

BGer 1C_235/2020 vom 16. Dezember 2020

Bundesgericht, 2020-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_235_2020

FR: TF 1C_235/2020 du 16 décembre 2020

IT: TF 1C_235/2020 del 16 dicembre 2020

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Gemeinde Ittigen rügt eine Verletzung ihrer nach Art. 50 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 109 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV/BE; RS 131.212) garantierten Autonomie in Fragen der Ortsplanung. Dazu ist sie gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG legitimiert, wird sie doch durch den angefochtenen Entscheid in ihren hoheitlichen Befugnissen als Trägerin der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung betroffen. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

Dies gilt allerdings nur für die Anträge, die materiell vom Verwaltungsgericht beurteilt wurden. Soweit das Verwaltungsgericht auf gewisse Anträge nicht eingetreten ist, kann lediglich das Nichteintreten überprüft werden (vgl. unten E. 2).

E. 2

Das Verwaltungsgericht ist auf die Beschwerde nur eingetreten, soweit damit die Entlassung der Fruchtfolgeflächen in den Entwicklungsgebieten «Ittigenfeld» und «Chasseralstrasse» aus dem Inventar und die Nichtaufnahme der Zusatzfläche auf Parzelle Nr. 3733 in das Inventar verlangt wurde. Auf die weitergehenden Anträge (Ziff. 1, 3a und 3b) trat es nicht ein, weil diese den Streitgegenstand überschritten. Auf die Feststellungsanträge 2a und 2b trat es ebenfalls nicht ein, weil diese gegenüber rechtsgestaltenden Begehren subsidiär seien und dem Anliegen der Gemeinde vollständig Genüge getan wäre, wenn ihre Begehren auf Entlassung der Flächen in den geplanten ZPP und auf der Parzelle Nr. 3733 aus dem Inventar gutgeheissen würden. Ein darüber hinausgehendes Feststellungsinteresse sei nicht ersichtlich.

Die Beschwerdeführerin legt vor Bundesgericht nicht substantiiert dar, inwiefern diese Erwägungen Bundesrecht verletzen. Dies ist auch nicht ersichtlich, betont sie doch selbst, dass es ihr darum gehe, die Flächen im Bereich der geplanten ZPP M und L sowie die als "unbereinigte Zusatzfläche" bezeichnete Teilfläche der Parzelle Nr. 3733 aus dem Inventar streichen zu lassen. Nur diese Flächen waren denn auch Gegenstand ihres Antrags vom 15. November 2017.

E. 3

Sie dürfen für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, sofern a der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann und

b durch eine kompakte Anordnung des Siedlungsgebiets, 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 sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

E. 3.1

Fruchtfolgefleichen sind besonders wertvolle landwirtschaftliche Nutzflächen, die einen erhöhten Schutz geniessen (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 15 Abs. 3 RPG [SR 700]; Art. 26 ff. RPV [SR 700.1]). Sie umfassen gemäss Art. 26 RPV das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen (Abs. 1) und 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 (Abs. 2).

Ein Mindestumfang an Fruchtfolgefleichen wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 3 RPV). Der Bund legt im Sachplan Fruchtfolgefleichen den Mindestumfang der Fruchtfolgefleichen und deren Aufteilung auf die Kantone fest (Art. 29 BV). Die Kantone müssen sicherstellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgefleichen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV).

Die FFF sind mit Massnahmen der Raumplanung zu sichern (Art. 26 Abs. 1 RPV). Gemäss Art. 30 Abs. 1 RPV sorgen die Kantone dafür, dass die Fruchtfolgefleichen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden und zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen auf (Art. 30 Abs. 1 RPV). Fruchtfolgefleichen dürfen nur eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgefleichen nicht sinnvoll erreicht werden kann und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (Art. 30 Abs. 1bis RPV).

