



Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)»

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Entstehung und Zustandekommen der Initiative	3
2. Ziele und Inhalt der Initiative	3
3. Gültigkeit der Initiative	3
3.1 Allgemeines	3
3.2 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	4
3.3 Durchführbarkeit	4
3.4 Einheit der Form und Materie	4
3.5 Schlussfolgerung zur Gültigkeit	5
4. Würdigung der Initiative	5
4.1 Verlust von Kulturland	5
4.2 Würdigung der Initiative aus fachlicher Sicht	5
4.3 Geltender Schutz	5
4.4 Angemessener Ausgleich	6
4.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	6
5. Gegenvorschlag	6
5.1 Allgemeines	6
5.2 Initiative und Gegenvorschlag nach bernischem Recht	6
5.3 Gründe für einen Gegenvorschlag	7
5.4 Inhalt des Gegenvorschlags des Regierungsrats	7
5.5 Rechtsvergleich	10
5.6 Auswirkungen des Gegenvorschlags	10
6. Antrag des Regierungsrates	10

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)»

1. Entstehung und Zustandekommen der Initiative

Im November 2013 lancierten die Landwirtschaftliche Organisation Bern und angrenzende Gebiete (LOBAG; jetzt Berner Bauern Verband), die Grünen Kanton Bern und die Bürgerlich-Demokratische Partei Kanton Bern (BDP) die Kulturland-Initiative, die einen verbesserten Schutz des Kulturlandes bezweckt. Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs formulierte Verfassungsinitiative wurde am 11. Juni 2014 vom Komitee Kulturland-Initiative bei der Staatskanzlei eingereicht.

Gemäss Artikel 58 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV)¹⁾ ist eine Volksinitiative zustande gekommen, wenn das Begehren innert sechs Monaten von 15 000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden ist. Mit RRB 841 vom 24. Juni 2014 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative mit 19 768 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Mit der Weiterbehandlung der Initiative wurde die JGK beauftragt.

Nach Artikel 149 Absatz 2 PRG²⁾ unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Initiative innert zwölf Monaten seit ihrer Einreichung. Falls er einen Gegenvorschlag vorlegt, verlängert sich diese Frist auf 18 Monate.

2. Ziele und Inhalt der Initiative

Die Kulturland-Initiative hat zum Ziel, genügend landwirtschaftlich nutzbares Kulturland zu erhalten, indem die landwirtschaftlichen Nutzflächen in qualitativer und quantitativer Hinsicht besser geschützt werden. Das Ziel soll dadurch erreicht werden, dass der Kanton Kriterien zur zulässigen Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Nutzflächen erlässt und für angemessenen Ausgleich sorgt.

Die Initiative verlangt eine Ergänzung von Artikel 33 Absatz 3 KV und hat folgenden Wortlaut:

Art. 33

¹ und ² Unverändert.³⁾

³ Der Kanton sorgt für die Erhaltung von genügend landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland, insbesondere mit dem quantitativen und qualitativen Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Er schützt so wertvollen Boden nachhaltig als Ressource. Der Kanton bestimmt die Kriterien für die zulässige Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen und sorgt für angemessenen Ausgleich.

Laut Website der Initianten⁴⁾ bezweckt die Kulturland-Initiative, die Ausdehnung der Siedlungsflächen wirksam zu verlangsamen. Damit soll sichergestellt werden, dass genügend Boden für die Nahrungsmittelproduktion und für die Massnahmen zum Erhalt einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt zur Verfügung steht. Zudem sollen Landverluste durch Verwaldung und Verbuschung unterbunden werden. Nach dem Motto «Das Richtige am richtigen Ort tun» soll jede Fläche in Zukunft optimal genutzt werden, wobei die Entwicklung des Kantons Bern nicht verhindert, sondern wirkungsvoll gelenkt werden soll. In dem von den Initianten publizierten Argumentarium zur Kulturland-Initiative wird klargestellt, dass es in erster Linie darum geht, die Ausdehnung der Siedlungsflächen wirksam zu verlangsamen und so Druck auszuüben, bestehende Bauzonen nach innen zu verdichten.

3. Gültigkeit der Initiative

3.1 Allgemeines

Der Grosse Rat entscheidet über die Gültigkeit einer Initiative (Art. 59 Abs. 1 KV). Er legt seinem Entscheid rechtliche und nicht politische Kriterien zugrunde.⁵⁾ Der Entscheid erfolgt grundsätzlich innert sechs Monaten seit der Überweisung durch den Regierungsrat (Art. 150 PRG).

Gemäss Artikel 59 Absatz 2 KV ist eine Initiative ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst, undurchführbar ist oder die Einheit der Form oder Materie nicht wahrt. Ist die Ungültigkeit einer Initiative zweifelhaft, eine rechtskonforme Auslegung jedoch möglich, ist das Begehren – nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» – den Stimmberechtigten vorzulegen.

¹⁾ Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1992, BSG 101.1

²⁾ Gesetz vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG), BSG 141.1

³⁾ Absätze 1 und 2 von Art. 33 KV lauten wie folgt: «¹Kanton und Gemeinden stellen eine haushälterische Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und die Erhaltung von Erholungsraum sicher. ²Die Raum- und Bauordnung ist auf die erwünschte Entwicklung des Kantons auszurichten. Sie berücksichtigt die verschiedenartigen Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft sowie den Schutz der Umwelt.»

⁴⁾ <http://www.kulturland-initiative.be/>

⁵⁾ WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 59 Ziff. 3.

Die Behörde, welche über die materielle Gültigkeit der Initiative entscheidet, hat demnach den Wortlaut des Begehrens nach dem für die Initiative günstigsten Sinn auszulegen (BGE 138 I 131 E.3 = Pra 2012 Nr. 99).

3.2 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Der Schutz von landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland ist nicht neu. Das geltende eidgenössische und kantonale Gesetzesrecht enthält schon heute einerseits Vorschriften, die unmittelbar dem Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen und der Fruchtfolgeflächen (FFF) dienen, und andererseits Regelungen, die das Siedlungswachstum begrenzen und auf diese Weise mittelbar (auch) zum Schutz des Kulturlands beitragen (Art. 3 Abs. 2 Bst. a und Art. 15 Abs. 2 RPG⁶⁾, Art. 30 RPV⁷⁾, Art. 54 Abs. 2 Bst. b und g und Art. 72 Abs. 2 BauG⁸⁾). Es handelt sich um Planungsgrundsätze, die als programmatische Zielnormen keine absolute Geltung beanspruchen, sondern im Rahmen der Interessenabwägung in der Planung zu berücksichtigen sind.⁹⁾

Mit der Verschärfung der Anforderungen an Einzonungen im Rahmen der jüngsten RPG-Revision¹⁰⁾ ist der Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands verstärkt worden (Art. 15 Abs. 4 Bst. c RPG; siehe auch Art. 30 Abs. 1^{bis} und 2 RPV). Die auf Bundesebene angekündigte nächste Revision des RPG (RPG-Revision 2. Etappe)¹¹⁾ sieht eine weitere Verschärfung des Schutzes der FFF vor. Das Bundesrecht steht einer weitergehenden kantonalen Regelung, wie sie die Kulturland-Initiative verlangt, nicht entgegen.

