



Direktion für Inneres und Justiz
des Kantons Bern

BSIG-Nr. 7/721.0/32.5

Amt für Gemeinden und
Raumordnung
Nydegasse 11/13
3011 Bern

Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter des Kantons Bern
Scheibenstrasse 3
3600 Thun

1. Februar 2020

Kontaktstelle:

Stab Amtsleitung
info.agr@be.ch
Tel. +41 31 633 77 46

Kontaktstelle:

Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter
rsta@be.ch
Tel. +041 31 635 98 88

Geht an:

- Einwohner- und gemischte Gemeinden
- Regierungsstatthalterämter
- Diverse Abonnenten

Information

Kulturlandschutz: Klärung des Anwendungsbereichs und Präzisierung der bisherigen Praxis

Zusammenfassung

Die vorliegende Information beantwortet Fragen zum gesetzlichen Kulturlandschutz (Art. 8a ff. BauG; Art. 11a ff. BauV). Mit der Präzisierung der gesetzlichen Definition der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) wird klargestellt, dass Kulturland im Sinn der baurechtlichen Vorschriften ausschliesslich Flächen ausserhalb der Bauzone umfasst. Im Baubewilligungsverfahren innerhalb der Bauzone kommen die Bestimmungen zum Kulturlandschutz somit nicht zur Anwendung. Im Planerlassverfahren (z.B. Zonenplanänderung, Erlass Überbauungsordnung usw.) gelten selbstverständlich die übergeordneten Planungsgrundsätze der Raumplanungs- und Baugesetzgebung (Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung, Gebot der Schonung der Landschaft und der Siedlungsentwicklung nach innen).

1. Geltendes kantonales Recht zum Kulturlandschutz (in Kraft seit 1. April 2017)

Baugesetz¹: Art. 8a – 8c, Art. 19 Abs. 4 – 6, Art. 54 Abs. 2, Art. 64 Abs. 2, Art. 72 Abs. 1 und 2, Bauverordnung² Art. 11a – 11g.

Mit BSIG Nr. 7/721.0/32.1 vom 17. März 2017 wurde über die mit der Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung erfolgte Änderung des BauG vom 16.3.2016 (BAG 17-007) und die Änderung der BauV vom 8.2.2017 (BAG 17-006) informiert.

2. Zweck dieser Information

Die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zum Kulturlandschutz hat verschiedentlich Fragen aufgeworfen. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hat in Absprache mit der Geschäftsleitung der bernischen Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ein Rechtsgutachten³ zum sachlichen und räumlichen Geltungsbereich der gesetzlichen Regelung eingeholt.

Die vorliegende BSIG-Information erläutert die Erkenntnisse des Rechtsgutachtens und die Anpassung von Art. 11a Abs. 2 BauV per 1. März 2020. Zudem wird das Baubewilligungsverfahren bei Beanspruchung von Kulturland ausserhalb der Bauzone dargestellt.

¹ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG), BSG 721.0

² Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV), BSG 721.1

³ Rudolf Muggli, Rechtsfragen zur Neuregelung des Kulturlandschutzes im Kanton Bern nach Art. 8a bis 8c BauG sowie Art. 11a bis 11g BauV, Rechtsgutachten zu Händen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR), Bern 25.10.2019

3. Grundzüge der gesetzlichen Regelung

Die Bestimmungen zum Kulturlandschutz im BauG und in der BauV bezwecken die Schonung des landwirtschaftlich nutzbaren Lands. Kulturland im Sinn der Baugesetzgebung umfasst die sog. Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und als Teil davon die Fruchtfolgeflächen (FFF).

Für die Beanspruchung von Kulturland durch Einzonungen und andere bodenverändernde Nutzungen gelten besondere Anforderungen (Art. 8a Abs. 2 und Art. 8b Abs. 2 – 4 BauG und Art. 11a ff. BauV sowie Art. 30 RPV⁴ für Einzonungen von FFF). Bei der Beanspruchung von Kulturland im Planerlassverfahren gelten zudem die übergeordneten Planungsgrundsätze des RPG⁵ und des BauG (Art. 1 und 3 RPG, Art. 54, Art. 64 und Art. 72 BauG). **Diese Vorschriften sollen das Siedlungswachstum bremsen und die Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) fördern.**

Für geringfügige Beanspruchungen von Kulturland bis 300 m² und für zeitlich beschränkte Beanspruchungen bis zu fünf Jahren gelten herabgesetzte Anforderungen, wobei in jedem Fall der Nachweis zu erbringen ist, dass der angestrebte Zweck ohne die Beanspruchung nicht sinnvoll erreicht werden kann (Art. 11b Abs. 3 BauV).

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hat die Arbeitshilfe (AHOP) «Umgang mit Kulturland in der Raumplanung» herausgegeben. (www.be.ch/Kulturland). Für die Darstellung der Kulturlandflächen (LN und FFF) steht im Kantonalen Geoportal die Hinweiskarte «Kulturland» zur Verfügung (siehe dazu auch BSIG Nr. 7/721.0/34.1 vom 28.3.2018).