Art. 28 RPV verpflichtet die Kantone, im Zuge der Richtplanung die Fruchtfolgefleichen nach Artikel 26 Absätze 1 und 2 RPV zusammen mit den übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebieten festzustellen (Abs. 1); dabei ist für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgefleichen anzugeben und zu zeigen, welche Fruchtfolgefleichen in unerschlossenen Bauzonen oder in anderen nicht für die landwirtschaftliche Nutzung bestimmten Zonen liegen (Abs. 2).

Im Zeitpunkt des verwaltungsgerichtlichen Entscheids galt noch der erste Sachplan FFF vom 8. April 1992 (BBl 1992 II 1649) und die dazugehörige Vollzugshilfe des ARE vom März 2006 (nachfolgend: Vollzugshilfe 2006). Diese präzisiert in Ziff. 7.3 die FFF-Qualitätskriterien für Neuausscheidungen (Ziff. 7.3 S. 15).

Am 8. Mai 2020 hat der Bundesrat einen überarbeiteten Sachplan FFF beschlossen (nachfolgend: Sachplan FFF 2020; mit Erläuterungsbericht des ARE vom 8. Mai 2020). Dieser verlangt, dass die kantonalen FFF-Inventare auf der Basis verlässlicher Bodendaten erstellt werden; zu erfassen sind sämtliche Böden mit FFF-Qualität im gesamten Kantonsgebiet (G4). Kantone, deren FFF-Inventare diesen Anforderungen noch nicht entsprechen, sind verpflichtet, eine Kompensationsregelung im Richtplan einzuführen (G10).

E. 3.2

Der Kanton Bern hat am 16. März 2016 verschiedene Bestimmungen zum Schutz der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Fruchtfolgeflächen in das Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG/BE; BGS 721.0) eingefügt und die Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV/BE; BGS 721.1) ergänzt (vgl. ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band I, 5. Aufl. 2019, Art. 8a-8c, N. 1-3). Die einschlägigen Bestimmungen lauten:

Art. 8a BauG/BE Landwirtschaftliche Nutzflächen

1 Die landwirtschaftlichen Nutzflächen sind zu schonen.

2 Sie dürfen nur eingezont oder für andere bodenverändernde Nutzungen beansprucht werden, sofern

a der damit verfolgte Zweck ohne die Beanspruchung von landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann und

b durch eine kompakte Anordnung des Siedlungsgebiets, 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 sichergestellt ist, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Art. 8b BauG/BE Fruchtfolgeflächen

1 Der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen nach den Vorgaben des Bundes ist dauernd zu erhalten.

2 Fruchtfolgeflächen dürfen unter den im Bundesrecht festgelegten Voraussetzungen eingezont werden.

E. 4

Eingezonte oder durch andere bodenverändernde Nutzungen beanspruchte Fruchtfolgeflächen sind zu kompensieren. Von der Kompensation wird abgesehen, sofern

a die Beanspruchung in Erfüllung einer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe erfolgt oder für die Umsetzung eines im kantonalen Richtplan bezeichneten Vorhabens erforderlich ist,

b eine in der Landwirtschaftszone zonenkonforme Baute oder Anlage realisiert wird oder

c die Beanspruchung für ein Materialabbau- oder Deponievorhaben für eine Dauer von höchstens 30 Jahren erfolgt.

E. 5

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 265 E. 2.1 S. 269 mit Hinweisen).

E. 5.1

Es ist unstrittig, dass die bernischen Gemeinden im Bereich der Ortsplanung über Autonomie verfügen. Allerdings werden sie in ihrer Autonomie durch die oben zitierten, bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Fruchtfolgefleichen eingeschränkt. Dass diese gesetzlichen Bestimmungen verfassungswidrig wären, macht die Beschwerdeführerin selbst nicht geltend. Sie ist jedoch der Auffassung, das kantonale FFF-Inventar und dessen Handhabung durch den Kanton seien bundesrechtswidrig und verletzen die Gemeindeautonomie.

