



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	077-2024
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.99
Eingereicht am:	13.03.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Weber Hadorn (Ostermundigen, SP) (Sprecher/in) Gasser (Ostermundigen, GLP) Rothenbühler (Lauperswil, Die Mitte) Josi (Wimmis, SVP) von Arx (Spiegel b. Bern, GLP) Freudiger (Langenthal, SVP) Hess (Nidau, FDP) Blatti (Oberwil i. S., EDU) Bossard-Jenni (Oberburg, EVP)
Weitere Unterschriften:	1
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 06.06.2024
RRB-Nr.:	700/2024 vom 26. Juni 2024
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Reservation von Fruchtfolge-Kompensationsflächen

Fruchtfolgeflächen (FFF) sind die wertvollsten Landwirtschaftsflächen der Schweiz. Im Kanton Bern sind diese in einem Inventar erfasst. Falls aufgrund einer Einzonung oder einer anderen bodenverändernden Nutzung dennoch FFF beansprucht werden müssen und eine Pflicht zur Kompensation besteht, hat die Kompensation durch eine gleichwertige, d. h. mindestens gleich grosse Fläche mit FFF-Qualität zu erfolgen. Für die Sicherung von Kompensationsflächen gemäss Artikel 8b Absatz 5 Baugesetz gibt es drei Möglichkeiten:

- Kompensation durch Auszonung einer Bauzone in FFF-Qualität (Fall 1)
- Kompensation durch Erhebung nicht inventarisierter FFF (Fall 2)
- Kompensation durch Bodenaufwertung nicht inventarisierter FFF (Fall 3)

Das Siedlungsgebiet von vielen Gemeinden wird lückenlos von Kulturland und FFF umgeben. Gemäss Geoportal «Hinweiskarte Kulturland» gibt es nur noch einige wenige Kompensationsflächen, die FFF-Qualität aufweisen könnten und noch nicht ins Inventar aufgenommen wurden (Fälle 1 bis 3).

Die SBB hat zuletzt u. a. in der Gemeinde Worb potenzielle FFF untersucht, deren Qualität mit Bodengutachten nachgewiesen (Fall 2) und beim AGR als Fruchtfolge-Ersatzflächen reserviert. Dies alles ohne Ab- und Rücksprache mit der Standortgemeinde.

Gemäss Merkblatt «Kompensation von Fruchtfolgeflächen» vom 1. Juni 2023 holt das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) u. a. für die «Kompensation durch Erhebung nicht inventarisierter FFF» (Fall 2) die Stellungnahme der Standortgemeinde der vorgesehenen neuen FFF ein.

Die Standortgemeinden verlieren ihren letzten Spielraum in Bezug auf ihre Siedlungsentwicklung (Einzonungen, Umzonungen), wenn Drittpersonen/Drittorganisationen beim AGR Fruchtfolge-Kompensationsflächen reservieren können. Eine solche Praxis führt dazu, dass Gemeinden für ihre kommunale Siedlungsentwicklung über keine Kompensationsflächen verfügen werden, die innerhalb des Gemeindegebiets liegen. Grössere Organisationen, wie z. B. die SBB, werden flächendeckend Fruchtfolge-Kompensationsflächen beim AGR reservieren und schnell über einen grossen Pool verfügen.

Eine solche Praxis wird zudem zu einem überregionalen Fruchtfolge-Kompensationsflächen-Handel mit Abgabe an den Meistbietenden führen, was das Land verteuern wird. Die Standortgemeinden werden dazu gezwungen, mit aufwändigen Verfahren überregional oder sogar überkantonale Fruchtfolge-Kompensationsflächen zu suchen und die Verfügbarkeit/Anrechenbarkeit rechtlich sicherzustellen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Können potenzielle Fruchtfolge-Kompensationsflächen grundsätzlich beim AGR reserviert werden?
2. Wenn ja, auf welcher gesetzlichen Grundlage?
3. Wenn ja, von wem können diese reserviert werden (Private, öffentliche Organisationen, Grundeigentümer, Planungsbehörden usw.)?
4. Bei wem genau können diese Fruchtfolge-Kompensationsflächen reserviert werden (Amtsstelle, Einzelperson beim AGR)?
5. Erhält die Standortgemeinde beim AGR Einsicht über die auf ihrem Gemeindegebiet reservierten Fruchtfolge-Kompensationsflächen (Grösse, Lage, von wem reserviert)?
6. Wie kann sich eine Standortgemeinde im Rahmen der Stellungnahme gemäss Merkblatt «Kompensation von Fruchtfolgeflächen» vom 1. Juni 2023 aufgrund von Eigenbedarf gegen eine Reservation durch eine Drittperson/Drittorganisation zur Wehr setzen?
7. Wo bleibt der Spielraum der Gemeinde in Bezug auf ihre Siedlungsentwicklung, soweit FFF-Ersatzflächen nicht mehr in ihrer Obhut liegen?