Es kann festgestellt werden, dass die Kulturland-Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst.

3.3 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist ungültig, wenn sie offensichtlich Undurchführbares verlangt. Nach Lehre und Rechtsprechung ist nur eine tatsächliche und völlig zweifelsfrei erwiesene Undurchführbarkeit zu beachten.¹²⁾ Es soll verhindert werden, dass die Stimmberechtigten über ein Begehren befinden, das bei Annahme toter Buchstabe bleibt, weil es faktisch und ganz offensichtlich Undurchführbares verlangt. Umgekehrt bedeutet dies aber, dass es als Nachweis für die Undurchführbarkeit nicht genügt, dass die Umsetzung des Begehrens allenfalls zu praktischen Schwierigkeiten führt.

⁶⁾ Bundesgesetz vom 22.6.1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700

⁷⁾ Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 (RPV), SR 700.1

⁸⁾ Baugesetz vom 9.6.1985 (BauG), BSG 721.0

⁹⁾ ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 3. Aufl. 2010, Art. 72–74 N. 11.

¹⁰⁾ RPG-Änderung vom 15.6.2012, angenommen in der eidg. Volksabstimmung vom 3.3.2013, in Kraft seit 1.5.2014.

¹¹⁾ BBl 2014 9445

¹²⁾ BGE 128 I 190; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. Bern 2011, § 44 N. 21 f. und § 51 N. 27

Auch allfällige unvernünftig oder unzweckmässig erscheinende Inhalte oder mögliche nachteilige finanzielle Konsequenzen machen eine Initiative nicht undurchführbar. Es ist vielmehr Sache des Stimmvolks, diese Aspekte in die politische Entscheidung mit einzubeziehen. Ist ein Begehren nicht umsetzbar, weil es in Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht, so ist es inhaltlich rechtswidrig, aber nicht undurchführbar.

Die Kulturland-Initiative will auf Verfassungsstufe den Erhalt von genügend landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland verankern. Einerseits wird der Kanton verpflichtet, für die Erhaltung von genügend landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland zu sorgen, wobei der Initiativtext beispielhaft («insbesondere») den quantitativen und qualitativen Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen nennt. Andererseits soll der Kanton die Kriterien für die zulässige Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen bestimmen und für «angemessenen Ausgleich» sorgen (Gesetzgebungsauftrag).

Adressat der neuen Verfassungsbestimmung ist in erster Linie der Gesetzgeber, wie sich sowohl aus dem Wortlaut der Initiative («Der Kanton sorgt für ...», «Der Kanton bestimmt die Kriterien ...») als auch aus den Verlautbarungen der Initianten¹³⁾ ergibt. Die Initiative bedarf der Umsetzung in einem nachgeordneten Erlass (Gesetz, allenfalls Verordnung) und ist insofern als Gesetzgebungsauftrag zu verstehen. Angesprochen ist auch der Regierungsrat als Richtplanbehörde. Als Verfassungsnorm richtet sich die neue Bestimmung schliesslich auch an die weiteren Planungsbehörden und ist insbesondere bei der planerischen Interessenabwägung zu berücksichtigen.

Die Umsetzung der Initiative wäre insbesondere wegen des verlangten Ausgleichs für die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen schwierig, aber nicht undurchführbar. Zudem sind negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Standortattraktivität des Kantons zu erwarten. Die Durchführbarkeit der Initiative wird dadurch aber nicht in Frage gestellt.

3.4 Einheit der Form und Materie

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass eine Initiative entweder in der Form eines ausformulierten Entwurfs oder aber in der Form der einfachen Anregung einzureichen ist (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. c und Art. 58 Abs. 3 KV). Form und Inhalt einer Initiative müssen einheitlich sein, damit die Stimmberechtigten ein unmissverständliches «Ja» oder «Nein» in die Urne legen können.

Die Anforderungen an die Einheit der Form und Materie sind vorliegend erfüllt: Die Kulturland-Initiative weist die einheitliche Form eines ausformulierten (Verfassungs-)Entwurfs auf. Sie wahrt die Einheit der Materie, indem entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zwischen den einzelnen Regelungselementen ein «innerer sachlicher Zusammenhang» besteht und sich die einzelnen Elemente

¹³⁾ Initiativkomitee Kulturland-Initiative, «Fakten und Umsetzungsvorschlag» publiziert auf www.kulturland-initiative.be

des Begehrens als Antwort auf «eine politische Frage» verstehen lassen. Die Kulturland-Initiative bezweckt – wenn auch mit verschiedenen Instrumenten – den Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands bzw. der landwirtschaftlichen Nutzflächen und betrifft damit *eine* politische Frage.

3.5 Schlussfolgerung zur Gültigkeit

Die Kulturland-Initiative ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar, sie ist durchführbar und wahrt das Gebot der Einheit der Form und der Materie. Die Gültigkeitsvoraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 KV sind somit erfüllt. Die Initiative ist für gültig zu erklären und den Stimmberechtigten zu unterbreiten.

4. Würdigung der Initiative

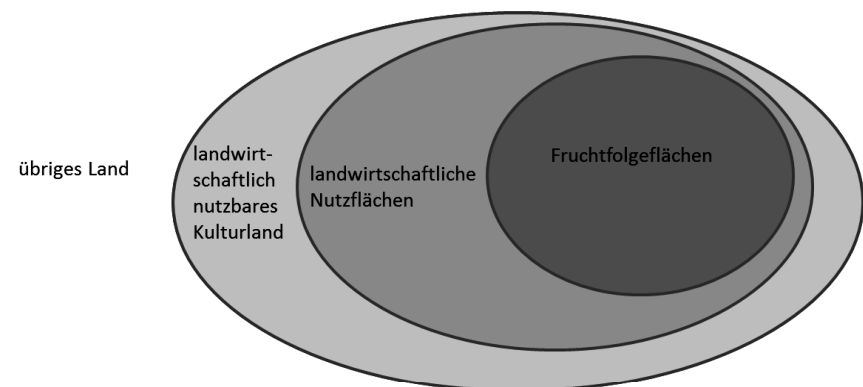
4.1 Verlust von Kulturland

Der Verlust von Kulturland ist auch im Kanton Bern eine Realität, auch wenn sich diese Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre leicht abgeschwächt hat und der Verlust an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen im Kanton Bern heute unter dem schweizerischen Mittel liegt. Der Druck auf die Fruchtfolgeflächen (FFF) – die besten, vielseitig nutzbaren Landwirtschaftsflächen, die zudem mehrheitlich nahe am Siedlungsrand liegen – ist gross. In der jüngeren Vergangenheit wurden rund 50 ha FFF pro Jahr der Bauzone zugewiesen (eingezont).

