

## Initiative zum Schutz des Kulturlandes (Kulturland-Initiative)

### Fakten und Umsetzungsvorschlag

#### Initiativtext

Die Initiative verlangt folgende Änderung von Art. 33 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern:

**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.**

#### Der Landhunger nimmt zu

Wer mit offenen Augen im Kanton Bern unterwegs ist, kann es nicht übersehen. Mehr und mehr Flächen werden überbaut, um als Wohn- oder Arbeitsraum, für den Verkehr und weitere Infrastrukturen genutzt zu werden. Dies lässt sich auf zwei wesentliche Faktoren zurückführen:

- Wir brauchen im Durchschnitt pro Person immer mehr Siedlungsfläche. 1982 wurden im Kanton Bern pro Einwohnerin und Einwohner noch 380,4 m<sup>2</sup> beansprucht; 2006 waren es bereits 427,9 m<sup>2</sup>, also 12 Prozent mehr.<sup>1</sup> Insbesondere für das Wohnen wird immer mehr Platz beansprucht: Die durchschnittliche Wohnfläche in der Schweiz pro Person betrug 1980 rund 34 m<sup>2</sup>; im Jahr 2000 waren es bereits 44 m<sup>2</sup>, und heute dürfte der Wert gar bei 48 m<sup>2</sup> liegen. Das bedeutet in-ner dreissig Jahren eine Steigerung um 41 Prozent.<sup>2</sup>
- Auch im Kanton Bern wächst die Bevölkerung (im erwähnten Zeitraum um 6 Prozent, also halb so stark wie der Landhunger pro Person). Damit einher geht natürlich auch ein zusätzlicher Bedarf an Wohnraum, Arbeitsplätzen und Infrastruktur.

Diese Entwicklung führt zu einem Nutzungskonflikt um die Ressource Boden. Denn unser vielfältiges Kulturland ist die wichtigste Grundlage für die Produktion von gesunden, regionalen Nahrungsmitteln und für die Erhaltung der Biodiversität, der natürlichen Vielfalt von Lebensräumen, Pflanzen und Tierarten. Unsere Kulturlandschaft ist zugleich Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum für die Bevölkerung, sowie eine attraktive Visitenkarte des Kantons im Standortwettbewerb und für den Tourismus.

#### Fakten zum Verlust von Kulturland

Der Druck zu einer intensiveren Bodennutzung ist in den letzten Jahrzehnten massiv gestiegen. In der Schweiz wird jede Sekunde ein Quadratmeter wertvolles Kulturland verbaut. Im Kanton Bern geht pro Tag mehr als die Fläche eines Fussballfeldes verloren.<sup>3</sup> Ginge der Verlust von Kulturland schweizweit im Tempo der letzten Jahrzehnte weiter, wäre die gesamte Schweiz inklusive Alpen und Jura in 380 Jahren komplett verbaut.<sup>4</sup> In zwölf Jahren hat der Kanton Bern 38'000'000 m<sup>2</sup> mehrheitlich guten landwirtschaftlich genutzten Boden verloren. 40 Prozent davon oder 15'000'000 m<sup>2</sup> wurden durch Gebäude, Strassen etc. versiegelt und unwiederbringlich zerstört. Diese Fläche entspricht der Produktionsgrundlage von 190 Bauernhöfen (à 20 ha).<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Arealstatistik – Siedlungsfläche pro Einwohner, Bundesamt für Statistik, 2013 (online: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche\\_pro\\_einwohner.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche_pro_einwohner.html))

<sup>2</sup> Wohnfläche ARE (online: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/01378/04315/index.html?lang=de>)

<sup>3</sup> Raumplanungsbericht 2010 des Regierungsrates an den Grossen Rates, August 2010

<sup>4</sup> Schutz des Kulturlandes, Fakten und Herausforderungen, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2012

<sup>5</sup> Bodenbericht 2009, VOL, LANAT, Bodenschutzfachstelle, 2009

## Warum braucht es die Kulturland-Initiative?

Ein verstärkter Schutz des Kulturlandes ist aus folgenden Gründen unerlässlich:

