

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 24. März 2020

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Tschumi

Einwohnergemeinde Ittigen

handelnd durch den Gemeinderat, Rain 7, Postfach, 3063 Ittigen

Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Bern

handelnd durch die Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern,
Münstergasse 2, Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegner

betreffend Entlassung von Grundstücken aus dem Inventar der Fruchtfolge-
flächen (Beschluss des Regierungsrats des Kantons Bern vom 29. August
2018, RRB 913/2018; Urteil des Bundesgerichts vom 28. Mai 2019,
1C_537/2018)



Sachverhalt:

A.

Am 18. September 2014 informierten das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und das Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) die Gemeinden über die vorgesehenen Ergänzungen des Inventars der Fruchtfolgeflächen (nachfolgend: Inventar) und gaben ihnen Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Die Einwohnergemeinde (EG) Ittigen wies auf die spezielle planerische Situation der bereits im Inventar verzeichneten Fruchtfolgeflächen (nachfolgend auch: FFF) in den Entwicklungsgebieten «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» hin, wo sie Zonen mit Planungspflicht (ZPP) ausscheiden wolle, und bestritt die FFF-Qualität einer neu aufzunehmenden Fläche auf der Parzelle Ittigen Gbbl. Nr. 1_____. Am 15. November 2017 beantragte sie, auf die Aufnahme dieser Zusatzfläche sei zu verzichten und die im Perimeter der beiden vorgesehenen ZPP liegenden Fruchtfolgeflächen seien aus dem Inventar zu entlassen.

B.

Am 29. August 2018 nahm der Regierungsrat des Kantons Bern den Vortrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK; heute: Direktion für Inneres und Justiz des Kantons Bern [DIJ]) zur Ergänzung des Inventars zur Kenntnis und beschloss, einerseits die mit den Gemeinden bereinigten Zusatzflächen (insgesamt 278 ha) definitiv ins Inventar aufzunehmen, andererseits die provisorisch aufgenommenen, aber weiterhin unbereinigten Zusatzflächen, welche die Kriterien für FFF nach entsprechender Prüfung nicht erfüllen, aus dem Inventar zu entlassen (Regierungsratsbeschluss [RBB] 913/2018). Am 12. September 2018 teilte das AGR der EG Ittigen mit, dass die von ihr bestrittene Zusatzfläche auf der Parzelle Nr. 1_____ unverändert als «unbereinigte Zusatzfläche» im Inventar verbleibe. Weiter habe dem Antrag auf Entlassung der Fruchtfolgeflächen im Bereich der vorgesehenen ZPP «L Ittigenfeld» und «M Chasseralstrasse» nicht entsprochen werden können, weil die

Entlassung bereits inventarisierter Fruchtfolgeflächen nicht Gegenstand der Anpassung des Inventars gewesen sei.

C.

Dagegen erhob die EG Ittigen am 12. Oktober 2018 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht mit folgenden Begehren:

- «1. Der Beschluss des Regierungsrates vom 29. August 2018 über die Anpassung des Inventars der Fruchtfolgeflächen sei aufzuheben.
2. Und es sei festzustellen,
 - a) dass es sich beim Inventar der Fruchtfolgeflächen des Kantons Bern nicht um einen Sach- oder Richtplan im Sinne von Art. 57 BauG handelt und
 - b) dass die Hinweiskarte des Inventars der Fruchtfolgeflächen des Kantons Bern für den Raum Ittigen bundesrechtswidrig sei.
- 3a. Das Inventar der Fruchtfolgeflächen des Kantons Bern für den Raum Ittigen sei aufzuheben.
- 3b. Eventualiter: Derjenige Teil, nämlich die Hinweiskarte des Inventars der Fruchtfolgeflächen des Kantons Bern für den Raum Ittigen, der bundesrechtswidrig ist, sei aufzuheben.

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge»

Mit Beschwerdeantwort vom 7. Dezember 2018 beantragte der Kanton Bern, die Beschwerde sei abzuweisen. Auch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) schloss in seiner Stellungnahme vom 19. März 2019 auf Abweisung der Beschwerde. Die EG Ittigen hielt am 25. April 2019 an ihren Anträgen fest. Mit Urteil vom 28. Mai 2019 trat das Bundesgericht auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Streitsache dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern zum Entscheid (BGer 1C_537/2018).