Die im Zeitraum 1981 bis 2005 netto verlorene Landwirtschaftsfläche ist überwiegend (zu drei Vierteln) in Siedlungsfläche (Industrie-, Gewerbe- und Gebäudeflächen, Verkehrs- und besondere Siedlungsflächen sowie Erholungs- und Grünanlagen) umgewandelt worden, und zwar vorwiegend durch Einzonungen, durch Überbauungen und durch den Bau von Verkehrsinfrastrukturen. Je ein Achtel ging an bestockte Flächen (Wald, Busch) und an unproduktive Flächen. In der Teilkategorie Ackerland ging nur gut ein Drittel zugunsten von Siedlungsflächen verloren; knapp zwei Drittel der verlorenen Ackerflächen wurden zu Naturwiesen/Heimweiden umgenutzt und stehen damit theoretisch weiterhin für eine agrarische Nutzung zur Verfügung. Die Verluste der FFF gehen hingegen fast ausschliesslich auf das Konto der Siedlungsentwicklung innerhalb und ausserhalb (wie z.B. für Infrastrukturanlagen und für landwirtschaftliche Bauten) der Bauzonen.

4.2 Würdigung der Initiative aus fachlicher Sicht

Die Kulturland-Initiative will «genügend landwirtschaftlich nutzbares Kulturland» erhalten. Der im Initiativtext verwendete Begriff «landwirtschaftlich nutzbares Kulturland» erfasst neben den Fruchtfolgeflächen (FFF) und den landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN) weitere Flächen wie beispielsweise Heimweiden, Wiesen, Reben, Obstanlagen usw. Die Kulturland-Initiative geht damit mit ihrem Geltungsbereich sehr weit.



Gemäss Initiativtext wird der Kanton beauftragt, Kriterien für die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen zu erlassen und ein Ausgleichssystem zu schaffen. Wie die Initiative in der Praxis umgesetzt werden soll, soll dem Gesetzgeber überlassen werden. Aus der Stossrichtung der Initiative und den Äusserungen des Initiativkomitees ergibt sich immerhin, dass es schwieriger werden soll, landwirtschaftliche Nutzflächen bodenverändernden Nutzungen zuzuführen, wobei die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen nur verlangsamt und nicht vollständig unterbunden werden soll. Laut den Initianten soll ihr Begehren «keine Verhinderungsinitiative» sein. Verlangt wird also kein absoluter Bestandesschutz des Kulturlands, aber ein gegenüber heute verstärkter Schutz dank klarer(er) Kriterien und einem effektiven Ausgleichssystem.

4.3 Geltender Schutz

Die geltende Gesetzgebung legt den Fokus beim Kulturlandschutz auf den Schutz der FFF als die besten, vielseitig nutzbaren Landwirtschaftsflächen. Der Schutz der FFF ist schon lange gesetzlich verankert und ist im Rahmen der jüngsten RPG-Revision in Artikel 30 RPV präzisiert worden.¹⁴⁾ Im Rahmen der angekündigten nächsten Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG-Revision 2. Etappe) soll der Schutz der FFF nochmals verschärft werden.¹⁵⁾

¹⁴⁾ Änderung Art. 30 RPV (in Kraft seit 1.5.2014):

«^{1bis} 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. [...]»

¹⁵⁾ Vernehmlassungsentwurf vom 5.12.2014 für die «Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG)» (www.admin.ch/AbgeschlosseneVernehmlassungen)

Soweit die Kulturland-Initiative auf den *quantitativen* Schutz des Kulturlands als «Fläche» zielt, wird dem Anliegen im geltenden Recht bereits insofern Rechnung getragen, als die Anforderungen an Einzonungen mit dem revidierten RPG generell verschärft worden sind (Art. 15 RPG). Zudem wird im Rahmen der Überarbeitung des kantonalen Richtplans (Richtplan 2030) das Verfahren für die Festlegung von statischen Waldgrenzen festgelegt (neue Massnahme D_09), womit auch dem Anliegen, Landverluste durch Verwaldung und Verbuschung zu unterbinden, entsprochen wird. Schliesslich besteht seit dem 1. Juli 2013 im eidgenössischen Waldgesetz¹⁶⁾ die Möglichkeit, eingewachsenes verwaldetes Kulturland während 30 Jahren mit einem Rodungsverfahren ohne Ersatzleistungspflicht zurückzugewinnen (Art. 7 Abs. 3 Bst. a WaG). Diesen Anliegen der Kulturland-Initiative wird somit bereits mit den bestehenden Grundlagen und Instrumenten Rechnung getragen.

4.4 Angemessener Ausgleich

Besonders einschneidend ist die Forderung der Kulturland-Initiative, wonach bei Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen ein «angemessener Ausgleich» zu schaffen ist. Wenn ein solcher «angemessener Ausgleich» zwingend sein soll und auch bei der Beanspruchung von minderwertigen oder kleinen landwirtschaftlichen Nutzflächen (z.B. Heimweiden, Wiesen, Reben, Obstanlagen usw.) zur Anwendung kommen soll, dürfte der Vollzug sehr aufwändig sein. Die Form des geforderten Ausgleichs bleibt zudem unklar, insbesondere ob statt bzw. neben dem Realersatz auch ein geldwerter Ausgleich zulässig sein soll.

4.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Indem die Kulturland-Initiative unnötigerweise über die bereits laufenden Bestrebungen zur Eindämmung des ungebremsen Siedlungswachstums hinausgeht, hätte sie für den Kanton Bern negative wirtschaftliche Folgen. Der sehr weite Geltungsbereich und der umfassende (Flächen-)Ausgleich könnten sich als Standortnachteil auswirken, indem die Hürden für Neueinzonungen erheblich erhöht und so die Verfügbarkeit des Bodens – einer der grundlegenden wirtschaftlichen Produktionsfaktoren – reduziert wird. Im Kanton Bern fehlen bereits heute grössere zusammenhängende Bauzonen, die für die Ansiedlung und Erweiterung von Unternehmen nötig sind. Die fehlenden Flächen können auch nicht durch die – ohnehin angestrebte – verstärkte Fokussierung der Siedlungsentwicklung nach innen geschaffen werden, zumal Industrie- und Logistikunternehmen in der Regel auf (Zusatz-)Flächen im Erdgeschoss angewiesen sind und somit von einer Verdichtung nur bedingt profitieren. Da die Kulturland-Initiative auf eine dauerhafte Beschränkung der Siedlungsausdehnung ausgerichtet ist, steht sie im Spannungsverhältnis zur Wirtschaftsstrategie 2025 und der darin formulierten Zielsetzung, wonach im Kanton Bern ein Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum im schweizerischen Durchschnitt angestrebt wird. Die Einschränkung würde zudem nur den Kanton Bern betreffen, so dass dieser gegenüber anderen Kantonen bezüglich Bevölkerungswachs-

tum und wirtschaftlicher Dynamik noch stärker zurückfallen würde mit entsprechend negativen Folgen für die Wirtschafts- und Finanzkraft.

Schliesslich ist zu erwarten, dass sich der Aufwand für die Implementierung des verlangten Ausgleichssystems wohlstandsmindernd auswirken wird, wobei es unerheblich ist, wer letztlich die Kosten für einen solchen Ausgleich übernehmen muss. Der voraussichtlich komplizierte und langwierige Prozess, den eine Neueinzonung mit Flächenausgleichspflicht auslösen würde, schadet der Standortattraktivität und schreckt potenzielle Investoren ab. Es ist davon auszugehen, dass sich die Nachfrage nach (zusätzlichem) Bauland in andere Kantone verschieben wird, was neben Standortnachteilen für den Kanton Bern dazu führen kann, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche insgesamt noch mehr unter Druck kommt und Bauvorhaben unter Umständen nicht an den am besten geeigneten Standorten realisiert werden. Damit wird das Kernanliegen der Kulturland-Initiative – der bessere Schutz des landwirtschaftlich nutzbaren Kulturlands bzw. der landwirtschaftlichen Nutzfläche – aus einer umfassenden Sicht nicht erreicht.

