



Urteil vom 7. Januar 2013

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser,
Richter Pietro Angeli-Busi,
Gerichtsschreiber Alexander Schaer.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Sektion Recht und Verfahren,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abgrenzung des Berggebietes.

Sachverhalt:

A.

Mit Schreiben vom 16. Mai 2012 orientierte A._____ (Beschwerdeführer), wohnhaft (...) in B._____ (Bergzone II), das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Vorinstanz) darüber, dass er per 1. Januar 2012 von C._____ die angrenzende Liegenschaft D._____strasse (...) in B._____ (Bergzone I) erworben habe. In selbigem Schreiben stellte der Beschwerdeführer zudem das Gesuch, beide Liegenschaften der Bergzone II zuzuteilen.

Mit Verfügung vom 24. August 2012 trat die Vorinstanz auf das Gesuch nicht ein und auferlegte dem Beschwerdeführer eine Gebühr von Fr. 300.- Dabei verwies sie in ihrer Begründung auf einen Entscheid des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 8. März 1976, mit welchem eine beantragte Umzonung der Liegenschaft D._____strasse (...) von der Zone I in die Zone II des Viehwirtschaftskatasters abgelehnt wurde. So sei eine Revision des damaligen Entscheides nur dann angezeigt, wenn eine Änderung der Rechts- oder Sachlage eingetreten sei. Ausschlaggebend für die damalige Einteilung seien insbesondere die beiden Kriterien "Oberflächengestaltung" sowie "Verkehrslage" gewesen. Hinsichtlich dieser beiden Kriterien und deren Anwendung habe sich seit 1976 jedoch nichts geändert, weshalb kein Revisionsgrund bestehe.

B.

Mit Beschwerde vom 24. September 2012 wandte sich der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt primär die Aufhebung der Verfügung vom 24. August 2012 unter Kostenfolge zu Lasten der Vorinstanz. Des Weiteren sei auf das Gesuch auf Umzonung einzutreten und die Liegenschaft D._____strasse (...) auf den 1. Januar 2013 in die Bergzone II umzuteilen.

Der Beschwerdeführer argumentiert dahingehend, dass ein gefällter Entscheid niemals auf Jahrzehnte hinaus als unumstösslich bezeichnet werden dürfe. Auch habe sich die Rechts- und Sachlage seit 1976 sehr wohl geändert. Schliesslich müsse auch berücksichtigt werden, dass der Betrieb D._____strasse (...) nicht mehr gleich bewirtschaftet werde wie früher. So seien denn auch heute der Aufwand und die Kosten der Milchtransporte durch die erschwerten Zufahrten wesentlich höher als im Durchschnitt.

C.

Mit Vernehmlassung vom 6. November 2012 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt die Vorinstanz aus, dass sich die rechtliche Situation seit dem Entscheid des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zwar formell geändert habe, materiell jedoch keine relevanten Änderungen eingetreten seien. So gehe es exakt um jene Flächen, die bereits 1976 überprüft worden seien, und hinsichtlich der im vorliegenden Fall massgeblichen Kriterien ("Verkehrslage" und "Oberflächengestaltung") hätten sich keine Veränderungen ergeben. Schliesslich seien der Standort und die Zonenzugehörigkeit der Flächen des Betriebszentrums bei der Abgrenzung in keiner Weise relevant.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Der angefochtene Nichteintretensentscheid vom 24. August 2012 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) dar. Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen der Bundesämter, die in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]).

1.2 Als Adressat der Verfügung ist der Beschwerdeführer beschwerdelegitimiert im Sinne von Art. 48 VwVG. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde geleistet. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.3 Bei der Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwal-

tungsgericht, Basel 2008, S. 78, Rz. 2.164). Soweit der Beschwerdeführer in materieller Hinsicht die Umzonung der Liegenschaft D._____strasse (...) auf den 1. Januar 2013 in die Bergzone II beantragt, ist demzufolge auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.

2.1 Es entspricht der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich ist (vgl. BGE 94 I 336 E. 4). Dauerrechtsverhältnisse können aufgrund einer Änderung der Rechtsgrundlagen oder einer erheblichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse nachträglich fehlerhaft werden (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, S. 221 f., Rz. 998 ff.). Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen vom 7. Dezember 1998 [Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung, SR 912.1]) sieht daher vor, dass die Vorinstanz im Rahmen der Kriterien nach Art. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin die Zonen des Berg- und Talgebiets ändern kann. Eine bestehende, aber fehlerhafte Zoneneinteilung kann jedoch nur dann abgeändert werden, wenn von den sich widerstrebenden Interessen der Wahrung der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und der Rechtssicherheit der ersteren der Vorrang gebührt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2208/2007 vom 8. Januar 2008 E. 5.2 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., S. 221 f., Rz. 997a ff.).

2.2 Insoweit der Beschwerdeführer ausführt, dass es seit 1976 zu einer Änderung der Rechtsgrundlagen gekommen sei, so liegt er damit zwar rein formell richtig, doch kann er aus diesem Umstand alleine nichts zu seinen Gunsten ableiten.

