

## JAAC 62.68

Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der  
Rekurskommission EVD vom 18. Juni 1997 in Sachen  
T. gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 96/7B-008

---

*Modification de la délimitation des zones en région de montagne.*

*Art. 8 al. 1 de l'O sur le cadastre de la production agricole. Délimitation des zones en région de montagne. Importance de l'altitude d'une exploitation. Comparaison avec le reste de la région.*

*- En région de montagne, les zones sont fixées d'après les conditions climatiques, les voies de communication et la configuration du terrain. L'altitude d'une exploitation doit être prise en compte avec les critères précités et n'est donc pas déterminante à elle seule (consid. 7.3.2 et 7.3.3).*

*- Lorsque les conditions sont réalisées, le changement de zone ne peut pas être refusé uniquement en raison des répercussions qu'il pourrait avoir sur d'autres exploitations (consid. 10).*

---

*Abänderbarkeit von Zoneneinteilungen im Berggebiet.*

*Art. 8 Abs. 1 V-Produktionskataster: Abgrenzung der Zonen im Berggebiet. Gewichtung der Höhenlage eines Betriebes. Vergleich des regionalen Zonengefüges.*

*- Im Berggebiet sind die Kriterien Klima, Verkehrslage und Oberflächengestaltung zu gewichten. Die Höhenlage eines Betriebes wird lediglich im Zusammenhang mit diesen Kriterien gewürdigt und ist für sich allein betrachtet nicht ausschlaggebend (E. 7.3.2 und 7.3.3).*

*- Sind die Voraussetzungen für die Umzonung eines Betriebes erfüllt, darf sie nicht einzig aufgrund allfälliger Auswirkungen auf weitere Betriebe verweigert werden (E. 10).*

---

***Modifica della delimitazione delle zone in regioni di montagna.***

***Art. 8 cpv. 1 dell'O catasto della produzione. Delimitazione delle zone in regioni di montagna. Importanza dell'altitudine di un'azienda. Confronto con il resto della regione.***

***Nelle regioni di montagna, le zone sono stabilite secondo le condizioni climatiche, le vie di comunicazione e la configurazione del terreno. L'altitudine dell'azienda va valutata con i criteri summenzionati e non è quindi determinante di per sé (consid. 7.3.2. e 7.3.3).***

***Se le condizioni sono adempite, il cambiamento di zona non può essere negato soltanto in base alle ripercussioni che potrebbe avere su altre aziende (consid. 10).***

---

**Aus dem Sachverhalt:**

Am 8. Februar 1992 stellte T. beim Bundesamt für Landwirtschaft ein Gesuch, seinen Betrieb von der Bergzone III in die Bergzone IV umzuteilen. Das Bundesamt lehnte das Gesuch am 22. Juli 1993 ab. Mit Entscheid vom 20. September 1995 hiess die Rekurskommission EVD eine Beschwerde des T. gut, hob den Entscheid des Bundesamtes auf und wies die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurück. In ihren Erwägungen hielt die Rekurskommission EVD fest, dass die angefochtene Verfügung keine rechtsgenügende Begründung enthalte und überdies der Sachverhalt nicht vollständig erstellt worden sei.

In der Folge wies das Bundesamt das Umzonungsgesuch am 11. März 1996 erneut ab. Gegen diesen Entscheid gelangte T. am 11. April 1996 an die Rekurskommission EVD und beantragt, es sei die Verfügung des Bundesamtes aufzuheben und der Betrieb in die Bergzone IV umzuteilen.

Am 1. November 1996 gab die Rekurskommission EVD ein Gutachten bezüglich der Zoneneinteilung des Betriebes des Beschwerdeführers in Auftrag. Gestützt auf einen Augenschein vom 13. November 1996 im Beisein des Beschwerdeführers erstattete der Sachverständige am 29. November 1996 seinen Bericht. Am 7. März 1997 führte die Rekurskommission EVD eine mündliche und öffentliche Verhandlung an ihrem Sitz durch.

**Aus den Erwägungen:**

(...)

**3.** Das Berggebiet umfasst nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 17. April 1991 über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (V-Produktionskataster, SR 912.1) vier Zonen. Diese reichen von den günstiger gelegenen Berglagen (Bergzone I) bis

zu den extremen Berglagen (Bergzone IV). Die Grenzen der Zonen im Berggebiet werden aufgrund der klimatischen Lage, der Verkehrslage und der Oberflächengestaltung sowie der Höhenlage und der Exposition festgelegt. Höhenlage und Exposition werden in den einzelnen Klimaregionen unterschiedlich berücksichtigt (Art. 4 Abs. 2 V-Produktionskataster). Weiter werden für die Abgrenzung der Zonen im Berggebiet insbesondere folgende Faktoren berücksichtigt: Anteil der Kühe am Rindviehbestand, Verhältnis des Viehbestandes zur betriebseigenen Futterbasis, Bedeutung der Alpwirtschaft, Absatzverhältnisse für Milch und Vieh (Art. 4 Abs. 3 V-Produktionskataster).