5. Gegenvorschlag

5.1 Allgemeines

Nach Artikel 60 KV kann der Grosse Rat einer ausformulierten Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Der Gegenvorschlag wird den Stimmberechtigten als Alternative zur Initiativvorlage unterbreitet. Mit dem Gegenvorschlag erhalten die Stimmberechtigten somit die Möglichkeit, einer oder beiden Vorlagen (Initiative/Gegenvorschlag) zuzustimmen und darüber zu befinden, welcher sie im Falle der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben.

5.2 Initiative und Gegenvorschlag nach bernischem Recht

Das bernische Recht unterscheidet im Gegensatz zum Bundesrecht nicht zwischen «direktem» und «indirektem» Gegenvorschlag. Sowohl die KV als auch das PRG verwenden ausschliesslich den Begriff des «Gegenvorschlags».¹⁷⁾ Da nach bernischem Recht sowohl die Verfassungsinitiative als auch die Gesetzesinitiative zulässig sind und in beiden Fällen die Möglichkeit besteht, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, kann einer Verfassungsinitiative auch ein Gegenvorschlag auf Stufe Gesetz gegenübergestellt werden.

Legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Gegenvorschlag vor, hat er dafür 18 Monate Zeit (Art. 149 Abs. 2 PRG). Der Grosse Rat wiederum hat innert sechs Monaten seit der Überweisung der Initiative durch den Regierungsrat über deren Gültigkeit zu befinden und den Gegenvorschlag des Regierungsrates zu beraten. Die Frist verlängert sich um weitere sechs Monate, wenn der Grosse Rat beschliesst, der Initiative einen eigenen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Wird einer Initiative in

¹⁶⁾ Bundesgesetz vom 4.10.1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG), SR 921.0.

¹⁷⁾ In dieser Hinsicht unterscheidet sich das bernische Recht grundlegend vom Bundesrecht, das den indirekten Gegenvorschlag ausdrücklich regelt und dafür besondere Vorschriften enthält, da auf Bundesebene die Gesetzesinitiative nicht vorgesehen ist.

der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein referendumsfähiger Gegenvorschlag gegenüber gestellt, kann die Initiative unter der Bedingung zurückgezogen werden, dass das Referendum gegen den Gegenvorschlag nicht ergriffen wird oder nicht zustande kommt. Kommt das Referendum zustande, «lebt» die Initiative wieder «auf» und es wird über die Initiative und den Gegenvorschlag abgestimmt, wobei der Volksvorschlag (Gegenvorschlag von Stimmberechtigten) ausgeschlossen ist (Art. 157 PRG). Über den Gegenvorschlag wird gleichzeitig mit dem Initiativbegehren abgestimmt, sofern die Initianten das Begehren nicht zurückziehen. Die Stimmberechtigten können gültig beiden Vorlagen zustimmen und darüber befinden, welcher sie im Falle der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben würden (Art. 60 Abs. 2 KV). Daraus folgt, dass ein Gegenvorschlag mit Blick auf das Initiativbegehren den Grundsatz der Einheit der Materie respektieren muss.¹⁸⁾

5.3 Gründe für einen Gegenvorschlag

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der vorliegenden Kulturland-Initiative ein Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe – in Form einer Änderung des BauG – gegenübergestellt werden soll. Dies aus den folgenden Gründen:

- Die Kulturland-Initiative zielt mit ihrem Anspruch, das Kulturland (besser) zu schützen, in die richtige Richtung. Sie schiesst aber mit ihrem (zu) weiten Geltungsbereich über das Ziel hinaus. Mit einem Gegenvorschlag kann dieses berechnete Kernanliegen aufgenommen, aber mit den nötigen Korrekturen verträglich und vollzugstauglich umgesetzt werden.
- Der Ausgleich für die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen, wie er in der Kulturland-Initiative vorgesehen ist, geht zu weit und lässt sich auch praktisch nicht umsetzen. Er ist für den Schutz des Kulturlands auch nicht nötig. Dem (verbesserten) Schutz des Kulturlands dienen neben klaren Vorgaben für die planerische und bauliche Beanspruchung von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen insbesondere griffige Massnahmen gegen das ungebremste Siedlungswachstum, wie sie auch mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision und dem überarbeiteten kantonalen Richtplan (Richtplan 2030) vorgesehen sind. Mit einem Gegenvorschlag kann das Ausgleichsanliegen so umgesetzt werden, dass eine flexible, bundesrechtskonforme und vollzugstaugliche Regelung geschaffen wird.
- Der Umgang mit den FFF muss aufgrund des Bundesrechts ohnehin neu geregelt werden. Dabei ist von einem strengen Schutz auszugehen. Einerseits ist den restriktiven Vorgaben für die Beanspruchung von FFF im Bundesrecht (Art. 30 RPV) Rechnung zu tragen, wonach FFF nur eingezont werden dürfen, wenn ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV). Andererseits ist die dauerhafte Erhaltung des Mindestumfangs an FFF gemäss Sachplan des Bundes sicherzustellen, zumal der Bund die korrekte Interessenabwägung bei der Beanspruchung von FFF mittels Behördenbeschwerde durch eine

unabhängige Gerichtsinstanz überprüfen lassen kann (Art. 34 Abs. 3 RPG¹⁹⁾). Zu diesem Zweck ist ein wirksamer und praktikabler Kompensationsmechanismus bei der Beanspruchung von FFF vorzusehen. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs zwischen FFF und Kulturlandschutz drängt sich eine inhaltlich abgestimmte gesetzliche Neuregelung auf.

- Der geltende Verfassungsauftrag in Artikel 33 Absatz 3 KV ist ausreichend. Er ist auf Gesetzesstufe zu konkretisieren. Während die Kulturland-Initiative auf Verfassungsstufe detaillierte Vorgaben zum Kulturlandschutz machen will, kann mit einem Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe der geltende Verfassungsauftrag stufengerecht, mit den nötigen Regelungsinhalten und der gebotenen Normierungsdichte umgesetzt werden.

5.4 Inhalt des Gegenvorschlags des Regierungsrats

5.3.1 Regelungsansatz

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der Kulturland-Initiative einen Gegenvorschlag in Form einer Änderung des BauG gegenüberzustellen, um die berechtigten Kernanliegen der Initiative aufzunehmen und mit den nötigen Korrekturen stufengerecht auf Gesetzesstufe umzusetzen. Demnach soll der Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands neu dahingehend im BauG geregelt werden, dass eine differenzierte und abgestufte Regelung zum Schutz der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) einerseits und der FFF andererseits geschaffen, die Verwertungspflicht für unverschmutzten Bodenaushub zur Rekultivierung von Kulturland verankert und – im Sinn von flankierenden Massnahmen – zur Begrenzung des Siedlungswachstums die Planungsgrundsätze im Hinblick auf die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) ergänzt werden.

