

Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden

Die Bündner Regierung hat dem kantonalen Amt für Raumentwicklung im Rahmen des Regierungsprogramms 2013–2016 die Ausarbeitung des Projekts «Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume in Graubünden» anvertraut. Diesem Auftrag folgend hat eine Expertengruppe eine Analyse der landwirtschaftlichen Situation auf regionaler Ebene erarbeitet. Die Ergebnisse sind aufgrund der Gefährdungslagen und der Entwicklungspotenziale der Landwirtschaft unter Berücksichtigung der regionalen Zusammenhänge und der zugehörigen Akteure erarbeitet worden. Ziel des Projekts war, für die Akteure eine Entscheidungshilfe zur Stärkung des landwirtschaftlichen Raums zu schaffen. Mit dem Projekt werden nicht nur Gefährdungen und Potenziale beschrieben, sondern auch Instrumente zur Umsetzung der eruierten Entwicklungspotenziale vorgeschlagen.

Le gouvernement grison a confié à l'office cantonal de l'aménagement du territoire la mission d'élaborer un projet sur la protection des espaces précieux pour l'agriculture dans le canton des Grisons, qui s'inscrit dans le prolongement du programme public 2013–2016. Un groupe d'experts a été mandaté pour analyser la situation agricole à l'échelle régionale. Cette étude s'est fondée sur les vulnérabilités et les possibilités de développement de l'agriculture compte tenu des contextes régionaux et des acteurs concernés. Le projet vise la création d'un document qui aide les milieux intéressés à prendre des décisions favorables au développement de l'espace agricole. Il a non seulement identifié les risques et les potentiels, mais aussi proposé des instruments permettant de tirer parti des possibilités de développement explorées.

Il Governo grigionese nell'ambito del Programma di legislatura 2013–2016 ha assegnato all'Ufficio cantonale per lo sviluppo del territorio l'elaborazione del progetto «Protezione di aree pregiate dal profilo agricolo nei Grigioni». Con tale mandato un gruppo di esperti ha approntato un'analisi della situazione agricola a livello regionale. I risultati sono stati elaborati in base ai pericoli e ai potenziali di sviluppo dell'agricoltura prendendo in considerazione i rapporti regionali e gli attori correlati. L'obiettivo del progetto è creare per gli attori un supporto decisionale per il potenziamento delle aree rurali. Attraverso il progetto non sono descritti solo i pericoli e i potenziali, ma vengono anche proposti strumenti per l'attuazione dei potenziali di sviluppo analizzati.

G. Barandun

Die Arealstatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) zeigte noch vor wenigen Jahren auf, dass in der Schweiz der Kulturlandverlust rund einen Quadratmeter pro Sekunde beträgt. Mit dem Inkrafttreten des revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahr 2014 sollte die Zersiedelung stark einge-

schränkt und der Überbauungsdruck auf das Kulturland vermindert werden. Nichtsdestotrotz unterstehen landwirtschaftliche Räume bei der Planung von Bauwerken einer Interessensabwägung und geraten bei Bauvorhaben häufig unter Druck. Oft fehlen dann Beurteilungsmechanismen oder Handlungsvorgaben, die Entscheide über geeignete Orte von neuen Bauwerken erlauben. Die

Regierung des Kantons Graubünden hat deshalb für den Schutz und die Sicherung der landwirtschaftlichen Räume die Ausarbeitung des Projekts «Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume im Kanton Graubünden» in Auftrag gegeben.

Zielsetzung

Im Rahmen der Projektentwicklung wurde schnell ersichtlich, dass landwirtschaftlich wertvolle Flächen nicht nur geschützt, sondern auch Gefährdungen in den betroffenen Regionen erkannt und Potenziale aufgezeigt werden müssen. Grundsätzlich sollte den regionalen und lokalen Akteuren ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, welches bei Entscheidungsfindungen hilfreich ist und der Landwirtschaft auch Handlungsoptionen bietet. Das Gesamtkonzept des Projekts sollte unabhängig von den Strukturen und dem Aufbau des Kantons und somit auch auf andere Regionen anwendbar sein.

