



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-38

Gründe für den schleichenden Rückgang der Landwirtschaftszone

Urheber:	Kubski Grégoire / Clément Bruno
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	15.02.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	15.02.2024
Antwort des Staatsrats:	30.04.2024

I. Anfrage

Die Landwirtschaft macht sich derzeit berechnete Sorgen über den Druck auf die Landwirtschaftszone und unsere Fähigkeit, den nötigen Selbstversorgungsgrad zu erhalten. Um einen umfassenden und objektiven Überblick darüber zu erhalten, warum und in welchem Ausmass die landwirtschaftlichen Flächen in den letzten Jahrzehnten Stück für Stück kleiner wurden, stellen wir die folgenden Fragen:

1. Wie gross ist die geschätzte Fläche in m² der Landwirtschaftszone, die in den letzten 50 Jahren im Kanton Freiburg pro Jahrzehnt als Bauzone eingezont wurde? Wie vielen Fussballfeldern entspricht dies? Wie hoch ist der Anteil der Fruchtfolgeflächen?
2. Welches sind die Hauptgründe für diese Umzonungen und wie erfolgt die Interessenabwägung, insbesondere bezüglich des Schutzes der Fruchtfolgeflächen?
3. Wie gross ist die geschätzte Fläche in m² pro Jahrzehnt, die in den letzten 50 Jahren innerhalb der Landwirtschaftszone für neue Gebäude und Strassen (ohne Nutzungsänderung) verbraucht wurde?
4. Für welche Nutzung (Wohnen, Industrie, Verkehr) wurden die landwirtschaftlichen Flächen gemäss Schätzung des Kantons umgewandelt? Wie hoch sind die ungefähren Anteile je nach Art der Bebauung (wie viel Prozent entfallen ungefähr auf Wohnzonen, Industriezonen oder Strassen)?
5. In welchem Verhältnis ist die Bevölkerung in den letzten 20 Jahren ausserhalb beziehungsweise innerhalb der Bauzone gewachsen?
6. Mit welchen Verlusten an Landwirtschaftsland ist mit dem aktuellen kantonalen Richtplan zu rechnen?
7. Welches ist die Entwicklung der Bodenversiegelung in der Landwirtschaftszone und was sind die Hauptursachen?

II. Antwort des Staatsrats

Die bundesrechtlichen Grundlagen für die Raumplanung wurden am 14. September 1969 mit der Annahme des heutigen Artikels 75 der Bundesverfassung durch Volk und Stände geschaffen. Es dauerte elf Jahre, bis das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) am 1. Januar 1980 in Kraft

trat, nachdem zwei dringliche Bundesbeschlüsse (Nr. 9 von 1972 und Nr. 17 von 1975, *Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung*) erlassen und der 1974 verabschiedete Gesetzesentwurf infolge eines Referendums 1976 abgelehnt worden waren. Mit Artikel 35 Abs. 1b RPG setzte der Bund den Kantonen eine Frist von acht Jahren, um die Nutzungspläne zu erstellen und damit die Ausscheidung der Bauzonen nach Bundesrecht sicherzustellen. Die Fragen zu den Nutzungszonen können somit nur für die letzten 35 Jahre, also ab 1989, beantwortet werden, dem Jahr, in dem die erste eidgenössische Bauzonenstatistik erstellt wurde.

Auf kantonaler Ebene haben das Kontingent und das Inventar der Fruchtfolgeflächen seit der Verabschiedung des Sachplans Fruchtfolgeflächen durch den Bund im Jahr 1992 bedeutende Änderungen erfahren, da dieses Instrument erstmals ein Inventar seitens des Kantons verlangte und einen Mindestumfang festlegte:

- > Mit der Genehmigung des kantonalen Richtplans am 24. September 2004 hat der Bundesrat das Kontingent an Fruchtfolgeflächen für den Kanton Freiburg unter Berücksichtigung der Fertigstellung der Autobahn A1 von 35 900 auf 35 800 ha reduziert.
- > Nach der Fusion der ehemals bernischen Ortschaft Clavaleyres mit der freiburgischen Gemeinde Murten hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation in seinem Entscheid vom 10. März 2023 zusätzliche 75 ha Fruchtfolgeflächen dem Kanton Freiburg zugeteilt.

Das Kontingent für den Kanton Freiburg beläuft sich nun auf 35 875 ha. Was das Inventar der Fruchtfolgeflächen betrifft, so ging der Bund bereits 1992 davon aus, dass der Kanton Freiburg über mehr Fruchtfolgeflächen verfügt, als in seinem Inventar verzeichnet waren. Die im Jahr 2019 unternommenen Arbeiten haben es ermöglicht, auf der Grundlage neuer Bundesrichtlinien zusätzliche Fruchtfolgeflächen zu inventarisieren.

