



Erläuterungen zum Vollzug des Behördenbeschwerderechts des BLW bei FFF

24. Februar 2015

Gesetzliche Grundlage: Art. 34 Abs. 3 RPG (in Kraft seit 1.1.2014)

Art. 34 RPG Bundesrecht

¹ Für die Rechtsmittel an Bundesbehörden gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

² Kantone und Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über:

- a. Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5);
- b. die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen;
- c. Bewilligungen im Sinne der Artikel 24-24d und 37a.

³ **Das Bundesamt für Landwirtschaft ist zur Beschwerde berechtigt gegen Entscheide über Vorhaben, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen.**

Diese Bestimmung im RPG gibt dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die Möglichkeit, sowohl auf kantonaler wie auch auf eidgenössischer Stufe die entsprechenden Rechtsmittel zu ergreifen (*inkl. Beschwerde an das Bundesgericht*).

Fachstelle im BLW

Der Fachbereich Agrarökonomie, Raum und Strukturen (FBARS) als zuständige Fachstelle für den Vollzug im BLW arbeitet für eine fachliche Beurteilung der Fälle mit weiteren Fachbereichen des BLW zusammen, noch bevor eine juristische Einschätzung über die Erfolgsaussichten einer Beschwerde abgegeben wird.

Die Einschätzung des Erfolgs einer Beschwerde, die Formulierung einer möglichen Beschwerdeschrift und die Planung des weiteren Verfahrens im Prozess erfolgt durch den Fachbereich Recht und Verfahren des BLW.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Markus Wildisen
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern
Tel. +41 31 322 26 63, Fax
markus.wildisen@blw.admin.ch
www.blw.admin.ch

Eckwerte für den Vollzug

1. Ziele

Das BLW verfolgt – konform zu den Thesen des WBF zur haushälterischen Nutzung des Bodens – folgende Zielsetzung im Vollzug des Behördenbeschwerderechts:

- die Fruchtfolgefleichen (FFF) erhalten;
- die Interessen zur Erhaltung der FFF bei raumwirksamen Entscheiden wahrnehmen;
- das Beschwerderecht bei drohendem Verlust von FFF nutzen.

2. Grundsatz für Relevanz / Vorhaben mit präjudiziellem Charakter

Das Behördenbeschwerderecht des BLW soll sich für den Schutz der FFF insbesondere präventiv auswirken; eine erfolgreiche Beschwerde zur Beschränkung der Bodenbedürfnisse von geplanten, bedeutenden Projekten soll Aufmerksamkeit erzielen. Dies gilt im Besonderen für qualifizierte Rechtsverletzungen, namentlich Einzonungen (Zuweisung von FFF zu Bauzonen), die im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung stehen, wie beispielsweise die Schaffung von Insel-Bauzonen oder eine Häufung von Einzonungen von FFF innerhalb einer Region. Dennoch soll nicht ausgeschlossen sein, dass auch weniger bedeutende oder kleinere stossende Fälle aufgegriffen werden. Für Letztere wird ohnehin das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Möglichkeit zur Beschwerde nutzen, da es in sämtlichen Belangen der Raumplanung über die Legitimation zur Einsprache verfügt.

3. Faktoren und Kriterien für eine Beschwerde

Folgende Faktoren und Kriterien geben Hinweise, in welchen Fällen eine Beschwerde des BLW angezeigt sein könnte. Die Faktoren und Kriterien müssen nicht kumulativ vorliegen. Bei krasser Verletzung bereits eines einzelnen Aspekts kann ein Fall vorliegen, der vertieft zu beurteilen ist.

3.1 Quantitative/administrative Schwelle: die „Drei-Hektaren-Regel“

In der Regel wird das BLW sein Behördenbeschwerderecht ausüben, sofern ein Entscheid bekannt ist, der eine Zonenänderung mit einer Reduktion der Fruchtfolgefleiche im Umfang von mindestens drei Hektaren zur Folge hat. Bei qualifizierten Rechtsverletzungen (wie eingangs beispielhaft aufgeführt) unterhalb der Drei-Hektaren-Grenze könnte das BLW aber ebenfalls vom Beschwerderecht Gebrauch machen.

(Diese Relativierung der „Drei-Hektaren-Regel“ als Beschwerdegrenze gilt für alle nachfolgenden Faktoren und Kriterien zur Beschwerde.)

3.2 Inhaltliche Faktoren und Kriterien

- **Ungenügende Interessenabwägung
(mangelnde Berücksichtigung der öffentlichen und landwirtschaftlichen Interessen)**

Für eine korrekte Interessenabwägung darf der monetäre Wert für das Kulturland bzw. die FFF nicht in die Gewichtung einfließen, weil das Ergebnis im Vergleich zum Baulandmarkt in jedem Fall zu Ungunsten von FFF ausfallen würde. Demgegenüber sollen bei diesem Verfahren das nicht monetär geprägte öffentliche Interesse bzw. das Interesse der Gesellschaft an den multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft, an der Versorgungssicherheit und an den Ökosystemleistungen gestärkt und angemessen berücksichtigt werden.

- **Ungenügende Sicherung der FFF und/oder mangelnde Kompensation für den Verlust**

Die heutigen Regelungen zum Bestandesschutz der FFF sind in Art. 30 RPV¹ („Sicherung der Fruchtfolgefleichen“) verankert. Um ein höheres Gewicht in der Interessenabwägung zu erreichen, soll der Bestandesschutz im Rahmen der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes neu auf Stufe des Gesetzes verankert werden (Art. 13b E-RPG). In dieser Revision soll neu auch eine Kompensationspflicht für den Verlust von FFF eingeführt werden (Art. 13c E-RPG). Die Diskussionen zur Revision des RPG und damit die gesetzliche Verankerung einer Kompensationspflicht dürften aber noch einige Zeit beanspruchen. Relevant für die Beurteilung des BLW ist somit vorerst der aktuelle Wortlaut von Art. 30 RPV. Je nach Fall und Konstellation kann aber auch bereits heute die Frage der Kompensation von FFF ein wichtiges Beurteilungskriterium sein, namentlich dann, wenn das FFF-Kontingent des zuständigen Kantons unterschritten wird.