Vorgehen

Eine Expertengruppe aus Mitgliedern der kantonalen Amtsstellen des Amtes für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG), des Amtes für Raumentwicklung (ARE), des Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrums Plantahof, des Bündner Bauernverbands und weiteren Experten und Expertinnen hat das Projekt erarbeitet und dazu bereits im Vorfeld die landwirtschaftlichen Räume generell identifiziert und abgegrenzt. Als landwirtschaftliche Fläche wurden im Projekt die Summe der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) inklusive Fruchtfolgeflächen (FFF) und der Sömmerungsgebiete verstanden. Diese landwirtschaftliche Fläche wurde anschliessend anhand der fünf Raumtypen gemäss Raumkonzept des Kantons Graubünden in fünf landwirtschaftliche Räume unterteilt. Diese landwirtschaftlichen Räume sind in der Abbildung 1 dargestellt.

Die Bedeutungen der landwirtschaftlichen Räume wurden nicht nur anhand der Bodenwerte, sondern auch anhand der folgenden Kriterien beurteilt:

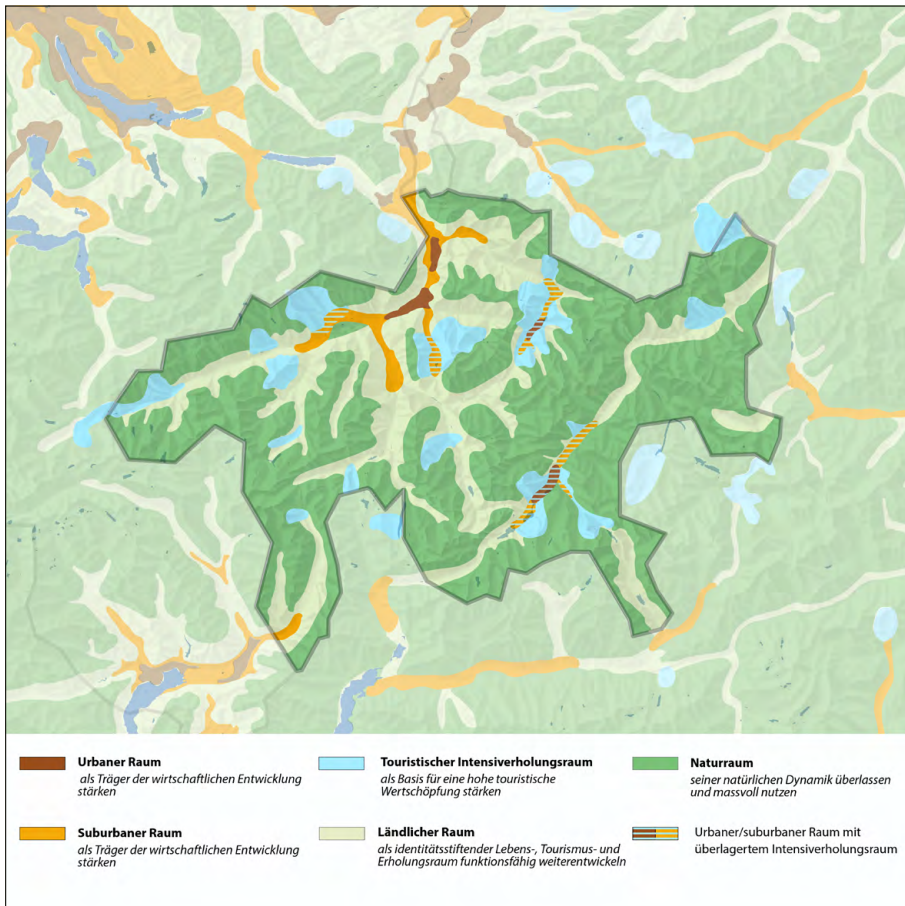


Abb.1: Die fünf Raumtypen gemäss Raumkonzept des Kantons Graubünden. Die Raumtypen werden im Projekt für die Abgrenzung der landwirtschaftlichen Räume verwendet.

