handlungsräumen Nordbünden und Moesano (siehe Kap. 6).

- Bei grossen raumwirksamen Vorhaben, wie z.B. grösseren Hochwasserschutzprojekten in Kombination mit Revitalisierungen, die zu umfangreichen Flächenbeanspruchungen führen, ist die Durchführung einer LP auf jeden Fall sinnvoll und oftmals auch ein unverzichtbarer Bestandteil des auslösenden Projektes. Ziel ist, dass neben möglichem Realersatz die Flächenverluste durch eine generelle Gesamtaufwertung der Landwirtschaft indirekt kompensiert werden. Neben der Verbesserung der Infrastrukturen, der Arrondierung und den Betriebsstrukturen gehören dazu auch Massnahmen aus den Bereichen Produkteentwicklung und Marketing zur Optimierung und regionalen Verankerung der Wertschöpfungsketten. Federführend sind das ALG sowie landwirtschaftliche Organisationen und Genossenschaften.
- Bei baulichen Vorhaben unterschiedlicher Grösse ist fallweise zu überprüfen, inwieweit die Durchführung einer LP sinnvoll ist. Es kann u.U. genügen, wenn in solchen Fällen für die direkt Betroffenen Einzellösungen gesucht werden. Zur Anwendung kommen könnte z.B. das Concetto d'Utilizzo Agricolo (CUA), wie es für die Region Valposchiavo entwickelt wurde (zu Deutsch Landwirtschaftliches Nutzungskonzept LNK). Es beinhaltet ein konkretes 2-stufiges Vorgehen, wie bei der Inanspruchnahme von Landwirtschaftsflächen vorzugehen, wie dabei eine Interessenabwägung vorzunehmen und situativ eine Konfliktlösung zu erreichen ist. Federführend ist in diesem Fall das auslösende Projekt in Zusammenarbeit mit den lokalen Landwirtschaftsorganisationen sowie mit den betroffenen Grundeigentümern.

Projektvorbereitende LP

LNK zur Suche von Einzellösungen

9. Weiteres Vorgehen

Mit der vorliegenden Arbeit wurde eine breite Auslegeordnung erstellt und Ansätze für einen besseren Schutz der landwirtschaftlich wertvollen Räume aufgezeigt. Das im Folgenden beschriebene weitere Vorgehen soll dazu dienen diese Ansätze zur Umsetzung zu bringen.

Das Projekt ist Teil des Regierungsprogramms 2013-2016. In einem ersten Schritt ist darum das Departement über das Projekt und das geplante weitere Vorgehen zu informieren, dies erfolgt durch das ARE und das ALG.

Einige der beschriebenen Ansätze erfordern eine Zusammenarbeit mit verschiedenen Fachstellen der Kantonalen Verwaltung. In einer gemeinsamen Sitzung sollen die betroffenen Stellen über das Projekt informiert und das weitere Vorgehen besprochen werden. Die Veranstaltung wird durch das ARE initiiert, folgende Dienststellen werden eingeladen: ALG, Plantahof, ANU, AWN, AJF evtl. weitere. Die weitere Bearbeitung der nachfolgenden Ansätze erfolgt danach in kleineren Gruppen bzw. in Folgeprojekten:

Kompensationsmassnahmen nach NHG. Das Thema ist mit allen aufgeführten Dienststellen zu besprechen und bei positiver Reaktion zu einem Folgeprojekt zu vertiefen. Die Federführung liegt beim ARE.

Gewässerräume und Revitalisierung. Wegen dem Bezug zum Richtplan soll das Thema auf Initiative des ARE mit ANU und ALG vertieft werden.

Fruchtfolgeflächen FFF. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Sachplans FFF wird das ARE auch das Thema FFF aufarbeiten, dies unter Einbezug von ANU, ALG und Plantahof.

Information des Departements

Zusammenarbeit in der kantonalen Verwaltung aufbauen

Bottom up Ansätze fördern

Stallbauten. Die Überarbeitung der bestehenden Wegleitung erfolgt auf Initiative des ARE unter Einbezug des ALG.

Viele der Massnahmen wie z.B. landwirtschaftliche Planungen setzen auf regionaler Ebene an und erfordern ein Engagement vor Ort. Der Bauernverband soll hier eine Schlüsselrolle übernehmen, er wird dabei aber vom Kanton unterstützt. Vorgesehen ist zunächst eine Besprechung mit dem Vorstand, dann im Rahmen der Präsidentenkonferenz und zum Schluss sollten regionale Workshops unter Federführung des Bauernverbands durchgeführt werden. Seitens des Kantons liegt die Federführung beim ALG unter Einbezug des ARE.