- **Mangelhafte Verankerung des Vorhabens im kantonalen Richtplan oder ungenügende Berücksichtigung kantonalen Vorgaben**

Die Massnahmenblätter im Richtplan oder andere Vorgaben (zwecks Sicherung der FFF gemäss Art. 30 RPV) in massgebenden kantonalen Unterlagen wie Weisungen oder Arbeitshilfen sind im konkret zu beurteilenden Fall unzureichend eingehalten worden.

3.3 Hinweise

- **Qualität der Böden**

Die Kantone müssen via Richtplanung ihre besten landwirtschaftlichen Böden bezeichnen und schützen. Bei der Entscheidung, ob eine Beschwerde des BLW ins Auge gefasst werden soll, spielt die eigentliche Qualität des Bodens keine entscheidende Rolle. Relevant ist der Umstand, ob ein Boden vom Kanton als FFF ausgeschieden wurde. Die Qualität des Bodens (Punktzahl oder andere Merkmale) hingegen kann für die Beschwerdeführung bzw. deren Begründung ein wichtiger Aspekt sein, insbesondere auch in Fällen gegen den Verlust von FFF, die unterhalb von drei Hektaren liegen.

- **Berichterstattung unter 3 ha FFF**

Nach Art. 47 RPV erstattet die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie sie die Nutzungspläne, die Ziele und die Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigt. Sie zeigt dabei auch auf, wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung trägt.

Unter die Anforderungen des Bundesrechts fallen somit auch die Bestimmungen zur Erhaltung der Fruchtfolgefleichen. Es bestehen demzufolge mehrere Hürden, welche nicht ohne weiteres umgangen werden können. Wie bereits eingehend dargelegt, wird das BLW bei einer Beanspruchung

¹ **Art. 30 RPV Sicherung der Fruchtfolgefleichen**

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Fruchtfolgefleichen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden; sie zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen.

^{1bis} Fruchtfolgefleichen dürfen nur eingezont werden, wenn:

- a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgefleichen 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 Fruchtfolgefleichen (Art. 29) dauernd erhalten bleibt. Soweit dieser Anteil nicht ausserhalb der Bauzonen gesichert werden kann, bestimmen sie Planungszonen (Art. 27 RPG) für unerschlossene Gebiete in Bauzonen.

³ Der Bundesrat kann zur Sicherung von Fruchtfolgefleichen in Bauzonen vorübergehende Nutzungszonen bestimmen (Art. 37 RPG).

⁴ Die Kantone verfolgen die Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgefleichen; sie teilen die Veränderungen dem ARE mindestens alle vier Jahre mit (Art. 9 Abs. 1).

von über drei Hektaren gemäss Art. 46 Abs. 3 RPV (in Kraft seit 1.1.2015) in jedem Fall durch die Kantone zu informieren sein. Aber auch im Falle einer Beanspruchung unter den geforderten drei Hektaren müsste die für den Erlass des neuen Nutzungsplans zuständige Behörde der Genehmigungsbehörde einen Bericht erstatten, welche die Beanspruchung von FFF rechtfertigt. Es ist davon auszugehen, dass eine qualifizierte Rechtsverletzung betreffend die Beanspruchung von FFF bei einer Nutzungsplanänderung an das BLW gelangen dürfte, sei es durch Hinweise von betroffenen Privaten, Umweltorganisationen oder durch kantonale Fachstellen.

4. Informationsfluss an das BLW

Kantone – BLW: Durch eine Ergänzung der Raumplanungsverordnung mit Art. 46 Abs. 3 RPV besteht seitens der Kantone analog zu Abs. 1 (Mitteilung an das ARE) eine Mitteilungspflicht an das BLW für Vorhaben, welche Fruchtfootflächen über 3 ha beanspruchen. Dies ermöglicht es dem BLW bei qualifizierten Rechtsverletzungen (besonders bedenklich wirkende Interessensabwägungen) zu intervenieren.

Art. 46 Abs. 3 RPV (in Kraft seit 1.1.2015):

³ Die Kantone eröffnen dem Bundesamt für Landwirtschaft Entscheide betreffend Genehmigung von Nutzungsplänen nach Art. 26 RPG und Beschwerdeentscheide unterer Instanzen, wenn sie Änderungen von Nutzungsplänen betreffen, welche die Fruchtfootflächen um **mehr als drei Hektaren** vermindern.

Der gewünscht frühzeitige Informationsfluss seitens der Kantone wird aktiv angegangen. In einem gemeinsamen Kreisschreiben des BLW und des ARE wurden anfangs März 2015 die kantonalen Fachstellen sowie die kantonalen Verwaltungsgerichte über ihre Mitteilungspflicht informiert.

ARE – BLW: Das ARE hat in allen Belangen der Raumplanung die Möglichkeit zur Einsprache. Mit Bezug auf das neue, auf die FFF fokussierte Beschwerderecht, arbeiten das ARE und das BLW zusammen. Dazu wird der Informationsfluss zwischen ARE und BLW verstärkt.

Diverse Informanten – BLW: Es ist davon auszugehen, dass dem BLW auch Hinweise aus anderen Kreisen über relevante Änderungen auf Ebene Nutzungsplanung zugetragen werden.