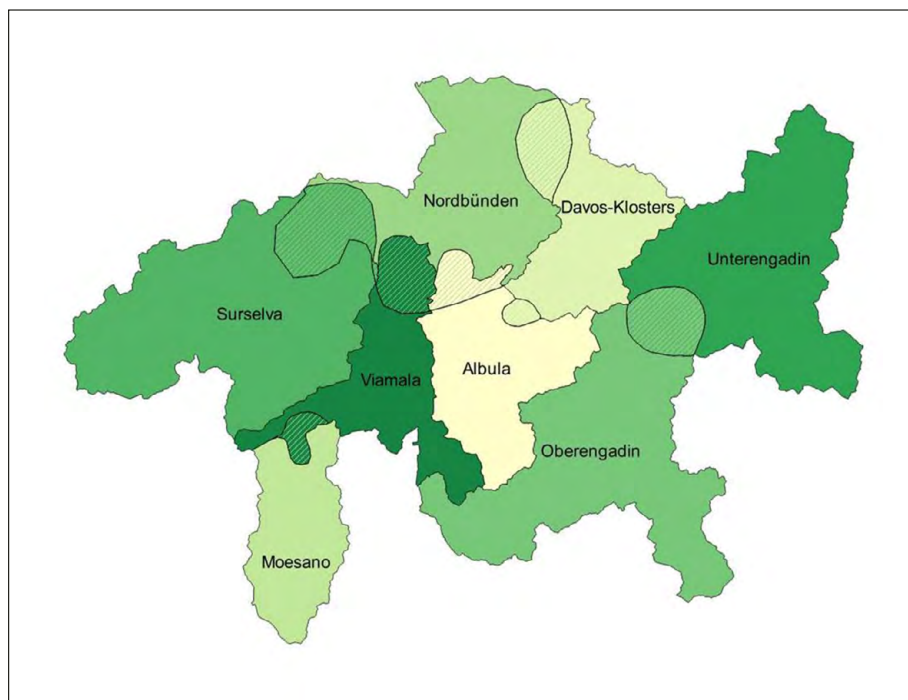


Abb. 2: Acht Handlungsräume des Kantons Graubünden.

- landwirtschaftliche Produktion
- technische Ressourcen
- gemeinwirtschaftliche Leistungen
- Natur und Landschaft
- Raumordnung und Bodennutzung

Um die Heterogenität des Kantons aufgrund der Gegebenheiten (Klima, Topografie etc.) angemessen zu berücksichtigen, wurden zusätzlich in Anlehnung an das Raumkonzept acht Handlungsräume definiert. Abhängig von den regionalen Zusammenhängen und den involvierten bzw. betroffenen Akteure konnten für jeden Handlungsraum regionale Zielsetzungen ausgearbeitet werden. Die Handlungsräume sind in der Abbildung 2 dargestellt.

Anhand der erwähnten Grundlagen konnte somit eine Analyse pro Handlungsraum in Bezug auf die landwirtschaftliche Situation erfolgen. Einerseits konnten Entwicklungspotenziale, die Gefährdungslagen und die Herausforderungen der regionalen Landwirtschaft pro Handlungsraum beurteilt, andererseits eine Synthese über den gesamten Kanton gewonnen werden. Das genaue Vorgehen kann im Projektbericht auf der Website des ARE (www.aren.ch > Dienstleistungen > Grundlagen und Arbeitshilfen > Landwirtschaftliche Räume) nachgelesen werden.

Faktenblätter für jeden Handlungsraum

Die Analysen pro Handlungsraum ergaben für jeden der acht Handlungsräume ein Faktenblatt. Dabei fiel die Bewertung der landwirtschaftlichen Räume aufgrund regionaler Zusammenhänge und Besonderheiten unterschiedlich aus. Auf jedem Faktenblatt wurde die Ausgangslage mit den Bewertungen, Gefährdungen, Bedrohungen sowie den Entwicklungspotenzialen für die landwirtschaftlichen Räume aufgezeigt. Zudem wurden Vorschläge für das weitere Vorgehen definiert, um diese Potenziale auf regionaler Ebene darzustellen.

Als Beispiel ist das Faktenblatt des Handlungsraums Nordbünden in der folgenden Grafik abgebildet. Der Handlungsraum ist



Schutz landwirtschaftlich wertvoller Räume: Faktenblatt "Handlungsraum Nordbünden"

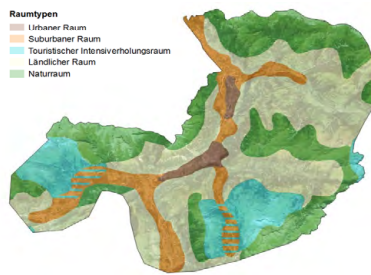
Zusammenfassung

Die produktivsten und gleichzeitig am stärksten unter Druck stehenden Landwirtschaftsflächen (LWF) des Kantons liegen in den Talebenen Nordbündens. Die Hauptbedrohung entsteht durch die laufende Ausdehnung der nicht-landwirtschaftlichen Nutzungen (Siedlung, Verkehr, Industrie sowie durch ökologische Aufwertung und Ausscheidung der Gewässerräume). Der Schutz dieser landwirtschaftlichen Räume, insbesondere der zahlreichen Fruchtfolgeflächen (FFF), hat oberste Priorität. Voraussetzungen sind eine genaue Analyse der FFF in Bezug auf Qualität und weitergehenden Schutzmöglichkeiten sowie eine generelle Stärkung der landwirtschaftlichen Interessen bei raumplanerischen Entscheidungen. Die Formulierung und Deponierung der landwirtschaftlichen Sicht könnte z.B. in einer strategischen Landwirtschaftlichen Planung (LP) erfolgen.