Im BauG soll der Grundsatz verankert werden, dass die landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN) zu schonen sind, wobei gesetzlich die Kriterien festgelegt werden, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit LN eingezont oder für eine andere bodenverändernde Nutzung beansprucht werden dürfen. Die Regelung im BauG unterscheidet sich in zweifacher Hinsicht von der mit der Kulturland-Initiative verfolgten Zielsetzung: Erstens fokussiert die Regelung im BauG gezielt auf die LN und nicht wie die Kulturland-Initiative auf das gesamte landwirtschaftlich nutzbare Kulturland. Zweitens wird für die Beanspruchung von LN auf einen Ausgleichs- bzw. Kompensationsmechanismus verzichtet. In jedem Fall muss aber eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von Alternativen vorgenommen und (kumulativ) der Nachweis der optimalen Nutzung erbracht werden. «Optimale Nutzung» bedeutet, dass hinsichtlich Erschliessung und Nutzungsdichte besondere Anforderungen erfüllt werden müssen.

¹⁸⁾ WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 399.

¹⁹⁾ Eingefügt im Rahmen der Änderung vom 22.3.2013 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2014–2017, in Kraft getreten am 1.1.2014 (AS 2013 3863)

Für den Umgang mit FFF wird im BauG eine gegenüber den LN strengere Regelung geschaffen, insbesondere wird im Hinblick auf den langfristigen Erhalt von genügend FFF der Grundsatz verankert, dass für die Beanspruchung von FFF Realersatz geleistet werden muss (Kompensationspflicht). Grundsätzlich gelten die Voraussetzungen für die Beanspruchung von FFF auch für landwirtschaftliche Bauvorhaben, was nicht nur unter dem Aspekt der Gleichbehandlung mit anderen nicht landwirtschaftlichen Vorhaben gerechtfertigt ist, sondern auch, weil landwirtschaftliche Vorhaben in der Vergangenheit in beträchtlichem Umfang zum Verlust von FFF beigetragen haben.²⁰⁾ Allerdings werden zonenkonforme landwirtschaftliche Bauten und Anlagen insofern privilegiert, als sie von der Kompensationspflicht befreit werden können.

5.3.2 Erläuterungen zu den Bestimmungen

Systematische Einordnung

Dem Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands soll mit der Aufnahme von drei neuen Artikeln 8a–8c im BauG Rechnung getragen werden. Da die neuen Bestimmungen alle bodenverändernden Nutzungen – also sowohl das Bauen als auch die Planung – betreffen, ist die systematische Einordnung im bestehenden BauG nicht ganz offensichtlich. Sie passen am besten in das 1. Kapitel («Öffentliches Baurecht»), das in den Artikeln 4 und 5 BauG bereits Regelungen zur Nutzung enthält. Die neuen Bestimmungen zum Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands werden deshalb unter dem neuen Gliederungstitel «1a. Schutz des Kulturlands» im 1. Teil des BauG als Artikel 8a–8c eingefügt. Dem verbesserten, langfristigen Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands dient insbesondere auch die Begrenzung des Siedlungswachstums. Ergänzend zu den vorliegenden Bestimmungen werden deshalb in den Planungs(grundsatz)bestimmungen (Art. 54, 64 und 72) die Planungsbehörden aller Stufen angehalten, geeignete Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) zu treffen.

Artikel 8a (neu)

Mit der neuen Regelung soll dem Anliegen Rechnung getragen werden, genügend landwirtschaftlich nutzbare Flächen zu erhalten. Der Geltungsbereich beschränkt sich gezielt auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN), wie sie in der Landwirtschaftsgesetzgebung definiert sind.²¹⁾

Absatz 1 verankert den Grundsatz, dass landwirtschaftliche Nutzflächen (LN) zu schonen sind.

Dieser Grundsatz wird in **Absatz 2** dahingehend konkretisiert, dass die Beanspruchung von LN an zwei – kumulativ zu erfüllende – Voraussetzungen geknüpft wird.

Demnach dürfen LN nur einzont oder für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, wenn erstens der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von LN nicht sinnvoll erreicht werden kann (*Bst. a*), was eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von Alternativen bedingt. Der entsprechende Nachweis ist von den betreffenden Grundeigentümern bzw. von den betreffenden Bauherrschaften zu erbringen. Zweitens muss sichergestellt sein, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (*Bst. b*), womit zum Ausdruck gebracht wird, dass bei der Beanspruchung von LN besonders haushälterisch mit dem Boden umzugehen ist und bezüglich der Nutzungsdichte und der Erschliessung erhöhte Anforderungen zu erfüllen sind. Dabei ist «der Stand der Erkenntnisse» massgebend. So soll beispielsweise trotz hoher Dichte in Wohngebieten immer auch eine angemessene Wohnqualität gewährleistet bleiben. Zur Erreichung dieser Ziele gibt es bewährte Instrumente (z.B. minimale Nutzungsziffern, Zonen mit Planungspflicht). Die Anforderungen bezüglich optimale Nutzung werden auf Verordnungsstufe näher ausgeführt.

Für die Beanspruchung von LN gelten künftig also zusätzliche Voraussetzungen, indem eine umfassende Interessenabwägung (inkl. Prüfung von Alternativen) und der Nachweis der optimalen – haushälterischen – Bodennutzung vorausgesetzt wird.

Artikel 8b (neu)

Die Bestimmung regelt den Schutz und den Umgang mit den Fruchtfolgeflächen (FFF). Als besonders gute landwirtschaftliche Flächen sind sie auch besonders zu schonen. Der vom Bund vorgeschriebene Mindestumfang an FFF ist nach **Absatz 1** dauernd zu erhalten, wie dies das Bundesrecht vorschreibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Solange dieser Mindestumfang gesichert ist, dürfen FFF unter gewissen Bedingungen für bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden. Mit dem neuen Artikel 8b wird eine flexible und gleichzeitig bundesrechtskonforme Regelung für den Umgang mit FFF geschaffen, die sich an Artikel 30 Absätze 1^{bis} und 2 RPV orientiert, sich von dieser aber insbesondere darin unterscheidet, dass die vorliegende Regelung im BauG nicht nur für Einzonungen, sondern für alle bodenverändernden Nutzungen gilt, d.h. auch für Bauvorhaben sowie für die auf einen begrenzten Zeithorizont ausgerichteten Beanspruchungen durch Materialabbau- und Deponievorhaben. Die Regelung gilt namentlich auch für landwirtschaftliche Vorhaben, wobei zonenkonforme landwirtschaftliche Bauten und Anlagen insofern privilegiert werden, als sie von der Pflicht zur Kompensation der beanspruchten FFF befreit werden können (Art. 8b Abs. 4 *Bst. b* BauG).

Da die Beanspruchung von FFF durch Einzonungen im Bundesrecht (Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV) geregelt wird, wird in **Absatz 2** darauf verwiesen. Demnach setzt die Einzonung von FFF voraus, dass ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann und (kumulativ) dass sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden. Ein auch aus kantonaler Sicht wichtiges Ziel im Sinn der vorliegenden Bestimmung kann beispielsweise sein:

²⁰⁾ Gemäss Arealstatistik wurden im Zeitraum 1981–2005 rund 10% aller verloren gegangenen FFF durch landwirtschaftliche Bauten und deren Umschwung verursacht.