E. 5.2

Nach der bundesgerichtlichen Praxis kann der kantonale Gesetzgeber durch Gesetzesänderung oder durch Erlass oder Änderung der kantonalen Sach- oder Richtplanung die von ihm einmal gezogenen Schranken der Autonomie nachträglich enger ziehen, solange nicht irgendwelche unmittelbar durch die Verfassung gewährleisteten Befugnisse oder Anforderungen berührt werden. Wird eine Gemeinde in dieser Weise durch eine kantonale Anordnung in ihrer Autonomie eingeschränkt, so kann sie jedoch verlangen, dass die kantonale Behörde in formeller Hinsicht ihre Befugnisse nicht überschreitet und korrekt vorgeht und dass sie in materieller Hinsicht die kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt. Die Gemeinde kann namentlich vorbringen, der Eingriff in ihre Autonomie sei materiell rechtswidrig, etwa weil die neue richtplanerische Anordnung den gesetzlichen Zweck des Planungsinstrumentes verfehle (BGE 146 I 36 E. 3.3 S. 45 mit Hinweisen).

Die Anwendung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht prüft das Bundesgericht mit freier Kognition, die Handhabung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (BGE 146 I 36 E. 3.2 S. 44 mit Hinweis; vgl. Art. 95 BGG).

E. 6

Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass der Regierungsrat grundsätzlich für die Sach- und Richtplanung zuständig ist. Sie macht jedoch geltend, der Regierungsrat überschreite mit der parzellenscharfen Definition der FFF in der Hinweiskarte des Inventars seine Befugnisse und betreibe im Gewand der Richtplanung unzulässigerweise Nutzungsplanung.

E. 6.1

Art. 11a Abs. 3 Satz 2 BauV/BE sieht ausdrücklich vor, dass der Regierungsrat die FFF in einem Inventar erfasst, d.h. dieser ist für die Inventarisierung zuständig. Die FFF umfassen das ackerfähige Kulturland (Art. 11a Abs. 3 Satz 1 BauV/BE) und sind nach den "bundesrechtlichen Vorgaben" zu bestimmen (Satz 2). Der Kanton legte dafür die Kriterien gemäss Sachplan 1992 bzw. Vollzugshilfe 2006 mit Blick auf Klimaeignung, Hangneigung, Gründigkeit und Mindestfläche zugrunde (vgl. AGR, Inventar Fruchtfolgefleichen 2014 und Zusatzflächen FFF 2014, Kurzbeschreibung). Dies setzt eine detaillierte Untersuchung und parzellenscharfe Erfassung der jeweiligen Flächen voraus. Art. 28 Abs. 2 RPV verlangt denn auch ausdrücklich, für jede Gemeinde kartografisch und in Zahlen Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgefleichen anzugeben.

E. 6.2

Das Verwaltungsgericht hat ausführlich dargelegt, dass über die raumplanerische Nutzung einer Fläche nicht schon bei der Inventarisierung, sondern erst im Nutzungsplanverfahren (bei Einzonungen) oder im Baubewilligungsverfahren (z.B. bei der Inanspruchnahme für

landwirtschaftliche Bauten und Anlagen) entschieden wird. Dies entspricht der kantonalen Regelung, die zwischen der Bestimmung und Erfassung von FFF im Inventar einerseits (Art. 11a Abs. 3 Satz 2 BauV/BE) und deren Beanspruchung durch Einzonungen und andere bodenverändernde Nutzungen (Art. 11b Abs. 1 BauV/BE) unterscheidet, und lässt keine Willkür erkennen (vgl. dazu auch unten, E. 8.1).

E. 7

Die Gemeinde Ittigen wirft dem Kanton Bern weiter vor, er gehe über das vom Sachplan FFF des Bundes erforderte Mass hinaus, weil er im Inventar die kantonale Mindestfläche an FFF von 82'200 ha überschreite und sogenannte "unbereinigte" Zusatzflächen als Reserve sichere.