Ausgangslage

Die landwirtschaftlichen Schwerpunkte im Handlungsraum Nordbünden liegen in den urbanen/suburbanen Gebieten der grossen Talebenen. Der Fokus liegt aufgrund der guten Bodenqualität und klimatische Bedingungen auf einer intensiven Nahrungsmittelproduktion mit zahlreichen Sonderkulturen (Obst, Gemüse). Gleichzeitig übernimmt die Landwirtschaft im Ausgleich zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen zentrale Funktionen in den Bereichen Ökologie und Naherholung. Der Druck auf diese landwirtschaftlichen Vorzugsflächen Nordbündens ist sehr gross und wird zukünftig weiter steigen. Daneben gibt es flächenmässig grössere Gebiete, die als ländlicher Raum, Naturraum sowie touristischer Intensivverholungsraum gelten. Die eigentliche Dynamik um die landwirtschaftlich wertvollen Räume spielt sich jedoch vorwiegend am Talboden ab.



Entwicklungspotenziale

- Interessenvertretung in der Raumplanung durch die Kulturlandkommission im Bündner Bauernverband.
- Die Strategie der inneren Verdichtung und Nutzung von Industriebrachen wurde durch die Revision des Raumplanungsgesetzes gestärkt und wird nun schrittweise umgesetzt.
- Es kommt kaum noch zu neuen Einzonungen zu Lasten von Landwirtschaftsflächen.
- Unvermeidliche Einzonungen erfolgen mit grösserer Rücksicht auf die Landwirtschaft.
- Instrumente zur stärkeren Beachtung der Landwirtschaft sind verfügbar (u.a. RRRP, LP, LNK).
- Generelle Stärkung der Landwirtschaft durch Spezialisierung und gemeinsame Vermarktung durch Stadtnähe und gute Transportanbindung (z.B. Nüsse für Bündner Nusstorte, Gemüseanbau).

Hauptgefährdungen und Bedrohungen

- **Ausscheidung der Gewässerräume:** Vor allem in Zusammenhang mit dem Hochwasserschutzprojekt "Alpenrhein" können beste, ebene LWF nur noch extensiv bewirtschaftet werden. Davon betroffen sind die Abschnitte Maienfeld-Malans, Igis-Untervaz, Trimmis-Haldenstein, Felsberg-Tamins, Rothenbrunnen-Cazis, Castrisch, Valendas sowie Schnaus-Strada. Durch konkrete Revitalisierungsmassnahmen können zudem Landwirtschaftsflächen vollständig verloren gehen.
- **Kompensationsmassnahmen** nach NHG gehen oft zu Lasten der Landwirtschaft. Sie hat dabei nur einen geringen Einfluss auf den Umfang und die räumliche Anordnung der Massnahmen.
- **Raumplanung:** Einzonungen sind nur noch möglich wenn anderenorts Flächen ausgezont werden. Solche Einzonungen stehen in Maienfeld, Cazis und punktuell in Igis an. Mittelfristig könnten auch einzelne Einzonungen für Arbeitsstandorte wieder möglich werden. Infrastrukturprojekte (z.B. Strassen) zu Lasten von Kulturland sind weiterhin möglich. Der Druck auf das Landwirtschaftsland ist deutlich geringer geworden aber nicht ganz verschwunden.
- **Stellung der Landwirtschaft:** Die Landwirtschaft ist in den politischen Gremien und Institutionen der Agglomerationsgemeinden zu wenig vertreten. Insbesondere im urbanen und suburbanen Raum spielt sie rein wirtschaftlich gesehen eine untergeordnete Rolle. Sie ist praktisch zu wenig organisiert, um den grossen Kontrast zwischen den Stadtgebieten und dem Landwirtschaftsland zu überbrücken. Nach wie vor bestehen zwei Welten nebeneinander.
- **Wirtschaftliche Bedeutung:** Der Anteil Pachtland ist in den urbanen und suburbanen Räumen relativ hoch. Umgekehrt ist die Interessenbindung der nicht-landwirtschaftlichen Eigentümer eher geringer, wenn konkurrierende Flächennutzungen (und damit Einzonungen) attraktiver sind, weil sie eine höhere Wertschöpfung und mehr Arbeitsplätze generieren als die Landwirtschaft.
- **Strukturverbesserungen:** Die Infrastrukturen (z.B. Erschliessungen) sind weitgehend in einem guten Zustand und verschiedene Strukturverbesserungen sind im Gange (Mastrils, Fanas, Seewis, Igis, Maienfeld, Trimmis). In Zukunft müssen jedoch die Bewässerungsinfrastrukturen aufgrund des steigenden Wasserbedarfes und den zukünftig häufiger und intensiver auftretenden Trockenperioden vielerorts an die wachsenden Anforderungen einer intensiven Produktion angepasst werden.