Begründung der Dringlichkeit: Die Standortgemeinden verlieren ihren letzten Spielraum in Bezug auf ihre Siedlungsentwicklung (Einzonungen, Umzonungen), wenn Drittpersonen/Drittorganisationen beim AGR Fruchtfolge-Kompensationsflächen reservieren können. Den Gemeinden muss nun rasch die diesbezügliche Rechtslage aufgezeigt werden, bevor noch mehr Ersatzflächen ohne ihr Wissen reserviert werden.

Antwort des Regierungsrates

1. *Können potenzielle Fruchtfolge-Kompensationsflächen grundsätzlich beim AGR reserviert werden?*

Reservationsen für potenzielle FFF-Kompensationsflächen werden im Kanton Bern keine vorgenommen. Bei der Beantwortung der nachfolgenden Fragen wird davon ausgegangen,

dass mit Reservationen die Erfassung von FFF-Kompensationsgutschriften in der FFF-Kompensationsbuchhaltung gemeint ist. Diese Erfassung geschieht parzellenunabhängig.

Seit Frühling 2023 können im Kanton Bern FFF-Kompensationsflächen auch unabhängig von einem laufenden Planungsgeschäft oder Bauvorhaben vorausschauend gemeldet werden. Nach einer positiven Beurteilung durch die Fachstelle Boden und die Abteilung Naturförderung wird dem Antragssteller in der sogenannten FFF-Kompensationsbuchhaltung eine FFF-Kompensationsgutschrift gutgeschrieben. Ziel der Kompensationsbuchhaltung ist es, die Meldung von Kompensationsflächen zu vereinfachen und Kompensationsgutschriften zu sichern, welche für zukünftige Planungsgeschäfte oder Bauvorhaben benötigt werden. Zudem sollen mit der vorausschauenden Vorgehensweise insbesondere bauliche Bodenaufwertungen, welche nicht unerhebliche vorgängige Investitionen erfordern und eine lange Realisierungsdauer haben, gefördert und die Einhaltung der Verwertungspflicht von Bodenmaterial verbessert werden.

Übergeordnet liegt es im allgemeinen Interesse des Kantons, aller Gemeinden und Bauwilligen, wenn die FFF-Reserve des Kantons möglichst lange erhalten bzw. die Unterschreitung des kantonalen Mindestumfangs möglichst weit in die Zukunft verschoben werden kann, weil andernfalls eine generelle Kompensationspflicht für jegliche FFF-Beanspruchung, auch durch die Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone, mit weitgehenden volkswirtschaftlichen Kosten zum Tragen käme.

Die FFF-Kompensationsbuchhaltung wird durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) geführt. Bei Vorliegen der vollständigen Unterlagen gemäss Merkblatt Kompensation von Fruchtfolgeflächen (siehe BSIG, Nr. 7/721.0/32.10 vom 23. Mai 2023) werden die vorgeschlagenen FFF-Kompensationsflächen geprüft und die positiv beurteilten Flächen werden ins kantonale FFF-Inventar aufgenommen. Dem Antragsteller, welcher mit seiner Meldung zur Erweiterung des FFF-Inventars beiträgt, wird abschliessend die entsprechende FFF-Kompensationsgutschrift mitgeteilt. Diese Gutschrift hat in der Folge nichts mehr mit der realen Fläche vor Ort zu tun. Schmälert der Antragsteller in Zukunft mit einem Planungs- oder Bauvorhaben irgendwo im Kanton das FFF-Inventar und wird dadurch kompensationspflichtig, kann er diese Pflicht durch die bereits bestehende, vorausschauende Erweiterung des Inventars, d.h. mit der bestehenden Gutschrift, tilgen.

Nach einem Jahr Praxiserfahrung wird die FFF-Kompensationsbuchhaltung momentan durch das AGR im Hinblick auf allfällige Optimierungen überprüft. Themen sind unter anderem der Kreis der Antragsteller oder der Umgang mit den verschiedenen Kompensationsmöglichkeiten.

2. Wenn ja, auf welcher gesetzlichen Grundlage?

FFF unterliegen von Bundesrechts wegen einem besonderen Schutz. Gemäss Sachplan FFF des Bundes vom 8. Mai 2020 muss der Kanton Bern einen Mindestumfang von 82 125 ha FFF im Sinn von Art. 30 Abs. 2 Raumplanungsverordnung (RPV) dauernd erhalten. Der Kanton muss die FFF kartografisch und in Zahlen bezüglich Lage, Umfang und Qualität erfassen (Art. 28 Abs. 2 RPV) und Veränderungen bezüglich Lage, Umfang und Qualität der FFF dem Bund mindestens alle vier Jahre mitteilen (Art. 30 Abs. 4 RPV). Kann der vom Bund festgelegte Mindestumfang an FFF nicht eingehalten werden, muss jede Beanspruchung von FFF von Bundesrechts wegen real kompensiert werden, was nötigenfalls mittels Behördenbeschwerde des Bundesamts für Landwirtschaft gemäss Art. 34 Abs. 3 Raumplanungsgesetz (RPG) durchgesetzt wird.