Der Staatsrat ruft zudem in Erinnerung, dass die Entwicklung der Bauzone nicht der einzige Faktor ist, der die landwirtschaftlichen Nutzflächen beeinträchtigt, die beispielsweise auch von zusätzlichen Flächen für Strassen, die Biodiversität oder den Gewässerraum beeinflusst werden.

1. Wie gross ist die geschätzte Fläche in m² der Landwirtschaftszone, die in den letzten 50 Jahren im Kanton Freiburg pro Jahrzehnt als Bauzone eingezont wurde?

Die Landwirtschaftszone (im Sinne von Art. 16 RPG) ist in den Zonennutzungsplänen der Gemeinden nicht als solche erfasst. Die Entwicklung der Fläche der Landwirtschaftszone kann daher nur geschätzt werden. Auch können die Ein- bzw. Auszonungen nicht als einziger Grund für die Veränderung der Ausdehnung der landwirtschaftlichen Flächen angesehen werden. Der Bau von Verkehrsinfrastrukturen oder das Vorrücken des Waldes können sich ebenfalls auf die Entwicklung dieser Flächen auswirken.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Bauzonen des Kantons Freiburg gemäss Bauzonenstatistik Schweiz. Die 1989 erstellte Statistik wurde auf der Grundlage von planimetrischen Plänen durchgeführt. Entsprechend sind die Ergebnisse nur beschränkt vergleichbar mit den Ergebnissen späterer Erhebungen, die auf digitalen Daten basieren.

Quelle	Jahr der Bestandsaufnahme	Fläche der Bauzonen, in m ²	Differenz zur vorherigen Erhebung
Bundesinventar der Bauzonen	1989	111 590 000	Erste Erhebung
Bauzonenstatistik Schweiz, 2007	2006	103 450 000	-8 140 000
Bauzonenstatistik Schweiz, 2012	2012	106 460 000	+3 010 000
Bauzonenstatistik Schweiz, 2017	2017	105 380 000	-1 080 000
Bauzonenstatistik Schweiz, 2022	2022	101 410 000	-3 970 000

a) *Wie vielen Fussballfeldern entspricht dies?*

Quelle	Jahr der Bestandsaufnahme	Grösse der Bauzone, ausgedrückt in Fussballfelder (7140 m ²)	Entwicklung der Bauzonen, ausgedrückt in Fussballfelder
Bundesinventar der Bauzonen	1989	15 629	Erste Erhebung
Bauzonenstatistik Schweiz, 2007	2006	14 489	-1 140
Bauzonenstatistik Schweiz, 2012	2012	14 910	+421
Bauzonenstatistik Schweiz, 2017	2017	14 759	-151
Bauzonenstatistik Schweiz, 2022	2022	14 203	-556

b) *Wie hoch ist der Anteil der Fruchtfolgeflächen?*

Die Entwicklung des Inventars der Fruchtfolgeflächen korreliert nicht mit der Entwicklung der Landwirtschaftszonen. Die Entwicklung des Inventars der Fruchtfolgeflächen ist wie folgt:

Jahr der Bestandsaufnahme	Fruchtfolgeflächen, in m ²	Fruchtfolgeflächen, in ha
1987	366 690 000	36 669
1994	361 500 000	36 150
2002	358 150 000	35 815
2008	357 910 000	35 791
2018	359 680 000	35 968
2019 ¹	364 580 000	36 458
2022	363 640 000	36 364

¹ Im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans und auf der Grundlage neuer Bundesrichtlinien führte der Kanton Arbeiten durch, um neue Fruchtfolgeflächen zu identifizieren. Auf dieser Grundlage wurden 2019 im Vergleich zu 2018 zusätzliche 490 Hektar als Fruchtfolgefläche ins Inventar aufgenommen. Im Jahr 2020 hat der Bund eine Überprüfung des Inventars des Kantons Freiburg vorgenommen. Von den 36 458 ha, die der Kanton angegeben hat, hat der Bund nicht die Gesamtheit «definitiv» als Fruchtfolgeflächen validiert. Dies stellt jedoch die Einhaltung des kantonalen Mindestumfangs nicht in Frage. Die Qualität des aktuellen Inventars ohne neue Bodenkartierung, die erst in einigen Jahren vorliegen wird, erlaubt es allerdings nicht, die zusätzlichen Informationen zu liefern, die für eine vollständige Validierung der mit der Methode der vereinfachten Güterzusammenlegung inventarisierten Fruchtfolgeflächen erforderlich sind. Der Kanton ist jedoch der Ansicht, dass alle Fruchtfolgeflächen in seinem Inventar eine ausreichende Qualität aufweisen.