Strategien zum Schutz der LWF und zur Entfaltung brachliegender Potenziale

- **Politik:** Intensivierung des politischen Engagements auf lokaler Ebene zur Stärkung der landwirtschaftlichen Anliegen, wie die Minimierung von Landverlusten durch die Förderung verdichteten Bauens, durch Entwicklungskonzepte und gezielte Quartierentwicklung.
- **Strukturelle Aufwertung:** Sicherung der LWF durch eine Wertsteigerung gegenüber den nicht-landwirtschaftlichen Nutzungen, z.B. durch:
 - Ausweisung von Spezial- und Intensivlandwirtschaftszonen für eine erhöhte Wertschöpfung auf dem Landwirtschaftsland;
 - Durchführung von Strukturverbesserungsmassnahmen zur Aufwertung der landwirtschaftlichen Infrastrukturen, z.B. mit wassersparenden Technologien in Bewässerungsanlagen.
- **Ersatzmassnahmen:** Regionale und systematische Ausweisung von potenziellen Kompensationsflächen als Grundlage für eine optimale Funktionserfüllung (Landw. Nutzung, ökolog. Vernetzung, Hochwasserretention usw.), durch die Nutzung von Synergien mit den Biodiversitätsförder-, Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsflächen.
- **Dialog und Koordination mit dem Naturschutz,** um (proaktiv) mögliche Konflikte um die intensiv genutzten Flächen und FFF zu vermeiden, z.B.:
 - bei der Ausscheidung der Gewässerräume durch eine ganz oder teilweise Verschiebung auf eine Gewässerseite;
 - um Ersatzmassnahmen und Kompensationsflächen zu koordinieren (s.o.);
 - um bestgeeignete Flächen (ökologisch wertvoll und landw. weniger attraktiv) zu finden, die im Stadtgebiet zudem unter dem Aspekt der Naherholung einen Mehrwert schaffen.



Was sind die landwirtschaftlich wertvollen Räume?

- Die **produktiven Landwirtschaftsflächen** in den Talebenen von Rhein, Landquart und Plessur, welche sich von den Bodeneigenschaften wie auch seitens der klimatischen Bedingungen optimal für eine intensive landwirtschaftliche Nutzung eignen.
- Die **naturnahen, ökologisch wertvollen Flächen**, die als Erholungs- und Aktivitätsräume für die Bevölkerung auch als Begegnungsraum mit der Landwirtschaft einen Mehrwert generieren können.

Wo sind die landwirtschaftlich wertvollen Räume?

- Die wertvollen Flächen erstrecken sich vor allem in den Talebenen des Rheins (von Maienfeld bis Thusis), der Landquart (von Landquart bis Jenaz sowie von Chur in Richtung Ilanz).
- Im gleichen Raum bündeln sich auch die Interessen aller übrigen Akteure im Handlungsraum.

Wer sind die zentralen Akteure?

- **Landwirtschaft:** Intensivbewirtschafteter, Bündner Bauernverband (Kulturlandkommission), regionale/lokale Bauernvereinigungen, Plantahof, Grossverteiler, Produzentenvereinigungen.
- **Kanton:** ARE, ALG, ANU, AWT, Gemeinden
- **Weitere:** Industrie, Naturschutz, Alpenrheinprojekt

Was sind die nächsten Schritte?