- Es braucht genügend produktive Fläche für eine qualitativ gute Nahrungsmittelproduktion. Nur damit kann die lokale Herstellung von Lebensmitteln erhalten und gestärkt werden, damit sie einen wichtigen Beitrag an die Versorgungssicherheit leisten kann.
- Mit dem Schutz des Kulturlandes wird die Zersiedelung wirksam gebremst, die auch ökonomisch hohe Kosten verursacht. Der Kanton Bern soll sich weiterentwickeln können, aber am richtigen Ort und im Sinne eines sorgfältigen Umgangs mit dem Boden. Die bestehenden Reserven und Potenziale in den Bauzonen sollen ausgeschöpft werden (innere Verdichtung).
- Unsere Kulturlandschaft ist mit ihren vielfältigen Strukturen eine Grundlage für die Erhaltung der Biodiversität. Nur mit dem Erhalt ausreichender Flächen und der Förderung vielfältiger landschaftlicher Strukturen können die Bauern die erforderlichen Massnahmen gegen den Schwund der Artenvielfalt umsetzen.
- Der Erhalt der vielfältigen Kulturlandschaften ist zentral für die Naherholung der Bevölkerung, aber auch eine wichtige Grundlage für die touristische Attraktivität des Kantons Bern.

Die zentrale Bedrohung für das Kulturland ist die Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Die vorliegende Initiative zum Schutz der landwirtschaftlich produktiven Flächen bzw. des multifunktionalen Kulturlandes hat die Ausdehnung der Siedlungsflächen, insbesondere der Gebäude- und Verkehrsareale, wirksam zu verlangsamen, sowie den Verlust durch Verwaldung und Verbuschung zu unterbinden. Dabei ist zu beachten, dass der Kulturlandverlust durch Verwaldung und Verbuschung weitgehend reversibel ist.

Jede Fläche soll in Zukunft optimal genutzt werden, nach dem Grundsatz das Richtige am richtigen Ort tun. Eine nachhaltige multifunktionale Landwirtschaft gemäss Verfassungsauftrag<sup>6</sup> ist standortgerecht und orientiert sich auch an der Eignung des Bodens: intensive Produktion auf agronomisch guten Standorten, extensive auf agronomisch schlechten Standorten. Letztere sind meist gut geeignet für die Biodiversitätsförderung: beispielsweise flachgründige, feuchte, trockene oder steinige Flächen. Werden solche Flächen, auch im intensiven Ackerbauggebiet, optimal genutzt, können die Ziele der Biodiversitätsstrategie des Bundes ohne Beeinträchtigung des Produktionspotenzials der Landwirtschaft erreicht werden. Von zentraler Bedeutung ist dafür eine Abkehr von der einzelbetrieblichen Sichtweise hin zu grossräumigerer Arbeitsteilung und Vernetzung.

## Warum eine Verfassungs- und keine Gesetzesinitiative?

Es bestehen bereits heute auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) rechtliche Bestimmungen und weitere Instrumente, die sich in irgendeiner Form mit dem Schutz des Kulturlandes befassen. Gleichwohl ist in den letzten Jahren ein massiver Verlust von Kulturland zu verzeichnen. Ein kantonaler Verfassungsartikel beauftragt die zuständigen Behörden auf allen Ebenen im Kanton Bern, das Kulturland besser zu schützen respektive sich stärker für die Erhaltung von genügend landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland einzusetzen. Dafür sollen sie jene Instrumente (z.B. Richtplanung) bzw. jene Rechtssetzungsebenen (z.B. Gesetz, Verordnung) einsetzen können, die nötig und zielführend sind. Mit einer Gesetzesinitiative, die konkret und abschliessend formulierte Bestimmungen enthalten müsste, könnte kein derart umfassender Auftrag erteilt werden.

---

<sup>6</sup> Art. 104 der Bundesverfassung

# Definitionen

## Fläche

Die grundsätzlich zu erhaltende Fläche entspricht der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN)<sup>7</sup> des Kantons Bern. Diese Fläche wird aufgrund der Auflagen im Zusammenhang mit der Entrichtung der Direktzahlungen durch die Bewirtschafter jährlich erfasst bzw. aktualisiert. In den landwirtschaftlichen Nutzflächen sind ebenfalls die ökologischen Ausgleichsflächen (neu: Biodiversitäts-Förderflächen BFF) enthalten.