D.

Die Parteien hatten Gelegenheit, sich im Licht des Bundesgerichtsurteils zum weiteren Verfahren zu äussern. Die EG Ittigen und der Kanton Bern halten mit Eingaben vom 12. Juli und 13. September bzw. vom 9. Juli,

23. August und 3. Oktober 2019 an ihren bereits vor Bundesgericht vertretenen Rechtsstandpunkten fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Gemäss Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) beurteilt das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen. Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist der RRB 913/2018 vom 29. August 2018 mit dem Titel «Inventar der Fruchtfolgeflächen: Ergänzung mit den Zusatzflächen 2018» (act. 2). Der Beschluss befasst sich mit der Frage, welche der vom Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ermittelten Flächen neu ins Inventar aufzunehmen sind. Der Regierungsrat beschloss, 278 ha dieser Flächen definitiv als «Fruchtfolgeflächen ausserhalb Bauzonen» ins Inventar aufzunehmen, nachdem eine Überprüfung ergeben hatte, dass sie die bundesrechtlichen Kriterien für FFF erfüllen, und ihre Eignung von den Gemeinden nicht mehr bestritten wurde. Rund 600 ha der unbereinigten Zusatzflächen erfüllten die FFF-Kriterien nicht und wurden aus dem Inventar entlassen. Weiter beschloss der Regierungsrat, die oberhalb 900 m.ü.M. gelegenen rund 385 ha mit FFF-Qualität weiterhin als «unbereinigte Zusatzflächen» im Inventar zu belassen (sog. strategische Reserve), ebenso wie die rund 40 ha, welche die Kriterien für FFF erfüllen, deren Eignung von den Gemeinden aber bestritten blieb (vgl. Vortrag zum RRB 913/2018 Ziff. 1 und 3.2, Vorakten pag. 32 ff.). Nicht Gegenstand des Beschlusses waren diejenigen Fruchtfolgeflächen, die bereits vor 2014 ins Inventar aufgenommen worden waren. Am 12. September 2018 informierte das AGR die EG Ittigen, dass der Regierungsrat ihren Anträgen nicht gefolgt sei: Die bereits definitiv ins Inventar aufgenommenen Fruchtfolgeflächen in den vorgesehenen ZPP «L Ittigenfeld» und «M Chasseralstrasse» würden nicht entlassen und die bestrittene

Fläche auf der Parzelle Nr. 1_____ verbleibe als «unbereinigte Zusatzfläche» im Inventar (act. 2B Beilage 6). Insoweit stellt der RRB einen individuellen (nur die EG Ittigen betreffenden) und konkreten Entscheid (betreffend konkrete Flächen) dar, der als Verfügung zu qualifizieren ist. Ausschlussgründe gemäss Art. 76 f. VRPG sind keine gegeben. Das Verwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Die Gemeinde hat im Verfahren vor der Vorinstanz beantragt, die Fruchtfolgeflächen in den Entwicklungsgebieten «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» seien aus dem Inventar zu entlassen und die Zusatzfläche auf der Parzelle Nr. 1_____ sei darin nicht aufzunehmen (vorne Bst. A). Soweit sie im vorliegenden Beschwerdeverfahren den angefochtenen RRB nunmehr gesamthaft und das Inventar bzw. die dazugehörige Hinweiskarte «für den Raum Ittigen» aufheben lassen möchte (Anträge Ziff. 1, 3a und 3b), gehen ihre Begehren über den zulässigen Streitgegenstand hinaus, da dieser auf die Frage beschränkt ist, ob der Regierungsrat die Anträge der Gemeinde zu Recht oder zu Unrecht abgewiesen hat. Die Gemeinde begründet ohnehin nicht, weshalb andere als die von ihr bereits im vorinstanzlichen Verfahren beanstandeten Flächen zu Unrecht inventarisiert sein sollen. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3