(...)

**7.3.** Nach übereinstimmender Ansicht von Bundesamt und Experte erweist sich jedoch die Höhenlage des Betriebes des Beschwerdeführers im Hinblick auf eine allfällige Umzonung in die Bergzone IV als problematisch.

**7.3.1.** Nach den Feststellungen des Experten und des Bundesamtes stehen Wohnhaus und Hauptscheune auf 820 m ü. M., die Produktionsflächen liegen zwischen 800 und 1020 m ü. M. Das Bundesamt führte in diesem Zusammenhang im angefochtenen Entscheid sowie in der Verhandlung aus, die Höhenlage des Betriebszentrums mit 820 m ü. M. entspreche im schweizerischen Durchschnitt der Bergzone II. Demgegenüber beginne mit wenigen Ausnahmen die Bergzone IV bei 1300 bis 1400 m ü. M. (Höhenlage der Betriebsgebäude). Ausnahmen würden nach gängiger Praxis nur zugestanden, wenn keine Zufahrt zu den Betriebsgebäuden vorhanden sei. Die im (...) der Bergzone IV zugeteilten Betriebe würden sich auf 1050 bis 1300 m ü. M. befinden. Insbesondere aufgrund der schwierigen klimatischen Verhältnisse, der schlechten Hofzufahrt und inneren Erschliessung und der sehr ungünstigen Oberflächengestaltung sei der Betrieb trotz seiner geringen Höhenlage der Bergzone III zugeteilt. Hauptsächlich gestützt auf die geringe Höhenlage kam das Bundesamt zum Ergebnis, der Betrieb könne nicht in die Bergzone IV umgezont werden.

Dem Gutachten ist zu entnehmen, dass die Bergzone IV seinerzeit für ausgesprochene Hochlagen wie beispielsweise das Oberengadin, Urserental, Rheinwald, Vals oder Safien geschaffen wurde. Diese Gebiete würden in bezug auf die Oberflächengestaltung (im Vergleich mit dem Betrieb des Beschwerdeführers) viel bessere Bedingungen aufweisen, so dass ein billigerer Maschineneinsatz an Stelle von Handarbeit möglich sei. Seit Einführung der Hang- und Steillagenzuschläge werde dieser Nachteil zwar etwas gemildert, aber in keiner Weise kompensiert. Es bleibe also die Frage im Raum, wie der Faktor Höhenlage zu gewichten sei beziehungsweise wie weit hinunter Betriebe der Bergzone IV zugeteilt werden können. Die Antwort auf die (Rechts-)frage der Gewichtung der Höhenlage liess der Experte sowohl allgemein wie auch auf das vorliegende Beschwerdeverfahren bezogen offen. Bis auf das Kriterium der Höhenlage kam der Experte jedoch zum Ergebnis, dass beim Betrieb des Beschwerdeführers alle Voraussetzungen für eine Umzonung in die Bergzone IV gegeben seien.

**7.3.2.** Wie der Experte zu Recht festgehalten hat, wirft das vorliegende Beschwerdeverfahren die Grundsatzfrage auf, wie stark die Höhenlage im Rahmen der Beurteilung der Zoneneinteilung eines Betriebes zu gewichten ist.