²¹⁾ Art. 14 Verordnung vom 7.12.1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV), SR 910.91

- die Siedlungsentwicklung an den prioritären Orten gemäss regionaler oder kantonaler Richtplanung;
- die Verwirklichung von öffentlichen Infrastrukturvorhaben des Bundes, des Kantons, der Regionen oder Gemeinden, insbesondere in den Bereichen Verkehr (Schiene, Strasse, Fuss- und Wanderwege, Luftfahrt), Gesundheitswesen, Bildungswesen, Ver- und Entsorgung;
- die Wahrnehmung weiterer öffentlicher Aufgaben wie Wasserbau, Schutz vor Naturgefahren, Aufwertung von Gewässern und natürlichen Lebensräumen.

Im Gegensatz zu Einzonungen regelt das Bundesrecht die Beanspruchung von FFF durch andere bodenverändernde Nutzungen nicht. Damit besteht hier Raum für eine eigenständige kantonale Regelung. Die Voraussetzungen werden in *Absatz 3* geregelt, wobei sinngemäss die Kriterien für die Beanspruchung von LN (Art. 8a Abs. 2) übernommen werden. Demnach dürfen FFF somit für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, wenn der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann, was eine umfassende Interessenabwägung und die Prüfung von Alternativen bedingt. Zusätzlich (kumulativ) muss sichergestellt sein, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden, womit bezüglich Nutzungsdichte und Erschliessung erhöhte Anforderungen zu erfüllen sind. Die Anforderungen in Bezug auf die verlangte optimale Nutzung werden auf Verordnungsstufe näher ausgeführt.

Im Hinblick auf nachhaltige, langfristige Sicherung von genügend FFF schreibt *Absatz 4* vor, dass die beanspruchten FFF grundsätzlich durch gleichwertige Flächen zu ersetzen (kompensieren) sind. Von dieser Kompensationspflicht kann in bestimmten (Ausnahme-)Fällen abgesehen werden. Nach *Buchstabe a* kann auf die Kompensation verzichtet werden, wenn die Beanspruchung von FFF entweder in Erfüllung einer gesetzlich vorgeschriebenen Verpflichtung erfolgt, z.B. für die Umsetzung von Bundesvorhaben, von Hochwasserschutzmassnahmen usw. Andererseits kann von der Kompensation abgesehen werden, wenn die Umsetzung eines im kantonalen Richtplan bezeichneten Vorhabens die Beanspruchung von FFF erfordert, was voraussetzt, dass die betreffenden Massnahmen oder Einzelvorhaben – namentlich Entwicklungsschwerpunkte (ESP) oder Strategische Arbeitszonen (SAZ) – im kantonalen Richtplan festgesetzt (d.h. mit dem Koordinationsstand «Festsetzung» aufgenommen) sind. Nach *Buchstabe b* kann von der Kompensation ferner abgesehen werden, wenn eine zonenkonforme landwirtschaftliche Baute oder Anlage ohne Beanspruchung von FFF nicht realisiert werden kann. Diese Ausnahmeregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass zonenkonforme landwirtschaftliche Bauten und Anlagen auf Standorte in der FFF angewiesen sein können.

Absatz 5 stellt klar, dass die Kompensation durch Auszonung, Erhebung von (noch) nicht inventarisierten Flächen mit Fruchtfolgeflächenqualität²²⁾ oder Bodenaufwertung gleichwertiger Flächen erfolgt, wobei Biodiversitätsförderflächen durch Flächen gleicher ökologischer Qualität oder Funktion zu ersetzen sind. Es ist zu beach-

ten, dass die Kompensation von FFF nicht alternativ zu den (in Art. 30 Abs. 1^{bis} RPG für Einzonungen und in Abs. 3 für andere bodenverändernde Nutzungen geregelten) Voraussetzungen für die Beanspruchung von FFF gilt, sondern grundsätzlich kumulativ erfolgt, soweit kein Ausnahmegrund vorliegt. Die «Gleichwertigkeit» der Kompensationsflächen bezieht sich sowohl auf deren Qualität als auch auf deren Quantität bzw. Umfang. Insbesondere sind Biodiversitätsförderflächen durch Flächen gleicher ökologischer Qualität oder Funktion zu ersetzen. Als Biodiversitätsförderflächen gelten extensiv genutzte Flächen wie Wiesen und Weiden, Streuflächen, Hecken, Feldgehölze oder Buntbrachen, die Tieren und Pflanzen Nischen bieten für das Überleben und damit einen Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt leisten und die Landschaftsvielfalt bewahren.²³⁾ Die Kompensation von FFF stellt hohe Anforderungen an den Vollzug. Sie ist vergleichbar mit Ersatzaufforstungen nach der Waldgesetzgebung. Die Gesuchstellenden haben aufzuzeigen, wie die Kompensation vorgenommen wird (Vorgehen, Ersatzstandort, Zustimmung des betreffenden Grundeigentümers, im Falle einer Bodenaufwertung auch die technischen Rahmenbedingungen oder der Nachweis einer schon erfolgreich durchgeführten Bodenaufwertung). Die Bewilligungsbehörde hat zusammen mit der zuständigen Fachstelle zu prüfen, ob die Kompensation geeignet und genügend ist. Mit der Bewilligung hat sie die notwendigen Massnahmen zu verfügen (Verpflichtung des Gesuchstellers zur Durchführung der Bodenaufwertung, Festlegung einer allfälligen Sicherheitsleistung, Prüfung der aufgewerteten FFF, Zuweisung der Fläche ins Inventar der FFF usw.). Die Kosten der Kompensation sind von den Gesuchstellenden zu tragen.

Artikel 8c (neu)

Fruchtbare Böden sind soweit möglich zu erhalten. Das ist die effizienteste Massnahme zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Überdies sollen Böden, die durch bauliche Veränderungen, nicht standortgerechte Nutzung oder andere durch den Menschen ausgeführte Tätigkeiten ihre Fruchtbarkeit eingebüsst haben, soweit möglich wiederhergestellt werden.

Die Aufwertung von degradierten Böden kann nur gelingen, wenn genügend fruchtbares Bodenmaterial zur Verfügung steht. Deshalb wird in Artikel 8c der Grundsatz verankert, dass unverschmutzter Bodenaushub für die Aufwertung und Rekultivierung von landwirtschaftlichem Kulturland zu verwenden ist, wenn dies ökologisch sinnvoll, technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Ökologisch sinnvoll ist eine Bodenaufwertung insbesondere dann, wenn ein ursprünglich fruchtbarer, nun aber degradierter Boden soweit verbessert werden kann, dass er landwirtschaftlich nutzbar ist. Nicht sinnvoll sind dagegen Bodenaufwertungen von Flächen mit hohen Naturwerten. Der technischen Machbarkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit werden vor allem durch die Qualität und die Menge des vorhandenen Bodenmaterials und den Transportweg Grenzen gesetzt.