1.3.1 Nach der allgemeinen Legitimationsregelung von Art. 79 Abs. 1 VRPG ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a; sog. formelle Beschwer), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c; sog. materielle Beschwer). Zur Auslegung des Beschwerderechts zieht das Verwaltungsgericht nach ständiger Praxis die entsprechenden Bundesnormen heran. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) und Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021)

kann sich eine Gemeinde namentlich auf das allgemeine Beschwerderecht stützen, wenn sie als Trägerin öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend machen kann und in einem Mass betroffen ist, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis rechtfertigt (BVR 2013 S. 566 E. 2.3 f.). Bei Gemeinden und gemeinderechtlichen Körperschaften spielen Autonomieüberlegungen eine massgebliche Rolle (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 65 N. 18, Art. 79 N. 5; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 168 f.). Greift eine kantonale Anordnung nach Ansicht der Gemeinde unzulässigerweise in ihren geschützten Autonomiebereich ein, kann diese das allgemeine Beschwerderecht in der Regel für sich beanspruchen (zum Ganzen BVR 2017 S. 418 E. 4.1).

1.3.2 Die Gemeinde macht geltend, der Regierungsrat habe zu Unrecht in ihre Planungsautonomie eingegriffen, indem er die umstrittenen Flächen ins Inventar aufgenommen bzw. nicht daraus entlassen habe und damit eine angestrebte, richtplankonforme Nutzungsplanung verhindere. – Der Kanton bestimmt und erfasst die Fruchtfolgeflächen im umstrittenen, für die Gemeinden verbindlichen Inventar (Art. 8b des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0] i.V.m. Art. 11a Abs. 3 Satz 2 der Bauverordnung vom 6. März 1985 [BauV; BSG 721.1]; hinten E. 2.3 f.). Diese Flächen dürfen nur unter strengen Voraussetzungen eingezont oder für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden (Art. 30 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1], Art. 8b Abs. 1-3 BauG, Art. 11a ff. BauV) und es besteht eine grundsätzliche Kompensationspflicht (Art. 8b Abs. 4 und 5 BauG, Art. 11g BauV; zum Ganzen hinten E. 3.4). Mit Blick darauf beruft sich die Gemeinde in vertretbarer Weise auf die Autonomie, die ihr in der Ortsplanung zukommt (Art. 65 Abs. 1 BauG; BVR 2005 S. 443 E. 3.3; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band II, 4. Aufl. 2017, Art. 65 N. 2 ff.). Sie macht als Trägerin einer öffentlichen Aufgabe schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend, die ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse begründen (zur Anfechtbarkeit kantonaler Sachpläne durch die Gemeinden vgl. auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 57 N. 4a, Art. 61a N. 7, Art. 99 N. 10). Die Gemeinde ist daher zur Beschwerde befugt, soweit sie die im

RRB 913/2018 beschlossenen und sie betreffenden Anordnungen be-
anstandet (vgl. vorne E. 1.1).

1.3.3 Der Gemeinde fehlt es hingegen an einem hinreichenden Rechts-
schutzinteresse, soweit sie beantragt, die Rechtsnatur des Inventars und
die Bundesrechtswidrigkeit der Hinweiskarte seien förmlich festzustellen
(Anträge Ziff. 2a und 2b). Feststellungsbegehren bedürfen eines aus-
gewiesenen Feststellungsinteresses und sind gegenüber rechtsgestalten-
den Begehren subsidiär (statt vieler BVR 2010 S. 337 E. 3.2; Merkli/
Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 19 ff.). Dem Anliegen der Ge-
meinde wäre vollständig Genüge getan, wenn ihre Gestaltungsbegehren
auf Entlassung der Flächen in den geplanten ZPP und auf der Parzelle
Nr. 1_____ aus dem Inventar gutgeheissen würden. Ein darüber
hinausgehendes Feststellungsinteresse ist nicht ersichtlich, zumal es nicht
bloss abstrakte, theoretische Rechtsfragen beinhalten darf, sondern
konkrete Rechte oder Pflichten zum Gegenstand haben muss (BVR 2016
S. 273 E. 2.2).