Unter der zum Zeitpunkt des Entscheids des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements anwendbaren Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und über die Abgrenzung des Berggebiets sowie der voralpinen Hügelzone vom 10. November 1971 (AS 1971 1623 ff.) wurde das Berggebiet abgegrenzt durch die Standardgrenze sowie die Grenze des Viehwirtschaftskatasters (Art. 2 Abs. 1). Erstere war gemäss Art. 3 der Verordnung im Wesentlichen auf Grund der klimatischen Lage, der Verkehrslage und der Oberflächengestaltung festzule-

gen. Des Weiteren wurde das Berggebiet des Viehwirtschaftskatasters in drei Zonen (I bis III) eingeteilt (Art. 4 Abs. 2).

Gemäss der heute geltenden Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung, in Kraft seit dem 1. Januar 1999, umfasst das Berggebiet die Bergzonen I bis IV (Art. 1 Abs. 3 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). Für die Unterteilung des Berggebietes sind gemäss Art. 2 Abs. 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung in absteigender Bedeutung folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- "a) die klimatische Lage, insbesondere die Dauer der Vegetationszeit;
- b) die Verkehrslage, insbesondere die Erschliessung vom nächstgelegenen Dorf und vom nächstgelegenen Zentrum her;
- c) die Oberflächengestaltung, insbesondere der Anteil an Hang- und Steillagen."

Im Vergleich zu 1976 haben sich somit zwei wesentliche Veränderungen ergeben: Der Wegfall der auf die Viehwirtschaft bezogenen Abgrenzungskriterien sowie die detailliertere Unterteilung des Berggebiets in vier statt drei Zonen. Beides hatte jedoch keine Auswirkungen auf die Situation der Liegenschaft D. _____ strasse (...). Wie sich dem Entscheid des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 8. März 1976 klar entnehmen lässt (S. 3), waren für die Einteilung der Liegenschaft lediglich die Kriterien "klimatische Verhältnisse", "Verkehrslage" und "Oberflächengestaltung" ausschlaggebend. Diese stellen auch heute noch die entscheidenden Kriterien für die Zoneneinteilung im Berggebiet dar. Die auf die Viehwirtschaft bezogenen Abgrenzungskriterien waren hingegen für den Entscheid 1976 irrelevant. Die detailliertere Unterteilung des Berggebietes wiederum findet ihren Ursprung in der Einführung der Zone IV des Viehwirtschaftskatasters per 1. Januar 1980 (AS 1980 1739; die vier Zonen des Viehwirtschaftskatasters werden seit 1991 als Berggebiet mit den Bergzonen I bis IV bezeichnet [AS 1991 1117 ff.]) zur besseren Berücksichtigung extremer Berglagen, wobei zur Umsetzung die Zone III unterteilt wurde (vgl. BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT BLW, Die landwirtschaftlichen Erschwerniszonen der Schweiz, Bern 2008, S. 13). Die im vorliegenden Fall zur Diskussion stehenden, im Vergleich zu 1976 unveränderten Flächen in den Zonen I und II blieben von diesen Änderungen unberührt. Die seit 1976 eingetretenen Änderungen in den Rechtsgrundlagen hatten somit keinen Einfluss auf die Situation der Liegenschaft D. _____ strasse (...) und rechtfertigen daher auch keine Umzonung.

2.3 Auch die Argumentation des Beschwerdeführers, dass der Betrieb D. _____ strasse (...) nicht mehr gleich bewirtschaftet werde wie früher, rechtfertigt für sich alleine keine Umzonung. Wie sich dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung klar entnehmen lässt, sind für die Zoneneinteilung einzig und allein die Kriterien "klimatische Verhältnisse", "Verkehrslage" und "Oberflächengestaltung" ausschlaggebend. Die Fragen des Standorts bzw. der Zonenzugehörigkeit der Flächen des Betriebszentrums sowie die Art der Bewirtschaftung sind für die Zoneneinteilung nicht relevant. Entscheidend ist einzig, ob es objektiv seit 1976 bei den drei genannten Kriterien zu einer Änderung der Lage gekommen ist. Wenn nun also beispielsweise - wie im vorliegenden Fall - eine Änderung in der Art der Bewirtschaftung zu einem erhöhten Aufwand oder erhöhten Kosten führt, ohne dass dies in einer Veränderung der genannten Kriterien begründet liegt, so rechtfertigt dies keine Umzonung. Andere Argumente und/oder Belege, dass seit 1976 eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist, hat der Beschwerdeführer jedoch weder in seinem Gesuch vom 16. Mai 2012 noch in seiner Beschwerde vom 24. September 2012 vorgebracht. Der Beschwerdeführer hat daher die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen.

3.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Beschwerdeführer weder in seinem Gesuch vom 16. Mai 2012 noch in seiner Beschwerde vom 24. September 2012 Argumente und/oder Belege vorgebracht hat, die eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse aufgezeigt hätten. Nachdem auch die seit 1976 eingetretenen Änderungen in den Rechtsgrundlagen keine Umzonung rechtfertigen, ist festzustellen, dass die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Gesuch des Beschwerdeführers eingetreten ist. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

4.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ergibt sich, dass der Beschwerdeführer als vollständig unterlegene Partei die Kosten des Verfahrens trägt (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 172.320.2]). Diese werden auf Fr. 700.- festgelegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

Der Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

5.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 lit. s Ziff. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110]). Er ist endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilagen: Akten zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben; Beilagen: Akten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Alexander Schaer

Versand: 10. Januar 2013