### *Qualität der Flächen in Bezug auf die Produktivität*

Die Flächendefinition anhand der landwirtschaftlichen Nutzflächen ist, wie oben angemerkt, sehr präzise. Was darin jedoch fehlt, ist eine Aussage über die qualitative Komponente, also die Eignung einer bestimmten Fläche bezüglich ihres Produktionspotenzials. Die landwirtschaftliche Eignungskarte des Kantons Bern bietet dazu eine geeignete Grundlage.<sup>8</sup> Für einen kleinen Teil der Kantonsfläche (12 Prozent) bestehen zusätzlich Bodenkarten im Massstab 1:5'000 bis 1:25'000. In diesen Bodenkarten wird die Eignung einer Fläche vor allem anhand des Wasserhaushaltes und der pflanzennutzbaren Gründigkeit definiert.

Die landwirtschaftliche Eignungskarte kennt folgende Eignungstypen:

- 1.1 Ackerbau und Intensivkulturen bevorzugter Lagen
- 1.2 Ackerbau und Intensivkulturen gut
- 2.1 Acker- und Kunstfutterbau gut, mittelschwere Böden
- 2.2 Acker- und Kunstfutterbau gut, leichte Böden
- 2.3 Acker- und Kunstfutterbau gut, schwere Böden
- 2.4 Ackerbau gut, Kunstfutterbau mässig
- 3.1 Kunstfutterbau sehr gut, Ackerbau mässig
- 3.2 Kunstfutterbau gut, Ackerbau mässig
- 3.3 Kunstfutter- und Ackerbau mässig
- 3.4 Kunstfutterbau schlecht, Ackerbau mässig
- 4.1 Dauergrünland sehr gut, Ackerbau schlecht
- 4.2 Dauergrünland gut, Ackerbau schlecht
- 4.3 Dauergrünland mässig, Ackerbau schlecht
- 4.4 Dauergrünland schlecht, Ackerbau nicht geeignet
- 4.5 Dauergrünland wenig, Ackerbau nicht geeignet
- 5.1 Weide gut
- 5.2 Weide mittel
- 5.3 Weide schlecht
- 5.4 Weide gering
- 5.5 Weide sehr gering
- 5.6 Rebbaugelände, Sonderfälle

## Versorgungssicherheit

Versorgungssicherheit bedeutet die Erhaltung des Produktions-Potenzials für Nahrungsmittel durch quantitativen und qualitativen Bodenschutz, Erhaltung des bäuerlichen Know-hows und der Infrastruktur zur Nahrungsmittelproduktion, Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, der Biodiversität, des Offenlandes, unter Schonung der Gewässer und der Luft, durch eine standort- und marktangepasste, nachhaltige Landwirtschaft.

<sup>7</sup> Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) gem. Art. 14 LBV

<sup>8</sup> Landwirtschaftliche Eignungskarte, Metadaten:

[http://www.apps.be.ch/geo/index.php?tmpl=index&option=com\\_easysdi\\_catalog&Itemid=2&context=geocatalog&toolbar=1&task=showMetadata&type=complete&id=9fee2367-b9e4-4157-b600-9a7f1e5c4038&lang=de](http://www.apps.be.ch/geo/index.php?tmpl=index&option=com_easysdi_catalog&Itemid=2&context=geocatalog&toolbar=1&task=showMetadata&type=complete&id=9fee2367-b9e4-4157-b600-9a7f1e5c4038&lang=de)

## Umsetzungsvorschläge

Der Kanton Bern soll sich durchaus weiterentwickeln können, aber am richtigen Ort. Die Entwicklung soll gezielt gelenkt, die bestehenden Reserven und Potenziale sollen optimal genutzt werden. Folgende drei Massnahmen werden zur Umsetzung der Initiative vorgeschlagen:

### 1. Festlegung des Siedlungsgebietes

Der Kanton und die Gemeinden legen im Richtplan die Grenzen des Siedlungsgebietes fest.