2. *Welches sind die Hauptgründe für diese Umzonungen und wie erfolgt die Interessenabwägung, insbesondere bezüglich des Schutzes der Fruchtfolgeflächen?*

Seit 2002 müssen die Gemeinden laut kantonalem Richtplan bei Einzonungen von Fruchtfolgeflächen nachweisen, dass keine anderen Standorte mit landwirtschaftlichen Böden von geringerer Qualität für die Einzonung in Frage kommen. Bis 2014 wurde der Bedarf an Einzonungen nach dem alten Wortlaut von Artikel 15 RPG auf der Grundlage der in den vorangegangenen 15 Jahren beobachteten Gemeindeentwicklung geprüft. Seit 2014 sind Einzonungen angesichts der Änderung dieser Gesetzesbestimmung nur noch möglich, wenn die Gemeinde nachweisen kann, dass sie das ihr vom kantonalen Richtplan zugestandene Bevölkerungswachstum ohne Einzonungen nicht erreichen kann, selbst wenn sie alle ihre unbebauten Bauzonen mobilisiert, alle möglichen Umnutzungen zwischen den rechtskräftigen Bauzonen vornimmt und ein Drittel aller Verdichtungsmassnahmen, die sie in ihrer Gemeindeordnung umgesetzt hat, realisiert. Was die Berücksichtigung der Fruchtfolgeflächen in der kantonalen Interessenabwägung betrifft, so wird jedes Dossier zur Änderung eines Ortsplans Grangeneuve vorgelegt, das für die Prüfung der Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen zuständig ist.

3. *Wie gross ist die geschätzte Fläche in m² pro Jahrzehnt, die in den letzten 50 Jahren innerhalb der Landwirtschaftszone für neue Gebäude und Strassen (ohne Nutzungsänderung) verbraucht wurde?*

Da auf kantonaler Ebene keine Geodaten der Landwirtschaftszone vorliegen, kann die Frage nicht abschliessend beantwortet werden. Die Arealstatistik der Schweiz des Bundesamtes für Statistik gibt immerhin eine Teilantwort. Diese Statistik wird anhand von Luftbildaufnahmen erstellt. Die erwähnten Flächen werden jedoch nicht nach Nutzungszonen unterschieden.

Was die Entwicklung des Strassenareals betrifft, so fällt der Zeitraum zwischen 1992 und 2004 in die Zeit des Baus der Autobahn A1, was das Wachstum teilweise erklärt.

Jahr der Erhebung		1979–1985	1992–1997	2004–2009	2013–2018
Landwirtschaftliches	m ²	15 510 000	16 120 000	17 730 000	18 820 000
Gebäudeareal	Flächensaldo seit der letzten Bestandsaufnahme, in m ²	Erste Erhebung	+610 000	+1 610 000	+1 090 000
Strassenareal	m ²	32 610 000	37 700 000	40 930 000	42 660 000
Strassenareal	Flächensaldo seit der letzten Bestandsaufnahme, in m ²	Erste Erhebung	+5 090 000	+3 230 000	+1 730 000

Jahr der Erhebung		1979–1985	1992–1997	2004–2009	2013–2018
Landwirtschaftliches	Hektar	1 551	1 612	1 773	1 882
Gebäudeareal	Flächensaldo seit der letzten Bestandsaufnahme, in ha	Erste Erhebung	+61	+161	+109
Strassenareal	Hektar	3 261	3 770	4 093	4 266
Strassenareal	Flächensaldo seit der letzten Bestandsaufnahme, in ha	Erste Erhebung	+509	+323	+173

Jahr der Erhebung		1979–1985	1992–1997	2004–2009	2013–2018
Landwirtschaftliches Gebäudeareal	Areal, ausgedrückt in Fussballfelder (7140 m ²)	2 172	2 257	2 483	2 635
	Flächensaldo seit der letzten Bestandsaufnahme, ausgedrückt in Fussballfelder (7140 m ²)	Erste Erhebung	+85	+226	+152
Strassenareal	Areal, ausgedrückt in Fussballfelder (7140 m ²)	4 567	5 280	5 732	5 975
	Flächensaldo seit der letzten Bestandsaufnahme, ausgedrückt in Fussballfelder (7140 m ²)	Erste Erhebung	+713	+452	+243

4. Für welche Nutzung (Wohnen, Industrie, Verkehr) wurden die landwirtschaftlichen Flächen gemäss Schätzung des Kantons umgewandelt? Wie hoch sind die ungefähren Anteile je nach Art der Bebauung (wie viel Prozent entfallen ungefähr auf Wohnzonen, Industriezonen oder Strassen)?