Der Kanton Bern bezeichnet die FFF basierend auf den Vorgaben des Bundesrechts im kantonalen FFF-Inventar. Es handelt sich um einen vom Regierungsrat erlassenen, behördenverbindlichen kantonalen Sachplan im Sinn von Art. 99 Abs. 1 i.V.m. Art. 57 Abs. 1 Bau-gesetz (BauG). Die jährliche Nachführung wird jeweils vom Regierungsrat beschlossen. Zu-ständig für die Bewirtschaftung des FFF-Inventars ist das AGR als zuständige Stelle inner-halb der Direktion für Inneres und Justiz (vgl. Art. 99 Abs. 3 BauG).

Falls aufgrund einer Einzonung oder einer anderen bodenverändernden Nutzung FFF bean-sprucht werden, besteht (vorbehaltlich der gesetzlich abschliessend genannten Ausnah-men) grundsätzlich die Pflicht zur Kompensation, d. h. die beanspruchten FFF sind durch gleichwertige Flächen zu ersetzen (Art. 8b Abs. 4 BauG). Die Kompensation erfolgt gemäss Art. 8b Abs. 5 BauG durch Auszonung, Erhebung von nicht inventarisierten FFF oder Bo-denaufwertung gleichwertiger Flächen. Gemäss Art. 11g Abs. 1 und 2 Bauverordnung (BauV) muss die Kompensation spätestens zum Zeitpunkt der Genehmigung der Einzonung oder im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung für andere bodenverändernde Nutzungen ver-bindlich sichergestellt sein.

Diese gesetzlichen Vorgaben bilden die Grundlage für die FFF-Kompensationsbuchhaltung.

3. *Wenn ja, von wem können diese reserviert werden (Private, öffentliche Organisationen, Grundeigentümer, Planungsbehörden usw.)?*

Wie erwähnt werden im Rahmen der FFF-Kompensationsbuchhaltung keine Flächen «re-serviert», sondern die vorausschauend (im Hinblick auf eine spätere Beanspruchung von FFF) angemeldeten Flächen mit FFF-Qualität werden als FFF in das kantonale FFF-Inven-tar aufgenommen und die entsprechende FFF-Kompensationsgutschrift wird dem Antrag-steller in der FFF-Kompensationsbuchhaltung gutgeschrieben. Falls sich mehrere laufende Anträge auf die gleichen Flächen beziehen, wird das Gespräch mit den Antragstellern ge-sucht. Die Meldung von FFF-Kompensationsflächen kann von privaten oder öffentlichen Stellen erfolgen. Einerseits besteht ein grosses Interesse daran, dass das kantonale FFF-Inventar mit zusätzlichen Flächen gestärkt und so die Einhaltung des kantonalen Mindest-umfanges gemäss Sachplan FFF möglichst lange gesichert werden kann. Falls der kanto-nale Mindestumfang nicht mehr eingehalten werden kann, müssen von Bundesrechts we-gen alle durch Planungs- und Bauvorhaben beanspruchten FFF vollumfänglich kompensiert werden und die gemäss Art. 8b Abs. 4 BauG vorgesehenen Ausnahmen kommen nicht mehr zur Anwendung.

Andererseits ist zu bedenken, dass momentan zwar noch die Erhebung von nichtinventari-sierten FFF im Vordergrund steht, die diesbezüglichen Potenziale aber mehr und mehr aus-geschöpft sein werden und die baulichen Bodenaufwertungen an Bedeutung gewinnen wer-den. Die professionelle und fachgerechte Umsetzung von solchen Bodenaufwertungen erfolgt über mehrere Jahre und die Initiative dazu geht oftmals von spezialisierten, privaten Firmen aus, welche über die notwendigen Ressourcen in Form von Fachpersonen, Maschinen und Bodenmaterial verfügen, von aufwertungswilligen Landwirten wissen und der Verwertungs-pflicht für Aushubmaterial unterstehen. Für solche Akteure sind Kompensationsgutschriften Motivation und Handlungsanreiz, diese Leistung vorausschauend zu erbringen. Der Kanton Zürich hat mit diesem offenen Ansatz seit über zehn Jahren sehr gute Erfahrungen gemacht, von welchen der Kanton Bern nun in der Umsetzung profitieren kann.