4. Legaldefinition «Fruchtfolgefläche» und «Landwirtschaftliche Nutzfläche»

Die Kriterien für FFF werden im Bundesrecht definiert. Darauf verweist die Art. 11a Abs. 3 BauV.

Zur Umschreibung der LN verwies Art. 11a Abs. 2 BauV bisher auf Art. 14 LBV⁶. Diese agrarrechtliche Umschreibung der LN hat sich als unzweckmässig erwiesen und wird ersetzt. Der Regierungsrat hat am 22. Januar 2020 eine entsprechende Änderung von Art. 11a Abs. 2 BauV beschlossen, die am 1. März 2020 in Kraft tritt. Neu enthält die Bauverordnung eine eigenständige Umschreibung der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Als LN gelten neu die für den Pflanzenbau nutzbaren Flächen ausserhalb der Bauzone

- ohne die Sömmerungsflächen (d.h. Gemeinschaftsweiden, Sömmerungsweiden und Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird) und
- ohne den Wald im Sinn der Waldgesetzgebung.

Die Formulierung «für den Pflanzenbau nutzbare Flächen» umfasst sowohl die aktuell für den Pflanzenbau genutzten Flächen als auch die potentiell dafür nutzbaren Flächen. Die Legaldefinition stellt zudem klar, dass unüberbaute Flächen innerhalb der Bauzone – unabhängig von ihrer aktuellen Nutzung – nicht als LN gelten und damit vom sachlichen Geltungsbereich des gesetzlichen Kulturlandschutzes nicht erfasst werden. Damit wird dem Rechtsgutachten und der präzisierten Praxis zum Geltungsbereich des Kulturlandschutzes gesetzgeberisch Rechnung getragen.

5. Anwendungsbereich des Kulturlandschutzes

Das erwähnte Rechtsgutachten bestätigt im Grundsatz die gesetzliche Pflicht, Kulturland zu schonen. Zu unterscheiden ist jedoch, ob Vorhaben, die Kulturland beanspruchen, bestehende Bauzonen betreffen oder nicht.

Ausserhalb der Bauzone gelten die gesetzlichen Vorgaben zum Kulturlandschutz – insbesondere zur Standortgebundenheit und optimalen Nutzung sowohl im Planerlassverfahren (Einzonungen) als auch im Baubewilligungsverfahren ohne Einschränkungen.

⁴ Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 (RPV), SR 700.1

⁵ Bundesgesetz vom 22.6.1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700

⁶ Verordnung vom 7.12.1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV), SR 910.91

Innerhalb rechtskräftig ausgeschiedener Bauzonen kommen die Artikel 8a und 8b BauG und die Artikel 11a – 11g BauV hingegen bei Planungen und Bauvorhaben nicht zur Anwendung. Dem trägt auch die neue Legaldefinition der «Landwirtschaftlichen Nutzfläche» Rechnung (vgl. Ziff. 4).

6. Kulturlandschutz im Planerlassverfahren

6.1 Einzonung

Werden Kulturlandflächen – LN oder FFF – eingezont, kommen die Vorgaben des gesetzlichen Kulturlandschutzes, insbesondere die Artikel 8a und 8b BauG sowie die Artikel 11a ff. BauV, zur Anwendung. Bei der Einzonung von LN oder FFF ist demnach nachzuweisen,

- dass der damit verfolgte Zweck ohne die Einzonung nicht sinnvoll erreicht werden kann,
- dass durch eine kompakte Anordnung des Siedlungsgebietes, eine flächensparende Anordnung von Bauten und Anlagen in hoher Qualität, eine besonders hohe Nutzungsdichte sowie eine dem Raumtyp entsprechende gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (öV) sichergestellt ist, und
- dass die eingezonten Flächen optimal genutzt werden, wobei für die erforderliche Nutzungsdichte und die öV-Erschliessung die entsprechenden Vorgaben der BauV gelten (Art. 11c und 11d BauV).

Für die Einzonung von FFF gilt zusätzlich von Bundesrechts wegen der Nachweis eines aus Sicht des Kantons wichtigen Ziels (Art. 30 RPV und Art. 11f BauV). Zudem gilt die Kompensationspflicht (Art. 8b Abs. 4 BauG).

6.2 Planerlassverfahren innerhalb Bauzone

Im Planerlassverfahren innerhalb von rechtskräftigen Bauzonen kommen die Vorgaben gemäss Artikel 8a BauG und die Artikel 11a – 11g BauV *nicht* zur Anwendung.

Die übergeordneten Planungsgrundsätze, namentlich der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 RPG) und der Schonung der Landschaft (Art. 3 Abs. 2 RPG) sowie das Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 54 Abs. 2 Bst. I BauG) stellen den schonungsvollen Umgang mit unüberbauten Flächen innerhalb der Bauzone sicher. Auch innerhalb von rechtskräftigen Bauzonen verstösst der nicht haushälterische Umgang mit dem Boden gegen diese übergeordneten Planungsgrundsätze und ist rechtswidrig.