- Systematische, quantitative und qualitative Neubewertung der Fruchtfolgeflächen (FFF) in Koordination mit der kommenden Überarbeitung des Sachplans FFF.
- Einleiten von Massnahmen zu Aufwertung und Schutz der besten Flächen (inkl. FFF) durch die Prüfung von Spezial- und Intensivlandwirtschaftszonen, allenfalls kombiniert mit spezifischen Massnahmen zur Infrastrukturaufwertung.
- Amtsübergreifende und systematische Ausweisung von potenziellen Kompensations- und Gewässerräumflächen.
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Vertretung auf lokaler und regionaler Ebene (v.a. via Bauernverein) insb. bei strategischen Planungs- und Entwicklungsprozessen.
- Durchführung einer strategischen LP in 2-3 Teilräumen, in der eine ganzheitliche Entwicklung landwirtschaftlicher Räume im urbanen und suburbanen Raum erarbeitet und von allen Interessengruppen mitgetragen wird.

geprägt vom Einfluss der Stadt Chur und der industriellen Entwicklung in den Gemeinden im Churer Rheintal und gilt somit gemäss Raumkonzept als urbaner und suburbaner Raum. Gleichzeitig sind im Talboden des Rheintals auch sehr fruchtbare Anbauflächen zu finden. Der Konflikt zwischen Zersiedelung und Landwirtschaft ist in diesem Handlungsraum sehr kennzeichnend.

Anhand der Faktenblätter sollen in jedem Handlungsraum Stossrichtungen zur Stärkung der Landwirtschaft und somit auch zur Stärkung der landwirtschaftlichen Räume gegeben werden. Sie sollten regionalen Landwirtschaftsakteuren bei konkreten Bauvorhaben als Entscheidungsunterstützung dienen. Im Projekt wird zudem auf hilfreiche Werkzeuge hingewiesen, welche die Zielerreichung der in den Faktenblättern beschriebenen Entwicklungspotenziale unterstützen. Die Projektergebnisse sind somit vergleichbar mit einem Werkzeugkasten für die Stärkung der Landwirtschaft. Als wichtigste Beispiele für die oben genannten Werkzeuge können die landwirtschaftliche Planung (LP), Projekte der regionalen Entwicklung (PRE) sowie Meliorationen genannt werden.

Topthemen als Resultate der Untersuchung über alle Handlungsräume

Die Ausscheidung der Gewässerräume führt in Graubünden vor allem in den

Talebenen zu Konflikten mit den Nutzerinnen und Nutzern landwirtschaftlicher Flächen – den Landwirtinnen und Landwirten. Zusätzlich konzentrieren sich die nicht landwirtschaftlichen Nutzungen (Verkehr, Siedlungen, Industrie etc.) in denselben Gebieten. Deshalb weist das Projekt darauf hin, dass bei der Festlegung der Gewässerräume die landwirtschaftlich wertvollen Räume möglichst wenig tangiert werden sollen.

Wie bereits angesprochen, befinden sich in den Talebenen auch die landwirtschaftlich wertvollsten Räume, die Fruchtfolgeflächen (FFF). Die FFF sind neben der Gewässerraumfestlegung demnach stark den Nutzungskonflikten mit Siedlung, Industrie und Verkehr ausgesetzt.

Bei der Realisierung von Überbauungen sind nach dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) Kompensationsmassnahmen notwendig. Der Landwirtschaftsraum ist so von den Überbauungen und ebenfalls durch die Kompensationsmassnahmen direkt betroffen. Aus Sicht der Landwirtschaft bedeuten diese NHG-Massnahmen einen zusätzlichen Land- oder Produktionsverlust durch Extensivierung. Zurzeit fehlt im Kanton Graubünden eine Übersicht über geeignete Aufwertungs- und Pflegemassnahmen. Anhand einer solchen Übersicht könnte die Beeinträchtigung respektive der Verlust von wertvollen landwirtschaftlichen Flächen reduziert und zugleich Synergien im Bereich der ökologischen Vernetzung genutzt werden.

Mit der Tierschutzgesetzgebung und der Mechanisierung der Landwirtschaft sind die Ansprüche an Stallbauten stetig gestiegen. Die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe sinkt, während die zu bewirtschaftende Fläche pro Betrieb wächst. Für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung sind somit komplexe Stallbauten notwendig. Der Berücksichtigung von Stallneubauten wurde im vorliegenden Projekt grosse Bedeutung beigemessen, denn die Standorte von Betrieben haben einen beträchtlichen Einfluss auf die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Räume.

Inwiefern und in welchem zeitlichen Rahmen die Lösungsansätze der Topthemen umgesetzt werden, hängt massgeblich von politischen Zielsetzungen ab. Mit dem vorliegenden Projekt ist für die Landwirtschaft und die betroffenen Akteure jedenfalls eine Entscheidungshilfe zugunsten der Stärkung der Räume aus landwirtschaftlicher Perspektive geschaffen worden.

Gian Barandun
Amt für Landwirtschaft und
Geoinformation Kanton Graubünden
gian.barandun@alg.gr.ch