1.4 Die Gemeinde hat mit ihrer am 12. Oktober 2018 beim Bundes-
gericht erhobenen Beschwerde die Beschwerdefrist gewahrt (Art. 42 Abs. 3
VRPG). Die Formvorschriften sind ebenfalls eingehalten (Art. 81 Abs. 1
i.V.m. Art. 32 VRPG). Anders als das Bundesgericht erwogen hat
(BGer 1C_537/2018 vom 28.5.2019 E. 1.2, act. 1), begründet die Ge-
meinde, weshalb die umstrittene Zusatzfläche nicht ins Inventar hätte auf-
genommen werden dürfen. Sie macht namentlich geltend, es habe keine
umfassende Interessenabwägung stattgefunden und die Inventarisierung
der Zusatzfläche entziehe ihr die Möglichkeit, künftige Einzonungen auf
Fruchtfolgeflächen zu kompensieren. Entgegen der Auffassung des Regie-
rungsrats (act. 7) ist daher im Folgenden auch der Antrag zu behandeln,
auf die Inventarisierung der Zusatzfläche sei zu verzichten. Auf die Be-
schwerde ist somit unter Vorbehalt von E. 1.2 und 1.3.3 einzutreten.

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf
Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Die Gemeinde bestreitet, dass das Inventar ein Sachplan und damit ein Instrument der kantonalen Richtplanung ist. Zur Begründung führt sie aus, die Hinweiskarte stelle parzellenscharf und verbindlich dar, wo sich Fruchtfolgenflächen befänden; eine solche planerische Festlegung gehe über die der Richtplanung eigenen Grundzüge und Grundsätze hinaus und wäre nur gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung zulässig, die hier aber unterblieben sei (Beschwerde S. 7 ff.).

2.2 Fruchtfolgeflächen sind qualitativ besonders wertvolle landwirtschaftliche Nutzflächen. Sie geniessen schon von Bundesrechts wegen erhöhten Schutz (Art. 1 Abs. 2 Bst. a, Art. 3 Abs. 2 Bst. a, Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]; Art. 26 ff. RPV). Sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 RPV; vgl. auch Art. 11a Abs. 1 und 3 BauV). Sie sind mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse (Vegetationsdauer, Niederschläge), die Beschaffenheit des Bodens (Bearbeitbarkeit, Nährstoff- und Wasserhaushalt) und die Geländeform (Hangneigung, Möglichkeit maschineller Bewirtschaftung) zu bestimmen; die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs sind zu berücksichtigen (Art. 26 Abs. 2 RPV). Ein Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinn der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 3 RPV). Diesen Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone legt der Bund im Sachplan Fruchtfolgeflächen fest (Art. 29 RPV). Die Sicherung ihres jeweiligen Anteils am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen obliegt den Kantonen (Art. 30 Abs. 2 RPV). Gemäss dem Sachplan Fruchtfolgeflächen (BBl 1992 II 1649) ist im Kanton Bern eine Mindestfläche von 82'200 ha zu sichern (Genehmigungsbeschluss des Bundesrats vom 9.8.2016 zur Anpassung des Richtplans des Kantons Bern vom 2.9.2015 [Richtplan 2030] Ziff. 3 Bst. b, BBl 2016 6745; die im Sachplan Fruchtfolgeflächen genannte Mindestfläche von 84'000 ha wurde aufgrund des Kantonswechsels des Laufentals angepasst: vgl. Genehmigungs-

beschluss vom 28.7.2009 zur Richtplananpassung 2006 Ziff. 3, BBl 2009 5682).

2.3 Nach Art. 28 RPV stellen die Kantone im Zuge der Richtplanung (Art. 6-12 RPG) die Fruchtfolgeflächen zusammen mit den übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebieten fest (Abs. 1). Dabei geben sie für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen an; sie zeigen, welche Fruchtfolgeflächen in unerschlossenen Bauzonen oder in anderen nicht für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmten Zonen liegen (Abs. 2). Die Kantone sind somit verpflichtet, die Fruchtfolgeflächen «im Zuge der Richtplanung» zu erheben und für jede Gemeinde konkret auszuweisen. Der Kanton Bern hat diesen Auftrag mit dem Massnahmenblatt A_06 «Fruchtfolgeflächen schonen» des Richtplans 2030 sowie mit dem Inventar umgesetzt. Seit der umstrittenen Ergänzung weist das Inventar 82'727 ha Fruchtfolgeflächen aus. Damit besteht eine Reserve über den vom Bund vorgeschriebenen Mindestumfang hinaus, welche im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben für Einzonungen und andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden kann.