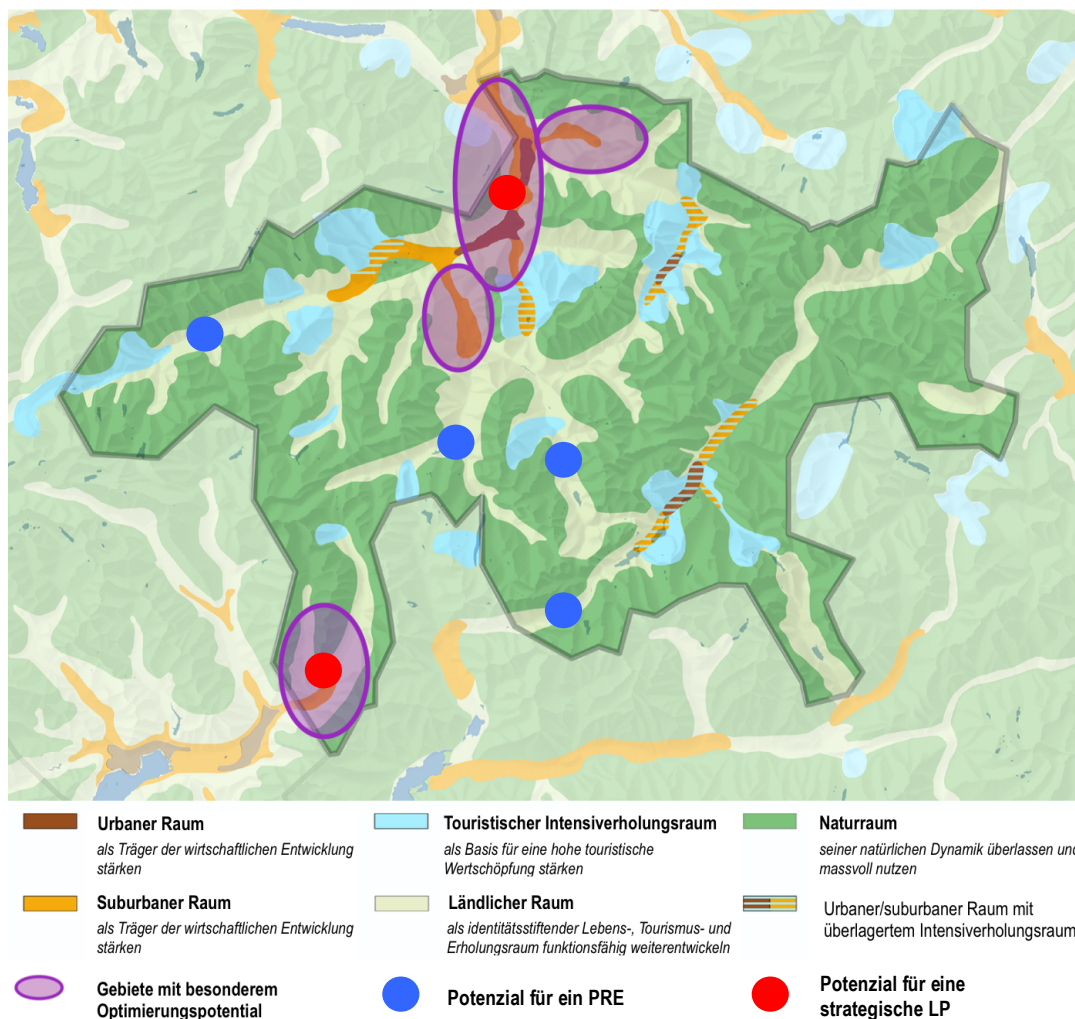


Abb. 1: Übersicht der Raumtypen im Kanton Graubünden inklusive der Gebiete mit besonderem Optimierungspotential

ANHANG

Faktenblatt kantonale Topthemen

Übersichtsmatrix der Topthemen und Handlungsräume

Faktenblatt Handlungsraum Albula

Faktenblatt Handlungsraum Davos-Klosters

Faktenblatt Handlungsraum Moesano

Faktenblatt Handlungsraum Nordbünden

Faktenblatt Handlungsraum Oberengadin

Faktenblatt Handlungsraum Surselva

Faktenblatt Handlungsraum Unterengadin

Faktenblatt Handlungsraum Viamala