E. 7.1

Dieser Einwand verkennt, dass die eingangs zitierten eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen nicht einzig die Erhaltung des kantonalen Mindestumfangs an FFF verlangen, sondern darüber hinaus strenge Anforderungen an die Inanspruchnahme von FFF stellen. Als wertvollste landwirtschaftliche Flächen sollen diese grundsätzlich der Landwirtschaft erhalten bleiben (vgl. Art. 3 Abs. 2 RPG und Art. 104a Abs. 1 BV). Auch Art. 73 BV gebietet eine nachhaltige Nutzung dieser begrenzten und grundsätzlich nicht erneuerbaren Ressource. Das Bundesgericht misst der Erhaltung von FFF in ständiger Praxis grosses Gewicht zu und verlangt für deren Inanspruchnahme eine umfassende Interessenabwägung unter Prüfung von Alternativen, einschliesslich Kompensationsmöglichkeiten (vgl. z.B. Urteile 1C_429/2015 vom 28. September 2016, in: ZBl 118/2017 500, E. 3; Urteil 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.1; je mit Hinweisen).

Art. 30 Abs. 1bis RPV (in Kraft seit 1. Mai 2014) hat die Anforderungen an die Einzonung von FFF noch verschärft: Diese ist nunmehr nur noch zulässig, wenn sie einem auch aus Sicht des Kantons wichtigen Ziel dient, das ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgefleichen nicht sinnvoll erreicht werden kann. Diese Bestimmung kommt auch - und gerade - zur Anwendung, wenn der Kanton noch über FFF-Reserven verfügt, da andernfalls die Einzonung (vorbehältlich einer Kompensierung) schon nach Art. 30 Abs. 2 RPV unzulässig ist (vgl. BGE 145 II 18 E. 4.2 S. 30; 32 E. 7.2 S. 44 f.; ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 10 zu Art. 30 Abs. 1bis RPV).

Die Einhaltung dieser Vorgaben setzt voraus, dass bekannt ist, welche Flächen FFF-Qualität aufweisen und daher besonders zu schützen sind. Dem ARE ist zuzustimmen, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn sämtliche Böden mit FFF-Qualität inventarisiert werden; dies ergibt sich nunmehr ausdrücklich aus dem Sachplan FFF 2020 (G4). Ob der Kanton schon vorher nach Art. 28 RPV und Sachplan 1992 dazu verpflichtet war, braucht vorliegend nicht geprüft zu werden. Es genügt festzuhalten, dass der Kanton jedenfalls berechtigt war, sein FFF-Inventar anhand der bundesrechtlichen FFF-Qualitätskriterien zu überprüfen und darin sämtliche Flächen aufzunehmen bzw. zu belassen, welche diese Anforderungen erfüllen. Dies entspricht dem Schutzzweck der eidgenössischen und kantonalen Regelung.

E. 7.2

Im Übrigen kann nur durch die Sicherung von Reserveflächen an FFF, d.h. die Ausweisung von FFF über den kantonalen Mindestanteil hinaus, Spielraum für die Beanspruchung von

FFF zur Realisierung von Vorhaben von kantonaler Bedeutung (ohne gleichzeitige Kompensation) geschaffen werden. Die Erhaltung dieses Spielraums stellt ein wichtiges kantonales Interesse dar, welches es rechtfertigt, auch "unbereinigte", d.h. von den Gemeinden bestrittene Zusatzflächen ins Inventar aufzunehmen, um diese vorläufig (bis zur Überprüfung ihrer FFF-Qualität) unter Schutz zu stellen. Vorliegend ist im Übrigen unbestritten, dass die neu ins Inventar aufgenommene Teilfläche von Parzelle Nr. 3733 FFF-Qualität aufweist.

E. 8

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, der Konflikt zwischen dem Ziel der Erhaltung von FFF und der Siedlungsentwicklung müsse bereits auf Stufe Sachplan, d.h. bei der Aufnahme von Flächen ins Inventar, gelöst werden, anstatt ihn auf das Nutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahren zu verschieben. Diese "Erst-am-Schluss"-Lösung widerspreche dem planerischen Stufenbau sowie Art. 3 RPV und hefte der kommunalen Planung unnötigerweise ein Risiko an, das bereits am Anfang der Planung hätte beseitigt werden können und müssen.