2.4 Ein Sachplan ist ein thematisch auf eine Aufgabe beschränktes Planungsinstrument auf Richtplanstufe, das der Ressortplanung dient (Pierre Tschannen, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 2 N. 19; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 57 N. 1b). Durch den eingeschränkten Blickwinkel unterscheidet er sich von den thematisch breiteren Raumplänen, etwa vom kantonalen Richtplan, dem eine übergeordnete und umfassende Koordinationsfunktion zukommt (Pierre Tschannen, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 6 bis 12 N. 5 f.; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Vorbemerkungen Art. 6-12 N. 7) und der einer entsprechend umfassenden Abstimmung der Interessen bedarf. Anders als die Gemeinde meint, gilt dies für das Inventar nicht. Es hat (bloss) die Flächen auszuweisen, welche die bundesrechtlich geregelten FFF-Kriterien erfüllen, und diese auf Richtplanstufe zu sichern. Das Inventar ist folglich ein kantonaler Sachplan im Sinn von Art. 99 Abs. 1 BauG; die Bezeichnung «Inventar» ist historisch begründet (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72-74 N. 21; Vortrag der JGK zur Änderung der Bauverordnung vom 8.2.2017 [nachfolgend: Vortrag BauV], S. 9, einsehbar unter:

<www.jgk.be.ch>, Rubriken «Raumplanung/Teilrevisionen Baugesetzgebung/Teilrevision Baugesetzgebung 2016»). Seine Funktion verlangt gerade nicht, dass bereits sämtliche raumrelevanten Gesichtspunkte umfassend abgewogen werden. Erst im nachgelagerten Nutzungs- oder Baubewilligungsverfahren wird grundeigentümerverbindlich darüber entschieden, ob eine inventarisierte Fruchtfolgefläche eingezont bzw. baulich genutzt werden darf; in diesem Rahmen findet eine umfassende Interessenabwägung statt und haben auch Private Anfechtungsmöglichkeiten (vgl. Stellungnahme des ARE vom 19.3.2019, act. 4).

2.5 Entgegen der Auffassung der Gemeinde ergibt sich nichts anderes aus dem Urteil BGer 1P.45/1999 und 1P.47/1999 vom 14. April 2000. Das Bundesgericht kam zum Schluss, der dort umstrittene Sachplan Abbau, Deponie, Transport (ADT) verstosse gegen übergeordnetes Recht, weil Standorte für den Kiesabbau und für Abfalldeponien definitiv und behördenverbindlich festgelegt würden, ohne dass eine hinreichende Interessenabwägung stattgefunden habe (E. 2b, 5b und 5d). Im Unterschied zum Sachplan ADT enthält das Inventar keine Festsetzungen, die nutzungsplanerische Massnahmen der Gemeinde oder Baubewilligungen verhindern. Es bezeichnet bloss die Areale mit FFF-Qualität; diese sind zwar grundsätzlich der Landwirtschaftszone zuzuweisen (Art. 30 Abs. 1 RPV); eine Einzonung und die bauliche Nutzung sind aber nicht gänzlich ausgeschlossen, sondern unter gewissen Voraussetzungen (dazu hinten E. 3.3) und gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung weiterhin zulässig (BGE 134 II 217 E. 3.3; BGer 1C_408/2016 vom 3.4.2017 E. 2.4; BGer 1C_429/2015 vom 28.9.2016, in ZBI 2017 S. 500 E. 6.2). Eine Interessenabwägung findet folglich statt, wenn konkret zu prüfen ist, ob eine inventarisierte Fruchtfolgefläche für eine bodenverändernde Nutzung beansprucht werden darf, nicht bereits bei der Inventarisierung. Der Regierungsrat hat das in Art. 3 RPV verankerte Abwägungsgebot somit nicht verletzt (zum Prinzip der «stufengerechten» Interessenabwägung vgl. Tschannen, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in URP 2018 S. 111, 121 f.).

3.

3.1 Die Gemeinde macht im Weiteren eine Verletzung ihrer Autonomie geltend. Der Kanton habe mit dem Inventar ihr ganzes Siedlungsentwicklungspotential zunichte gemacht. Nachdem er die Zusatzfläche auf der Parzelle Nr. 1_____ ins Inventar aufgenommen habe, verfüge sie über keine Kompensationsflächen mehr. Die Ausscheidung neuen Baulands sei deshalb faktisch nicht mehr möglich. Dies betreffe insbesondere die Gebiete ZPP «L Ittigenfeld» und «M Chasseralstrasse», die im Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) der Regionalkonferenz Bern-Mittelland als «Vorranggebiete Siedlungserweiterung Wohnen» ausgewiesen und als solche erst kürzlich am 23. Mai 2017 als «Festsetzung» vom Kanton genehmigt worden seien (Beschwerde S. 5 f. und 9, Stellungnahme vom 12.7.2019 S. 2 und 4 f.).