²²⁾ Massgebende Kriterien: Klimaeignung A – D1-4 gemäss Klimaeignungskarte des Bundes, Hangneigung <18%, Gründigkeit > 0.5 m, Mindestfläche 1 ha.

²³⁾ Quelle: Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe l

Artikel 54 regelt die Grundsätze der Raumplanung. Mit der Ergänzung von Absatz 2 durch den neuen *Buchstaben l* werden die Planungsbehörden aller Stufen angehalten, im Rahmen der Raumplanung insbesondere geeignete Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität zu ergreifen. Dieser Grundsatz ist insbesondere, aber nicht nur im Rahmen der Ortsplanung zu beachten (siehe dazu die Ergänzung in Art. 64 BauG). Die Förderung von SEin ist auch zentrales Anliegen des überarbeiteten kantonalen Richtplans (Richtplan 2030) und dient als Massnahme gegen das ungebremste Siedlungswachstum auch dem Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands.

Artikel 64 Absatz 2 Buchstabe f

Die Bestimmung regelt die Aufgaben der Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung. Mit der Ergänzung von *Absatz 2* durch den neuen *Buchstaben f* wird gegenüber den kommunalen Planungsbehörden der – auch als allgemeiner Grundsatz der Raumplanung neu in Art. 54 verankerte – Grundsatz in Erinnerung gerufen, dass zu den Aufgaben der Ortsplanung insbesondere auch die Bezeichnung derjenigen Teile der Bauzone gehört, die sich für die Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität eignen. Die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen entspricht nicht nur der zentralen Zielsetzung des überarbeiteten kantonalen Richtplans (Richtplan 2030), sondern versteht sich auch als flankierende Massnahme zum Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands.

Artikel 72

Artikel 72 BauG ist teilweise überholt und unvollständig. Die Gelegenheit wird deshalb genutzt, um die Bestimmung anzupassen. Neu wird in *Absatz 1* auf das massgebende Bundesrecht verwiesen, ohne dessen Inhalte zu wiederholen. *Absatz 2* enthält neu den Auftrag, bei der Festlegung der Bauzonen dafür zu sorgen, dass für die Landwirtschaft genügend als Kulturland geeignete Flächen erhalten bleiben. Damit wird in programmatischer Weise dem angestrebten (verbesserten) Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands Rechnung getragen.

5.5 Rechtsvergleich

Während andere Kantone soweit ersichtlich keine gesetzliche Regelungen zum Kulturlandschutz erlassen haben, bestehen für den Umgang mit FFF mehr oder weniger detaillierte Vorschriften. Die Kantone *Freiburg* und *Waadt* stützen ihre Massnahmen auf die Bundesvorschriften und auf ihre Richtpläne. In den Kantonen *Luzern* und *Solothurn* bestehen minimale Gesetzesbestimmungen zu den FFF. Es wird festgehalten, dass FFF zu schützen und so wenig wie möglich zu beanspruchen sind. Beide Kantone prüfen zurzeit, inwiefern eine ausführlichere Behandlung, insbesondere die Aufnahme einer Kompensationspflicht, sinnvoll wäre. Im Kanton *Zürich* ist eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes in Arbeit. Bis anhin erfolgt der Schutz der FFF gestützt auf die Raumplanungsverordnung und den kantonalen Richtplan.

Eine Kompensationspflicht für FFF kennen bisher die Kantone Zürich und Luzern.

Eine gesetzliche Verwertungspflicht von Bodenmaterial kennt soweit ersichtlich keiner der betrachteten Kantone. Massnahmen zum Schutz des Bodens werden direkt gestützt auf das Bundesrecht getroffen. In allen fünf Kantonen besteht die Möglichkeit, Bodenaushub für Rekultivierungen zu verwenden. Bodenrekultivierungen sind i.d.R. bewilligungspflichtig und müssen bestimmten Anforderungen genügen. Diese sind in den untersuchten Kantonen sehr ähnlich.

5.6 Auswirkungen des Gegenvorschlags

5.6.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Gegenvorschlag hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen für den Kanton.

5.6.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Gegenvorschlag hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gemeinden. Allerdings wird der Vollzug der neuen Bestimmungen zum Kulturlandschutz und zum Umgang mit FFF, aber auch die Umsetzung der Verwertungspflicht für unverschmutzten Bodenaushub die kommunalen Planungs- und Baubewilligungsbehörden vor zusätzliche Herausforderungen stellen.

5.6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die vorgeschlagene Änderung des BauG dient dem (verbesserten) Schutz des Kulturlands und damit dem wichtigsten Produktionsfaktor der Landwirtschaft als Teil der Volkswirtschaft. Mit den neuen Bestimmungen zum Umgang mit Fruchtfolgeflächen (FFF) werden die nötigen, bundesrechtskonformen und gleichzeitig flexiblen Regelungen geschaffen, um einerseits den Schutz dieser für die Ernährungssicherheit unabdingbaren Flächen sicherzustellen und andererseits den nötigen Handlungsspielraum für die bauliche Entwicklung des Kantons zu sichern, was auch im Interesse der Volkswirtschaft ist.

6. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Kulturland-Initiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Bern, 16. September 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Antrag des Regierungsrates

Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)»

Der Grosse Rat des Kantons Bern,
gestützt auf Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung¹⁾,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Komitee Kulturland-Initiative eingereichte «Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)» mit 19 768 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 841 vom 24. Juni 2014).
2. Die Volksinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:
«Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:
Art. 33
¹ Unverändert.
² Unverändert.
³ Der Kanton sorgt für die Erhaltung von genügend landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland, insbesondere mit dem quantitativen und qualitativen Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Er schützt so wertvollen Boden nachhaltig als Ressource. Der Kanton bestimmt die Kriterien für die zulässige Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen und sorgt für angemessenen Ausgleich.»
3. Die Initiative wird gültig erklärt.
4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.

¹⁾ BSG 101.1

Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission

Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)»

Der Grosse Rat des Kantons Bern,
gestützt auf Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung¹⁾,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Komitee Kulturland-Initiative eingereichte «Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)» mit 19 768 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 841 vom 24. Juni 2014).
2. Die Volksinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:
«Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:
Art. 33
¹ Unverändert.
² Unverändert.
³ Der Kanton sorgt für die Erhaltung von genügend landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland, insbesondere mit dem quantitativen und qualitativen Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Er schützt so wertvollen Boden nachhaltig als Ressource. Der Kanton bestimmt die Kriterien für die zulässige Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen und sorgt für angemessenen Ausgleich.»
3. Die Initiative wird gültig erklärt.
4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.

¹⁾ BSG 101.1

Antrag des Regierungsrates

5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Annahme des Gegenvorschlags der Volksabstimmung unterbreitet.

Bern, 16. September 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission 12

5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Annahme des Gegenvorschlags der Volksabstimmung unterbreitet.

Bern, 9. Dezember 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Bern, 20. November 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident: *Kropf*

Antrag des Regierungsrates

Baugesetz (BauG) (Änderung)

721.0

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:*

I.

Das Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG) wird wie folgt geändert:

1a. (neu) **Schutz des Kulturlands**

Landwirtschaft-
liche Nutzflächen

Art. 8a (neu) ¹Die landwirtschaftlichen Nutzflächen sind zu schonen.