Die Einteilung des Berggebietes in Zonen bezweckt, die erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen in diesen Regionen zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes [Landwirtschaftsgesetz, LwG], SR 910.1; vgl. Art. 3 Abs. 1 V-Produktionskataster) beziehungsweise den natürlichen Erschwernissen Rechnung zu tragen (Art. 1 Abs. 2 V-Produktionskataster). Beeinträchtigt wird die Bewirtschaftung durch Klima und Bodengestaltung. Diese natürlichen Nachteile bringen in den Alpen kleinere Erträge, grosse Kosten für Spezialmaschinen und/oder mehr Handarbeit mit sich, wodurch das Einkommen hauptsächlich der Berglandwirte geschmälert wird. Zudem schränken soziale Nachteile wie Abgeschiedenheit und Wohneinrichtungen die Lebensqualität der Bauern meist in den Alpen ein (*Meinrad Huser*, Die Gleichbehandlung der Landwirte durch die Sonderberücksichtigung der erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen, Freiburg 1983, S. 89 ff., insbesondere S. 93). Um die erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen feststellen zu können und um Grenzen zu schaffen, welche die Bauern nach den Massstäben der Gleichheit unterscheiden, müssen die Kriterien die natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse ausdrücken (Huser, a. a. O., S. 93). Die in Art. 4 Abs. 3 und Abs. 4 aufgezählten Grenzziehungskriterien unterscheiden zwar die erschwerten von den normalen Produktionsbedingungen (vgl. Huser, a. a. O., S. 94 ff.). Allerdings kommt nicht allen Faktoren die gleiche Gewichtung zu. Im Gegenteil ist die Bedeutung der einzelnen Kriterien im wesentlichen in der Reihenfolge: klimatische Verhältnisse, Verkehrslage und Oberflächengestaltung sowie innerhalb der einzelnen Regionen unter Berücksichtigung der Höhenlage zu beurteilen (vgl. *Hans W. Vokinger*, Wichtige Änderungen des Landwirtschaftsrechts, in: Blätter für Agrarrecht, 1991/3, S. 103 ff., S. 105).

Die Höhenlage eines Betriebes beziehungsweise des bewirtschafteten Bodens vermag für sich allein betrachtet keine Aussage über die natürlichen Verhältnisse zu machen. Der Pflanzenwuchs auf Wiesen in unterschiedlichen Höhenlagen ist beispielsweise mit rund 55 kg Trockensubstanz je Hektare praktisch konstant. Die Höhenlage hängt jedoch eng mit dem Klima zusammen, nimmt doch die Vegetationsdauer je 100 Meter um rund 8 Tage ab, womit auch die Jahreserträge kleiner werden. Die Temperaturen sinken und die Niederschläge in Form von Schnee nehmen zu. Ausserdem ist die Höhenlage ein Indiz für die benachteiligten Lebensverhältnisse: Älpler leben oft abseits und geniessen die Errungenschaften der «modernen Welt» selten. Im Zusammenhang mit dem Klima und den Verkehrsverhältnissen kann demnach die Höhenlage die Bauern nach erschwerten und benachteiligten Produktions- und Lebensverhältnissen unterscheiden (Huser, a. a. O., S. 96, mit Hinweisen).

Dass im Berggebiet die Gewichtung Klima, Verkehrslage und Oberflächengestaltung gilt und die Höhenlage lediglich im Zusammenhang mit diesen Kriterien, hauptsächlich in Abhängigkeit der klimatischen Verhältnisse, eine Rolle spielt, folgt im übrigen auch aus den Ausführungen in der Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (BBl 1992 II 1 ff., 387).

**7.3.3.** Aus vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Höhenlage für sich allein betrachtet kein ausschlaggebendes Kriterium für die Abgrenzung der Bergzonen sein kann. Eine schematisierte Grenzziehung der Zonen einzig nach der Höhenlage macht nicht viel Sinn und kann sogar soweit gehen, dass den eigentlichen, gesetzlich vorgesehenen Abgrenzungszielen - den erschwerten Produktionsbedingungen und Lebensverhältnissen - nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Gerade das vorliegende Beispiel zeigt, dass es durchaus denkbar ist, dass ein Betrieb auf rund 820 m ü. M. zumindest vergleichbare, wenn nicht schwierigere klimatische Verhältnisse, eine schlechtere Verkehrslage sowie eine ungünstigere Oberflächengestaltung aufweisen, mithin über gesamthaft gesehen nachteiligere Produktions- und Lebensbedingungen verfügen kann als ein rund 400 Meter höher gelegener Betrieb in der gleichen Region. Die Höhenlage ist somit lediglich als Hilfsmittel für die Einordnung eines Betriebes vorab hinsichtlich des Klimas und der Lebensverhältnisse zu berücksichtigen. Demnach vermag nicht die Höhenlage eines Betriebes den Ausschlag über die Zoneneinteilung zu geben, sondern Klima, Verkehrslage und Oberflächengestaltung sind gegeneinander abzuwägen und in den Kontext des regionalen Gefüges zu setzen. Allerdings dürfte es vorab aufgrund der klimatischen Unterschiede verschiedener Höhenlagen umso schwieriger sein, die allgemeinen Voraussetzungen für eine Umzonung zu erfüllen, je grösser die Differenz der Höhenlage eines Betriebes zum Durchschnittswert der nächsthöheren Zone ist.