### 2. Ausgleich bei Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen

Landwirtschaftliche Nutzflächen dürfen bei raumwirksamen Vorhaben nur im Ausnahmefall beeinträchtigt werden. Sie dürfen nur beansprucht werden, wenn die nachfolgenden Punkte kumulativ erfüllt werden:

1. Landwirtschaftliche Nutzflächen dürfen nur beansprucht werden, wenn, gestützt auf eine sachbezogene Interessenabwägung, keine besseren Alternativen vorhanden sind. Finanzielle Aspekte dürfen bei der Interessenabwägung nicht höher gewichtet werden als das Interesse des Kulturlandes. Die Interessenabwägung ist in einem Bericht offenzulegen (z.B. Bericht nach Art. 47 RPV).
2. Die bodenverändernde Nutzung
  - a) liegt entweder in einem übergeordneten Interesse oder dient der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe;
  - b) gewährleistet eine qualifiziert haushälterische Bodennutzung oder eine in grossräumiger Betrachtung gute planerische Lösung.  
Als solche gilt:
    - eine gut erschlossene Lage (Erschliessungsgüteklasse D für Wohnnutzungen, Erschliessungsgüteklasse D/E für Arbeitsnutzungen oder besser) sowie
    - eine hohe Nutzungsdichte: Ländliche Gemeinden mindestens AZ 0.6, Zentrumsgemeinden je nach ihrer Zentralität und Struktur mindestens AZ zwischen 0.7 und 1.0, bzw. ein gleichwertiges Nutzungsmass. Dieser Wert berechnet sich aus der Ausnutzungsziffer, die für die Berechnung des Baulandbedarfs gemäss Massnahmenblatt A\_01 des Richtplans verwendet wird, plus 0.1. Die Gemeinden haben sicher zu stellen, dass dieses minimale Nutzungsmass auch realisiert wird. Sondernutzungen haben die den Boden schonende Nutzung qualitativ nachzuweisen. In besonderen Fällen kann die hohe Nutzungsdichte auch durch Massnahmen auf anderen Flächen kompensiert werden.
3. Bei mehr als 1 ha zusammenhängend beanspruchter landwirtschaftlicher Nutzfläche ist die Umsetzung mit ZPP oder UeO zu sichern.

Werden nach den oben erwähnten Auflagen landwirtschaftliche Nutzflächen guter produktiver Qualität eingezont, soll ein entsprechender Ausgleich vorgenommen werden. Als gute Qualität (im Hinblick auf die Produktion) gelten landwirtschaftliche Nutzflächen der Eignungsklassen 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2 und 5.6. Der Ausgleich erfolgt in der Reihenfolge der nachfolgend erwähnten Möglichkeiten:

- a) Auszonung einer entsprechenden Fläche mit gleicher oder besserer Eignung an anderer Stelle im Kanton;
- b) Aufwertung einer entsprechenden Fläche (ohne BFF) zu der gleichen Eignung wie die neu eingezonte Fläche.

Neu eingezonte BFF-Flächen sind durch Flächen gleicher biologischer Qualität oder Funktion zu ersetzen.

Der Ausgleich wird auf kantonaler Ebene geregelt. Landwirtschaftliche Nutzflächen, welche sich bei Annahme der Initiative in Bauzonen befinden, sind vom geforderten Ausgleich ausgeschlossen.

Ein angemessener Flächenausgleich soll soweit sinnvoll realisiert werden.

Für Massnahmen zur Umsetzung von bundesrechtlich verankerten Vorschriften ist die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen ohne Ausgleich zulässig.

### 3. Massnahmen zur Eindämmung von Verwaldung und Verbuschung

Der Kanton setzt die statische Waldgrenze, wie sie in der Bundesgesetzgebung vorgesehen ist, um. Er fördert weitere Massnahmen zur Eindämmung von Verwaldung und Verbuschung. Dies führt zu einem Erhalt von landwirtschaftlich nutzbarem Kulturland oder zur Möglichkeit, dieses nach einer Periode der Verbuschung wieder landwirtschaftlich nutzbar zu machen.