² Sie dürfen nur eingezont oder für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, sofern

- a der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann und
- b sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Fruchtfolgeflächen

Art. 8b (neu) ¹Der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen nach den Vorgaben des Bundes ist dauernd zu erhalten.

² Fruchtfolgeflächen dürfen unter den im Bundesrecht festgelegten Voraussetzungen eingezont werden.

Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission

Baugesetz (BauG) (Änderung)

721.0

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:*

I.

Das Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG) wird wie folgt geändert:

1a. (neu) **Schutz des Kulturlands**

Landwirtschaft-
liche Nutzflächen

Art. 8a (neu) ¹Die landwirtschaftlichen Nutzflächen sind zu schonen.

² Sie dürfen nur eingezont oder für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, sofern

- a der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann und
- b durch eine kompakte Anordnung des Siedlungsgebiets, eine flächensparende Anordnung von Bauten und Anlagen in hoher Qualität, eine besonders hohe Nutzungsdichte sowie eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Antrag des Regierungsrates

³ Streichen.

Antrag der Kommission

³ Die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen durch Materialabbau- und Deponievorhaben für eine Dauer von höchstens 30 Jahren fällt nicht unter diese Bestimmung.

Fruchtfolgeflächen

Art. 8b (neu) ¹Der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen nach den Vorgaben des Bundes ist dauernd zu erhalten.

² Fruchtfolgeflächen dürfen unter den im Bundesrecht festgelegten Voraussetzungen eingezont werden.

³ Sie dürfen für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, sofern

- a* der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann und
- b* sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

⁴ Eingezonte oder durch andere bodenverändernde Nutzungen beanspruchte Fruchtfolgeflächen sind zu kompensieren. Von der Kompensation kann abgesehen werden, sofern

- a* die Beanspruchung in Erfüllung einer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe erfolgt oder für die Umsetzung eines im kantonalen Richtplan bezeichneten Vorhabens erforderlich ist oder
- b* eine in der Landwirtschaftszone zonenkonforme Baute oder Anlage realisiert wird.

⁵ Die Kompensation von beanspruchten Fruchtfolgeflächen erfolgt durch Auszonung, Erhebung von nicht inventarisierten Fruchtfolgeflächen oder Bodenaufwertung gleichwertiger Flächen, wobei Biodiversitätsförderflächen durch Flächen gleicher ökologischer Qualität oder Funktion zu ersetzen sind.

Verwendung von
unverschmutztem
Bodenaushub

Art. 8c (neu) Unverschmutzter Bodenaushub ist für die Aufwertung und Rekultivierung des Kulturlands zu verwenden, wenn dies ökologisch sinnvoll, technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

³ Sie dürfen für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, sofern

- a* der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann und
- b* durch eine kompakte Anordnung des Siedlungsgebiets, eine flächensparende Anordnung von Bauten und Anlagen in hoher Qualität, eine besonders hohe Nutzungsdichte sowie eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Antrag des Regierungsrates

⁴ Eingezonte oder durch andere bodenverändernde Nutzungen beanspruchte Fruchtfolgeflächen sind zu kompensieren. Von der Kompensation kann abgesehen werden, sofern

- a* die Beanspruchung in Erfüllung einer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe erfolgt oder für die Umsetzung eines im kantonalen Richtplan bezeichneten Vorhabens erforderlich ist oder
- b* eine in der Landwirtschaftszone zonenkonforme Baute oder Anlage realisiert wird.

Antrag der Kommission

⁴ Eingezonte oder durch andere bodenverändernde Nutzungen beanspruchte Fruchtfolgeflächen sind zu kompensieren. Von der Kompensation kann abgesehen werden, sofern

- a* die Beanspruchung in Erfüllung einer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe erfolgt oder für die Umsetzung eines im kantonalen Richtplan bezeichneten Vorhabens erforderlich ist,
- b* eine in der Landwirtschaftszone zonenkonforme Baute oder Anlage realisiert wird oder
- c* die Beanspruchung für ein Materialabbau- oder Deponievorhaben für eine Dauer von höchstens 30 Jahren erfolgt.

⁵ Die Kompensation von beanspruchten Fruchtfolgeflächen erfolgt durch Auszonung, Erhebung von nicht inventarisierten Fruchtfolgeflächen oder Bodenaufwertung gleichwertiger Flächen, wobei Biodiversitätsförderflächen durch Flächen gleicher ökologischer Qualität oder Funktion zu ersetzen sind.

Verwendung von
unverschmutztem
Bodenaushub

Art. 8c (neu) Unverschmutzter Bodenaushub ist für die Aufwertung und Rekultivierung des Kulturlands zu verwenden, wenn dies ökologisch sinnvoll, technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Art. 54 ¹Unverändert.

² Sie sollen dabei insbesondere
a bis k unverändert;

l geeignete Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität ergreifen.

³ Unverändert.

Art. 64 ¹Unverändert.

² Weitere Aufgaben der Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung sind
a bis e unverändert;

f die Bezeichnung derjenigen Teile der Bauzone, die sich für die Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität eignen.

Art. 72 ¹Die Festlegung der Bauzonen richtet sich nach den Vorgaben des Bundesrechts.

² Bei der Festlegung der Bauzonen ist dafür zu sorgen, dass für die Landwirtschaft genügend als Kulturland geeignete Flächen erhalten bleiben.

^{3 bis 5} Unverändert.

Art. 19 ^{1 bis 4}Unverändert.

⁵ Besondere Bauten und Anlagen sind mehrgeschossig auszuführen.

⁶ Parkplätze sind ins Gebäudeinnere zu integrieren.

⁷ Wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden, kann von den Bestimmungen in den Absätzen 5 und 6 abgewichen werden.

Art. 54 ¹Unverändert.

² Sie sollen dabei insbesondere
a bis k unverändert;

l geeignete Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität ergreifen.

³ Unverändert.

Art. 64 ¹Unverändert.

² Weitere Aufgaben der Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung sind
a bis e unverändert;

f die Bezeichnung derjenigen Teile der Bauzone, die sich für die Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität eignen.

Art. 72 ¹Die Festlegung der Bauzonen richtet sich nach den Vorgaben des Bundesrechts.

² Bei der Festlegung der Bauzonen ist dafür zu sorgen, dass für die Landwirtschaft genügend als Kulturland geeignete Flächen erhalten bleiben.

^{3 bis 5} Unverändert.

Antrag des Regierungsrates

Art. 98 Unverändert.

Antrag der Kommission

Art. 98 ^{1 bis 3}Unverändert.

⁴ Sie legen in einem Richtplan das Siedlungsgebiet mittels Siedlungsbegrenzungslinien, abgestimmt mit den benachbarten Regionen, fest. Sie tragen dabei den Planungsgrundsätzen gemäss Artikel 54 Absatz 2 umfassend Rechnung.

Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden zu Absätzen 5 und 6.

II.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Bern, 16. September 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Das geltende Recht kann vor der Session bei der Staatskanzlei und während der Session beim Weibeldienst bezogen werden.

II.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Bern, 9. Dezember 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Bern, 20. November 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident: *Kropf*