**7.4.** Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass vorliegend keine Gründe erkennbar sind, welche unter Berücksichtigung der Vegetationsdauer, der Exposition und des Nutzflächenbedarfs im Rahmen der Würdigung der klimatischen Verhältnisse gegen eine Zuordnung des Betriebes in die Bergzone IV sprechen würden. Selbst das Bundesamt führte im angefochtenen Entscheid sinngemäss aus, die lokalklimatisch nicht vorteilhaften Bedingungen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers seien aufgrund der Talenge und der damit verbundenen schattigen Lage mit den höher gelegenen Betrieben (der Bergzone IV) vergleichbar. Indem es jedoch weiter festhielt, diese «lokalklimatisch starken Einschränkungen» würden «durch die geringe Höhenlage mindestens zum Teil aufgehoben», gab es bei der Einschätzung der klimatischen Verhältnisse auf dem Betrieb des Beschwerdeführers nicht den tatsächlich festgestellten lokalklimatischen Erschwernissen, sondern der Höhenlage den Ausschlag. Durch diese Übergewichtung des nicht selbständigen Kriteriums der Höhenlage wurden die klimatischen Erschwernisse auf dem Betrieb des Beschwerdeführers, welche mit jenen der höher gelegenen Betrieben der Bergzone IV vergleichbar sind, sachfremd gewürdigt. Damit erweist sich die Einschätzung des Bundesamtes, die klimatischen Verhältnisse seien im obersten Bereich der Bergzone III, als nicht vertretbar. Da demgegenüber keine Gründe erkennbar sind, welche an der Beurteilung des Experten, wonach die klimatischen Verhältnisse auf dem Betrieb des Beschwerdeführers im Bereich der Bergzone IV liegen, zweifeln liessen, erweisen sich diese als sachgerecht und angemessen.

(...)

**10.** Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Kriterien der klimatischen Verhältnisse, der Verkehrslage, der Oberflächengestaltung für eine Umzonung des Betriebes des Beschwerdeführers in die Bergzone IV sprechen. Hinsichtlich des Anteils der Kühe am Rindviehbestand, des Verhältnisses

des Viehbestandes zur betriebseigenen Futterbasis, der Bedeutung der Alpwirtschaft sowie der Absatzverhältnisse für Milch und Vieh sind ebenfalls keine Gründe erkennbar, welche einer Umzonung entgegen stehen würden.

Diesem Ergebnis steht auch nicht ein *Vergleich* des regionalen Zonengefüges entgegen. Wie der Experte unbestritten ausgeführt hat, liegen zwar die in der Region ausgeschiedenen Gebiete der Bergzone IV ([...] auf 1200 bis 1300 m ü. M. beziehungsweise auf 1200 m ü. M.; gemäss Karte und Angaben des Bundesamtes befinden sich die untersten Betriebe der Bergzone IV in der Region [...] bereits bei 1050 m ü. M.) bedeutend höher als der Betrieb des Beschwerdeführers. Die höher gelegenen Betriebe weisen jedoch topografisch ähnliche Verhältnisse, aber eine bedeutend bessere Besonnung und mehr nach Süden abgedrehtes Land auf und sind nicht im Tobeleinschnitt eingebettet. Gesamthaft gesehen gleichen sich damit die Erschwernisse auf dem Betrieb des Beschwerdeführers und jene auf den Betrieben der Bergzone IV aus. Dass demgegenüber einige (der Bergzone III zugeteilten) Betriebe südlich und nördlich von (...) ähnliche Strukturen und Produktionsbedingungen wie auf dem Betrieb des Beschwerdeführers aufweisen, steht ebenfalls einer Umzonung nicht entgegen. Im Gegenteil wäre es willkürlich und käme es einer rechtsungleichen Behandlung gleich, einem Betrieb, der nach Würdigung der entscheiderelevanten Kriterien Klima, Verkehrslage und Oberflächengestaltung die Voraussetzungen für eine Umzonung erfüllt, einzig aufgrund des Umstandes, dass eine Umteilung auch Auswirkungen auf weitere Betriebe haben kann, die Umzonung zu verweigern (vgl. E. 3 und unveröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 23. Oktober 1995 i. S. Z. [93/7B-017]).

**11.** Vorliegend erfüllt der Betrieb des Beschwerdeführers sowohl von den klimatischen Verhältnissen wie auch von der Verkehrslage und der Oberflächen-

gestaltung her die Voraussetzungen für eine Umteilung in die Bergzone IV. Demzufolge ist der Entscheid des Bundesamtes aufzuheben und der Betrieb des Beschwerdeführers ist in die Bergzone IV umzuteilen.

**JAAC 62.68 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 18. Juni 1997 in Sachen T. gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 96/7B-008**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 998

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.  
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.  
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.