4. *Bei wem genau können diese Fruchtfolge-Kompensationsflächen reserviert werden (Amts-stelle, Einzelperson beim AGR)?*

Die Meldung von FFF-Kompensationsflächen erfolgt mit den erforderlichen Unterlagen beim AGR unter fff-kompensation.agr@be.ch (gemäss Merkblatt Kompensation von Fruchtfolgeflächen, siehe BSIG, Nr. 7/721.0/32.10 vom 26. Mai 2023).

5. *Erhält die Standortgemeinde beim AGR Einsicht über die auf ihrem Gemeindegebiet reservierten Fruchtfolge-Kompensationsflächen (Grösse, Lage, von wem reserviert)?*

Falls eine Meldung nicht durch die Standortgemeinde selber erfolgt, ist jedem Antrag eine Stellungnahme der Standortgemeinde beizulegen (vgl. BSIG-Nr. 7/721.0/32.10 «Kompensation von Fruchtfolgeflächen» vom 26. Mai 2023). Den bisher behandelten Anträgen lag immer eine Stellungnahme seitens der Standortgemeinde bei. Zudem sei hier bezogen auf die obenstehenden Ausführungen ergänzt, dass seitens der Schweizerische Bundesbahnen (SBB) aktuell (bis Mai 2024) kein Antrag an das AGR zur Meldung von FFF-Kompensationsflächen vorliegt.

Flächen, welche als FFF-Kompensationsflächen ins FFF-Inventar aufgenommen werden, sind im Geoportal einsehbar. Falls die Nachführung noch nicht ersichtlich ist oder im Falle von laufenden Anträgen, geben das AGR oder die Fachstelle Boden allen Interessierten jederzeit Auskunft bezüglich laufender Abklärungen oder über bereits abgeschlossene Anträge. Dies, um Doppelspurigkeiten bei Abklärungen zur Erhebung von nichtinventarisierten Flächen oder bei der Planung von baulichen Bodenaufwertungen zu vermeiden.

6. *Wie kann sich eine Standortgemeinde im Rahmen der Stellungnahme gemäss Merkblatt «Kompensation von Fruchtfolgeflächen» vom 1. Juni 2023 aufgrund von Eigenbedarf gegen eine Reservation durch eine Drittperson/Drittorganisation zur Wehr setzen?*

Wie bereits erwähnt, ist jedem Antrag eine Stellungnahme der Standortgemeinde beizulegen, ausser die Meldung erfolgt durch die Standortgemeinde selber. Die Standortgemeinde kann zudem mit einem Gegengutachten die FFF-Qualität der vorgeschlagenen Flächen bestreiten oder auf laufende Verfahren aufmerksam machen, welche konkrete Einzonungsabsichten auf diesen Flächen oder bereits gestellte Anträge von FFF-Kompensationsflächen betreffen. Zudem besteht die Möglichkeit einer gütlichen Einigung mit dem Antragsteller.

7. *Wo bleibt der Spielraum der Gemeinde in Bezug auf ihre Siedlungsentwicklung, soweit FFF-Ersatzflächen nicht mehr in ihrer Obhut liegen?*

Die FFF unterliegen als landwirtschaftlich bzw. für die Nahrungsmittelproduktion wertvollste Böden von Bundesrechts wegen einem besonderen Schutz, der sich allein aus der FFF-Qualität ergibt und unabhängig von einer Inventarisierung gilt. Insbesondere gilt aufgrund der gesetzlichen Vorgaben die Pflicht zur umfassenden Interessenabwägung bei jeder Beanspruchung von FFF. Insofern haben weder das kantonale FFF-Inventar als solches noch die FFF-Kompensationsbuchhaltung unmittelbar Einfluss auf die Siedlungsentwicklung der Gemeinden. Entscheidend für die Siedlungsentwicklung der Gemeinden sind vielmehr die Vorgaben der eidgenössischen und kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzgebung sowie die übergeordneten planerischen Vorgaben, namentlich im kantonalen Richtplan.

Bezüglich der Erfüllung der Kompensationspflicht kann festgestellt werden, dass diese im Kanton Bern weiterhin für alle Betroffenen auf geeigneten Flächen auf dem ganzen Kantonsgebiet umsetzbar ist. Dabei ist wie bereits erwähnt davon auszugehen, dass die Erhebung von noch nichtinventarisierten FFF momentan noch möglich ist, aber die baulichen Bodenaufwertungen an Bedeutung gewinnen werden. Den Gemeinden wird empfohlen, bei

der Auftragsvergabe an entsprechende Fachpersonen zusammen zu arbeiten und so Synergien zu nutzen.

Verteiler

– Grosser Rat