E. 8.1

Während das Verwaltungsgericht das FFF-Inventar als behördenverbindlichen kantonalen Sachplan qualifizierte, ist das ARE der Auffassung, es handle sich lediglich - im Sinne einer Grundlage - um eine auf wissenschaftlichen Kriterien basierende Erhebung sämtlicher Böden mit FFF-Qualität. Auch das Verwaltungsgericht ging jedoch davon aus, dass keine Interessenabwägung auf Stufe Inventar erforderlich sei, weil dieses lediglich die Aufgabe habe, die Flächen auszuweisen, welche die bundesrechtlich geregelten FFF-Kriterien erfüllen.

Diese Auslegung kann sich willkürfrei auf die kantonale Regelung stützen: Art. 11a Abs. 3 BauV/BE verweist für die Bestimmung und Inventarisierung einzig auf die Vorgaben des Bundes (Art. 26 Abs. 1 und 2 RPV ; Sachplan FFF). Eine umfassende Interessenabwägung unter Prüfung von Alternativen wird erst für die Beanspruchung von Kulturland bzw. FFF verlangt (Art. 11b Abs. 3 BauV; vgl. ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Band II, 4. Aufl. 2017, Art. 72-74 N. 20 f.). Die Inventarisierung sämtlicher Areale mit FFF-Qualität ist - wie oben (E. 7.1) dargelegt - auch bundesrechtskonform.

Art. 3 RPV schreibt eine Interessenabwägung vor, wenn der Behörde bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben ein Handlungsspielraum zusteht. Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall: Richtet sich die Inventarisierung einzig nach den bundesrechtlichen FFF-Qualitätskriterien, so entscheidet die Bodenqualität über die Inventarisierung, ohne dass dem Regierungsrat insoweit ein raumplanerischer Spielraum zur Verfügung stünde.

E. 8.2

Wird die nach Art. 30 Abs. 1bis RPV gebotene umfassende Interessenabwägung auf Stufe Nutzungsplanung vorgenommen, wird sichergestellt, dass die für die Ortsplanung zuständige Gemeinde ihre Vorstellungen über die künftige räumliche Entwicklung wirksam einbringen kann. Gleichzeitig ist (anders als auf Stufe Sach- und Richtplanung) auch der Einbezug interessierter Privater und deren Rechtsschutz gewährleistet.

Zwar ist die Einzonung von FFF nur unter den Voraussetzungen von Art. 30 RPV und Art. 8b BauG/BE zulässig, weshalb nicht feststeht, dass die Gemeinde mit ihren Vorstellungen

im Nutzungsplanverfahren durchdringt. Diese Einschränkung der Gemeindeautonomie ergibt sich aber nicht aus dem Inventar, sondern aus den Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zum Schutz der Fruchtfolgeflächen, deren Gesetz- und Verfassungsmässigkeit von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt wird.

E. 8.3

Der Gemeinde ist insofern zuzustimmen, als eine Interessenabwägung bereits auf einer der Nutzungsplanung vorgelagerten Stufe erforderlich sein kann: Art. 8 Abs. 2 RPG verlangt für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt eine Grundlage im kantonalen Richtplan. Das kantonale Recht kann überdies eine Festsetzung in einem regionalen Richtplan vorsehen (hier: Art. 11f Abs. 1 lit. c BauV/BE: Festsetzung als Vorranggebiet Siedlungsentwicklung im Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK), d.h. einem regionalen Teilrichtplan; vgl. ZAUGG/LUDWIG, Kommentar BauG II, a.a.O., Art. 98a N. 5). Diesfalls ist jedoch die Interessenabwägung im Richtplan- und nicht im Inventarisierungsverfahren vorzunehmen. Die Richtplanfestsetzung führt auch für sich allein noch nicht zum Verlust der FFF-Qualität und damit zur Inventarentlassung der betroffenen Fläche.

E. 9

Nach dem Gesagten erweist sich die Autonomiebeschwerde als unbegründet. Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.