3.2 Vorab ist klarzustellen, dass die Entwicklungsgebiete «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» aktuell keine ZPP und damit keine Bauzonen sind. Sie sind zwar als neues Baugebiet vorgesehen und – wie die Gemeinde zutreffend vorbringt – im RGSK als «Vorranggebiet Siedlungsentwicklung Wohnen FS» bezeichnet; ihre Einzonung wurde bei der letzten Ortsplanungsrevision im Jahr 2008 von der Gemeindeversammlung aber zurückgestellt (vgl. Zonenplan 1 der EG Ittigen vom 18.11.2008, einsehbar unter: <www.ittigen.ch>, Rubriken «Online-Schalter», «Publikationen»). Was die umstrittene Zusatzfläche auf dem Grundstück Nr. 1_____ betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat von einer Inventarisierung des vernässten Teils der Parzelle auf Ersuchen der Gemeinde abgesehen und nur die übrige Parzellenfläche gegen den Willen der Gemeinde als «unbereinigte Zusatzfläche» ins Inventar aufgenommen hat. Solche Flächen werden bei konkreten Vorhaben vorläufig wie Fruchtfolgeflächen behandelt; sie können nur unter Berücksichtigung der im Bundesrecht und im kantonalen Richtplan vorgesehenen Grundsätze beansprucht werden (Schreiben des AGR vom 4.9.2015, Vorakten pag. 18; vgl. auch AGR, Umgang mit Kulturland in der Raumplanung, Arbeitshilfe zu Art. 8a und 8b Baugesetz, April 2017 [nachfolgend: Arbeitshilfe AGR], Ziff. 2.2 S. 5, einsehbar unter: <www.jgk.be.ch>, Rubriken «Raumplanung», «Arbeitshilfen [AHOP]», «Kulturland/Fruchtfolgeflächen»).

Die Rüge der Gemeinde, der Kanton habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil er «den rechtlichen Stellenwert der ‹unbereinigten› Zusatzfläche völlig offenlässt» (Beschwerde S. 10; vgl. vorne Bst. A), ist mit Blick auf diese allen betroffenen Gemeinden zugewandten Informationen unbegründet. Eine Gehörsverletzung ist umso weniger erkennbar, als sich das AGR für Auskünfte zu weitergehenden Fragen ausdrücklich zur Verfügung stellte.

3.3 Der Umfang der Gemeindeautonomie wird gemäss Art. 109 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) und Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt. Nach Art. 65 Abs. 1 BauG sind die Gemeinden in ihrer Ortsplanung «im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung» frei. Dem kantonalen (und dem eidgenössischen) Gesetzgeber ist es unbenommen, die von ihm einmal gezogenen Schranken der Autonomie nachträglich enger zu ziehen vorausgesetzt, dass nicht unmittelbar durch die Verfassung gewährleistete Befugnisse oder Anforderungen berührt werden (BGer 1C_19/2019 vom 7.10.2019 [zur Publ. bestimmt] E. 3.3; BGE 119 Ia 285 E. 4b und 4c).

3.4 Nach Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV ist die Einzonung von Fruchtfolgeflächen nur zulässig, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann (Bst. a) und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (Bst. b). In jedem Fall dürfen Fruchtfolgeflächen aufgrund von Art. 30 Abs. 2 RPV allerdings nur dann als Bauzonen ausgeschieden werden, wenn sichergestellt ist, dass der bundesrechtlich vorgegebene Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen im Kanton gesichert bleibt (BGE 145 II 32, in URP 2019 S. 420 E. 7.2; BGer 1C_494/2016 vom 26.11.2018 E. 4.2). Das kantonale Recht verweist in Art. 8b BauG für die Einzonung von Fruchtfolgeflächen auf das Bundesrecht (Abs. 2), regelt die Voraussetzungen, unter denen Fruchtfolgeflächen für «andere bodenverändernde Nutzungen» beansprucht werden dürfen (Abs. 3; Vortrag der JGK zum Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative zum Schutz des Kulturlandes [Kulturland-Initiative]» Ziff. 5.3.2 S. 8 f.), und schreibt vor, dass grundsätzlich sämtliche beanspruchten Fruchtfolge-