Der Raumplanungsbericht, der am 5. März 2024 vom Staatsrat verabschiedet wurde, enthält Angaben zur Bauzone (in Hektar) für den Zeitraum 2014 bis 2023. Für frühere Zeiträume liegen dem Kanton keine detaillierten Angaben vor. In Bezug auf die Strassen fällt die Antwort gleich aus wie bei der vorherigen Frage.

Flächen in Hektar	2014–2023					2020–2023				
	Einzonung		Auszonung		Differenz	Einzonung		Auszonung		Differenz
Wohnzone mit schwacher Dichte	146,1	33 %	168,2	24 %	-22,0	11,5	20 %	64,2	38 %	-52,6
Wohnzone mit mittlerer Dichte	46,5	10 %	25,6	4 %	20,9	1,9	3 %	5,6	3 %	-3,7
Wohnzone mit hoher Dichte	0,5	0 %	0,5	0 %	0,1	0,1	0 %	0,3	0 %	-0,2
Arbeitszone	76,2	17 %	92,5	13 %	-16,4	10,1	18 %	27,0	16 %	-16,9
Mischzone	12,6	3 %	24,3	3 %	-11,7	1,6	3 %	7,0	4 %	-5,4
Kernzone	112,3	25 %	89,6	13 %	22,7	21,2	38 %	16,8	10 %	4,4
Zone von allgemeinem Interesse	50,5	11 %	193,3	28 %	-142,9	9,7	17 %	38,6	23 %	-29,0
Freihaltezone	4,3	1 %	104,5	15 %	-100,2	0,4	1 %	8,6	5 %	-8,1
Gesamtfläche	449,0	100 %	698,6	100 %	-249,5	56,5	100 %	168,0	100 %	-111,5

5. In welchem Verhältnis ist die Bevölkerung in den letzten 20 Jahren ausserhalb beziehungsweise innerhalb der Bauzone gewachsen?

Um die gewünschten Ergebnisse zu erhalten, benötigt man raumbezogene Daten der Volkszählungen, die mit den digitalisierten Bauzonen verknüpft sind. Diese Daten sind in einem Format verfügbar, das eine Analyse ab 2011 ermöglicht. Die ausserhalb der Bauzone lebende

Bevölkerung verzeichnete einen Rückgang um 6 %, die in der Bauzone lebende Bevölkerung einen Anstieg um 18 %.

Jahr der Bestandsaufnahme	2011	2021	Änderung Einwohnerzahl	Wachstum, in Prozent
Anz. Einwohner/innen ausserhalb der Bauzone	29 661	27 867	-1 744	-6 %
Anz. Einwohner/innen in der Bauzone	252 489	298 971	+46 482	+18 %

6. *Mit welchen Verlusten an Landwirtschaftsland ist mit dem aktuellen kantonalen Richtplan zu rechnen?*

Für den Fall, dass sämtliche Projekte, die derzeit den Koordinationsstand «Festsetzung» haben, verwirklicht werden, und das zugrunde gelegte Bevölkerungsszenario eintritt, wurde die maximale Nutzung auf 550 ha geschätzt, was 770 Fussballfeldern entspricht. Der Bundesrat hat diese maximale Fläche im Rahmen der Genehmigung des kantonalen Richtplans akzeptiert. Die fünf Jahre nach der Genehmigung des kantonalen Richtplans durchgeführte Bilanz zeigt jedoch, dass die Flächeninanspruchnahme geringer ist und die Obergrenze wahrscheinlich nicht erreicht werden wird.

7. *Welches ist die Entwicklung der Bodenversiegelung in der Landwirtschaftszone und was sind die Hauptursachen?*

Der Kanton verfügt derzeit über keine Daten, mit denen diese Frage beantwortet werden könnte. Im Rahmen der Umsetzung der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes wird voraussichtlich ein Monitoring eingeführt werden müssen. Dabei ist jedoch einerseits zu beachten, dass das Bundesgesetz zahlreiche Ausnahmen von der Stabilisierung der Bodenversiegelung vorsieht, und andererseits, dass der Umfang des möglichen Monitorings unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Zeit und Ressourcen wird abgeschätzt werden müssen. Andererseits legt die vom Staatsrat im Oktober 2023 verabschiedete kantonale Bodenschutzstrategie unter anderem folgendes Ziel fest: «Der Kanton Freiburg richtet ein System zur Überwachung des Bodenverbrauchs durch Siedlungsentwicklung und Bauten ausserhalb der Bauzone ein.» Sobald dieses System in Betrieb ist, sollten bessere Daten über die Entwicklung und die Ursachen der Bodenversiegelung gewonnen werden können.