Die Planungsgrundsätze gelten in folgenden Planungsverfahren innerhalb der Bauzone:

- Gesamtrevision der baurechtlichen Grundordnung
- Gesamtrevision des Zonenplans
- Gesamtrevision des Baureglements, soweit sich nicht um eine rein technische Anpassung aufgrund der Umsetzung der BMBV⁷ oder Gewässerräumen handelt
- Zonenplanänderungen oder Änderung Baureglement, soweit mit der Änderung ein Gebiet einer neuen Bauzone zugewiesen wird
- Erlass von Zonen mit Planungspflicht
- Erlass Überbauungsordnung nach Art. 88 BauG
- Erlass Überbauungsordnung in ZPP (soweit keine Anpassung der Vorschriften zur ZPP nötig ist).

Die Planungsbehörden sind gehalten, innerhalb von rechtskräftigen Bauzonen Verdichtungsmöglichkeiten zu prüfen und umzusetzen. Im Einzelfall ist aufzuzeigen, wie dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung und der Schonung der Landschaft durch «Verdichtung» entsprochen wird.

- *Wohnzonen*: Der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung bzw. des schonungsvollen Umgangs mit der Landschaft kann es gebieten, in Planerlassverfahren eine minimale Nutzungsdichte festzulegen. Die in Art. 11c Abs. 1 BauV (für Einzonungen in Wohn-, Misch- und Kernzonen nach Gemeindetyp) festgelegten minimalen Geschossflächenflächenziffern oberirdisch (GFZo) sind *analog* – im Sinn von Zielwerten – heranzuziehen. Im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung kann von diesen Zielwerten abgewichen werden.

⁷ Verordnung vom 25.5.2011 über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV), BSG 721.3

- *Arbeitszonen*: Bei Arbeitszonen ist die analoge Anwendung von minimalen GFZo in der Regel nicht zweckmässig. Hier bietet sich stattdessen die Überbauungsziffer, in der Regel mindestens 50%, an. Alternativ kann auch mittels einer minimalen Höhe, einer Baumassenziffer oder einer Grünflächenziffer der Nachweis der haushälterischen Bodennutzung erbracht werden.
- *Übrige Bauzonen*: Für Planungen in übrigen Bauzonen kann je nach Situation entweder eine Mindestdichten oder die flächensparende Anordnung von Bauten und Anlagen vorgeschrieben werden.

7. Kulturlandschutz im Baubewilligungsverfahren

7.1 Innerhalb der Bauzone

Im Baubewilligungsverfahren für Vorhaben innerhalb rechtskräftiger Bauzonen nach Art. 15 RPG kommen die Bestimmungen zum Kulturlandschutz **nicht** zur Anwendung. Die Art. 8a BauG und Art. 11a – 11g BauV sind im Baubewilligungsverfahren innerhalb der Bauzone somit unbeachtlich.

Die Legaldefinition der LN in Art. 11b Abs. 2 BauV (siehe vorne Ziff. 4) stellt nun auch begrifflich klar, dass unüberbaute Flächen in einer Bauzone nicht als Kulturland bzw. nicht als LN gelten.

7.2 Ausserhalb der Bauzone

Im Baubewilligungsverfahren für Vorhaben auf Kulturland ausserhalb der Bauzone kommen die Bestimmungen zum Kulturlandschutz für «andere bodenverändernde Nutzungen» zur Anwendung. Das bedeutet insbesondere, dass im Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone, wenn sie Kulturland betreffen, neben der Standortgebundenheit (inkl. Prüfung von Alternativen) eine besonders hohe Nutzungsdichte *qualitativ* nachgewiesen werden muss (Art. 11c Abs. 6 BauV). Dieser Nachweis kann beispielsweise durch eine flächensparende Erschliessung oder die kompakte Anordnung von Bauten und Anlagen erbracht werden. Wie die besonders hohe Nutzungsdichte im Einzelfall erreicht werden kann, ergibt sich anhand des konkreten Vorhabens und der örtlichen Verhältnisse. Der Nachweis obliegt der Bauherrschaft.

Für geringfügige Beanspruchungen von LN oder FFF bis 300 m² (Art. 11b Abs. 2 BauV) und für vorübergehende Beanspruchungen bis höchstens fünf Jahre (Art. 11e BauV) gelten im Interesse der Verhältnismässigkeit und der Vollzugstauglichkeit herabgesetzte Anforderungen (siehe dazu Kapitel 4.2 und 4.4 in der AHOP Umgang mit Kulturland). Der schonungsvolle Umgang mit Kulturland ist aber in jedem Fall nachzuweisen.

*Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen
und Regierungsstatthalter des Kantons Bern*

*Amt für Gemeinden und Raumordnung
des Kantons Bern*

sig. Martin Künzi
Vorsitzender

sig. Kurt von Känel
Geschäftsführer

sig. Dr. Daniel Wachter
Amtsvorsteher

Anhang:

Prüfschema Beanspruchung von Kulturland im Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone

**Prüfschema
Beanspruchung von Kulturland im Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone**