flächen durch Auszonung, Erhebung von nicht inventarisierten Fruchtfolgeflächen oder Bodenaufwertung gleichwertiger Flächen kompensiert werden müssen (Art. 8b Abs. 4 und 5 BauG). Ausnahmen von der Kompensationspflicht bestehen nur in den in Art. 8b Abs. 4 Bst. a-c BauG abschliessend aufgeführten Fällen (Arbeitshilfe AGR Ziff. 5.6.1 S. 22). Anders als die Gemeinde offenbar meint, besteht keine Verpflichtung, beanspruchte Fruchtfolgeflächen auf dem eigenen Gemeindegebiet zu kompensieren. Vielmehr genügt es, wenn sich die Kompensationsfläche im Kanton Bern befindet (Vortrag BauV S. 13; Arbeitshilfe AGR Ziff. 5.6.2 S. 23).

3.5 Mit dem Erlass dieser Bestimmungen haben der eidgenössische und der kantonale Gesetzgeber den Schutz der Fruchtfolgeflächen deutlich verstärkt und den kommunalen Spielraum in der Ortsplanung in entsprechendem Umfang eingeschränkt. Dazu waren sie nach dem Gesagten ohne weiteres befugt (vorne E. 3.3). Soweit Art. 2 Abs. 3 RPG ebenso wie Art. 109 Abs. 2 KV und Art. 3 Abs. 2 GG vorschreiben, dass den nachgeordneten Planungsbehörden bzw. den Gemeinden grösstmögliche Entscheidungs- bzw. die nötigen Ermessensspielräume zu belassen sind, handelt es sich um programmatische Normen. An der Befugnis des übergeordneten Gesetzgebers, die Gemeindeautonomie einzuschränken, ändern sie grundsätzlich nichts (BGer 1P.605/2000 vom 20.11.2000 E. 3a; Pierre Tschannen, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Art. 2 N. 79; Markus Müller, in Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, 1999, Art. 3 N. 18). Das Inventar ist ein Instrument zur Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung betreffend den Schutz der Fruchtfolgeflächen, indem es offenlegt, welche Flächen die FFF-Kriterien erfüllen und den verschärften Schutzvorschriften unterliegen. Es definiert damit den räumlichen Anwendungsbereich der übergeordneten Gesetzgebung (vgl. Vortrag zum RRB 913/2018 Ziff. 3.1, Vorakten pag. 33) und schränkt die Gemeindeautonomie selber nicht ein.

3.6 Die von der Gemeinde angestrebten Einzonungen der Entwicklungsgebiete «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» bleiben im Übrigen weiterhin möglich: Die kantonale Bauverordnung hält in Art. 11f Abs. 1 Bst. c ausdrücklich fest, dass die Siedlungsentwicklung in den prioritären

Siedlungsentwicklungsgebieten, namentlich in den als Festsetzung genehmigten Vorranggebieten Siedlungsentwicklung gemäss RGSK als ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel im Sinn von Art. 30 Abs. 1^{bis} Bst. a RPV gilt. Der Richtplan sieht dementsprechend vor, dass Einzonungen grösserer Flächen vorab in solchen Gebieten zugelassen sind (vgl. Richtplan 2030, Massnahmenblatt A_01, Rückseite S. 1 f.; Erläuterungen zur Massnahme A_01, Baulandbedarf Wohnen bestimmen, S. 3, einsehbar unter: <<http://www.jgk.be.ch>>, Rubriken «Raumplanung/Kantonaler Richtplan/Erläuterungen»). Mit der definitiven Inventarisierung von Fruchtfolgeflächen über den vom Bund vorgeschriebenen Mindestumfang hinaus hat der Kanton sich und den Gemeinden zudem einen Handlungsspielraum verschafft, damit Fruchtfolgeflächen für wichtige Ziele auch in Zukunft grundsätzlich verfügbar bleiben. Die «unbereinigten Zusatzflächen» im Inventar werden zwar wie Fruchtfolgeflächen behandelt, aber nicht an den Mindestumfang angerechnet; sie gelten als «strategische Reserve», die bei Bedarf aktiviert werden kann. Auch wenn einzuräumen ist, dass die grundsätzliche Kompensationspflicht eine gewünschte Raumentwicklung beeinträchtigen oder im Einzelfall gar verhindern kann, trifft es folglich nicht zu, dass die Inventarisierung bzw. Nichtentlassung von Fruchtfolgeflächen aus dem Inventar ein unüberwindbares Einzonungshindernis darstellen. Der Regierungsrat hat im Übrigen in anderen Gemeinden für die Siedlungsentwicklung geeignete Flächen, namentlich solche in einem Vorranggebiet gemäss RGSK, neu inventarisiert (vgl. Bericht des AGR «Zwischenergebnis Rückmeldungen Gemeinden per 24. Nov. 2017», Vorakten pag. 29 ff.). Insofern war er auch aus Gründen der Gleichbehandlung nicht verpflichtet, die bereits definitiv im Inventar verzeichneten Fruchtfolgeflächen in den Entwicklungsgebieten «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» (erneut) zu überprüfen und aus dem Inventar zu entfernen.

3.7 Die Gemeinde macht schliesslich geltend, der Regierungsrat habe mit dem Inventar einen unhaltbaren Widerspruch zum kantonalen Richtplan geschaffen, weil ausgerechnet in den Agglomerationsgebieten «grossräumig» Fruchtfolgeflächen bezeichnet würden (Beschwerde S. 10). – Es trifft zu, dass der Schutz der Fruchtfolgeflächen in einem Spannungsverhältnis zur Siedlungsentwicklung steht. Dieser Zielkonflikt wird im Richt-

plan nicht unterschlagen: Während dessen Zielsetzung A21 verlangt, dass das Siedlungswachstum schwergewichtig in den Agglomerationsgebieten stattfindet, schreibt die Zielsetzung A13f vor, dass das Kulturland bei raumwirksamen Tätigkeiten zu schonen ist, für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen erhöhte Anforderungen gelten und der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen gemäss den Vorgaben des Bundes dauernd zu erhalten ist. Unter der Rubrik «Abhängigkeiten/Zielkonflikte» weist das Massnahmenblatt A_06 (Fruchtfolgeflächen schonen) darauf hin, dass die «Entwicklungsachsen» des Kantons Bern grösstenteils in Fruchtfolgeflächen liegen. Wie mit den Fruchtfolgeflächen umzugehen ist, regelt jedoch nicht das Inventar, sondern das eidgenössische und das kantonale Recht. Die dort angelegten und im Richtplan offengelegten Interessenkonflikte müssen in der Nutzungsplanung oder im Baubewilligungsverfahren gelöst werden, nicht bei der Inventarisierung der Fruchtfolgeflächen. Das Inventar schafft folglich keine Widersprüche zum Richtplan. Wie bereits ausgeführt, erschöpft sich sein Zweck darin, auf Richtplanstufe die übergeordnete Gesetzgebung zum Schutz der Fruchtfolgeflächen umzusetzen, indem es die Flächen mit FFF-Qualität bezeichnet (vorne E. 3.5). Diese ist in den Entwicklungsgebieten «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» unbestritten. Da die FFF-Qualität der Zusatzfläche auf der Parzelle Nr. 1 _____ ebenfalls nicht bestritten ist, durfte der Regierungsrat auch diese als «unbereinigte Zusatzfläche» ins Inventar aufnehmen, ohne die Gemeindeautonomie zu verletzen.

4.

4.1 Zusammengefasst hat der Regierungsrat nicht gegen Recht verstossen, indem er die umstrittene Zusatzfläche auf der Parzelle Nr. 1 _____ ins Inventar aufgenommen und die Fruchtfolgeflächen in den Entwicklungsgebieten «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» nicht aus dem Inventar entlassen hat. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4.2 Die Gemeinde wird damit grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 und 3 VRPG). Da sie indes nicht in Vermögensinteressen betroffen ist, sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Parteikosten sind keine angefallen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegner
 - Bundesamt für Raumentwicklungund mitzuteilen:
 - Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.

Hinweis: Bezüglich einer allfälligen Verlängerung der oben erwähnten Frist siehe auch die Verordnung des Schweizerischen Bundesrats vom 20. März 2020 über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19 [SR 173.110.4]).