



Fall-Nr.:	VD/LA-12.06
Stelle:	Generalsekretariat Volkswirtschaftsdepartement
Instanz:	Volkswirtschaftsdepartement
Publikationsdatum:	15.09.2020
Entscheiddatum:	15.11.2012

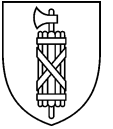
Rekursentscheid VD; landwirtschaftliche Direktzahlungen

Weder das LwG, die DZV noch die landwirtschaftliche Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV) definieren den Begriff Hang. So enthält die Landwirtschaftsgesetzgebung etwa keine konkreten Angaben darüber, ab welcher Grösse eine schiefe Fläche als Hang gilt. Die Frage kann vorliegend aber offen gelassen werden, da beide Parteien übereinstimmend davon ausgehen, dass auf den Parzellen 001 und 002 Hänge vorliegen. Streitig ist einzig die Hangneigung, bzw. mit welcher Methode die Hangneigung festzustellen ist und welche Flächeneinheiten der Bemessung der Hangneigung zugrunde gelegt werden müssen bzw. dürfen. Die Vorinstanz entschied im Jahr 2009, die seit den 1980er-Jahren auf Schätzungen basierenden Hangneigungsdaten im ganzen Kanton St.Gallen durch geodatenbasierte Hangneigungsdaten zu ersetzen. [...] Zunächst kann somit zweifelsfrei festgehalten werden, dass sich die Vorinstanz aus sachlichen Gründen für die geodatenbasierte Methode zur Bestimmung der Hangbeiträge entschieden hat. Der Rekurrent rügt, die von der Vorinstanz gewählte geodatenbasierte Methode sei unzureichend, weil Kleinstflächen mit anderen Neigungen, Waldränder, kupierte und schlechte Geländeformen damit unberücksichtigt blieben. [...] Die Vorinstanz stellte bei der Glättung auf das Mindestmass von einer Are ab, d.h. eine relativ ebene Stelle im Gelände wird ab einer zusammenhängenden Fläche von wenigstens 100 m² nicht mehr der umgebenden steileren Hangneigungsstufe zugeteilt. Im umgekehrten Fall wird eine steile Kleinstfläche, etwa eine Böschung in flacher Umgebung, ab einer Fläche von 100 m² beitragsberechtigt. Die Vorinstanz begründet die Wahl einer Are für das Mass der Glättung damit, dass auch bei der (jährlichen) allgemeinen Flächenerhebung für die Direktzahlungen die landwirtschaftlichen Nutzflächen der Betriebe auf eine Are genau – und nicht genauer – erhoben würden. Je mehr dagegen vereinfacht werde – je grösser das Mass für die Glättung also werde –, desto weniger stimme die erhobene mit der tatsächlichen Hangneigung überein und desto ungenauer werde das System. Dementsprechend stellte die



Vorinstanz für die Glättung deshalb auf das beim Flächenerhebungsformular verwendete Mass von einer Are ab. Damit sprechen auch bei der Frage der Glättung sachlich nachvollziehbare Gründe für die Vorgehensweise der Vorinstanz. Eine geradezu unhaltbare und damit willkürliche Festlegung des Glättungsmasses ist jedenfalls nicht zu erkennen.

vgl. PDF



VD/LA-12.06

Entscheid vom 15. November 2012

Rekurrent

A.____, vertreten durch B.____

gegen

Vorinstanz

Landwirtschaftsamt

Betreff

Einspracheentscheid vom 1. Februar 2012 betreffend Hangbeiträge



Sachverhalt

A. A.____ bewirtschaftet einen Landwirtschaftsbetrieb mit Parzellen in den Gemeinden Z.____ (Parzellen-Nr. 001, 002) und Y.____ (Parzellen-Nr. 003). Neben allgemeinen Direktzahlungen in Form von Flächenbeiträgen erhält A.____ für einzelne Teilflächen dieser Parzellen Hangbeiträge.

B. Hangbeiträge wurden in den 1980er-Jahren mit der damaligen Bundesgesetzgebung über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschwerten Produktionsbedingungen eingeführt. Massgebend für die Hangbeiträge war unter anderem die Hangneigung. Im Kanton St.Gallen entschied jeweils eine aus zwei Gemeindevertretern und einem Kantonsvertreter bestehende Kommission über die Hangneigung, bzw. die Beitragsberechtigung von Flächen auf dem Gemeindegebiet (vgl. die aufgehobene Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschwerten Produktionsbedingungen; nGS 18-55). Offenbar wurden die Hangneigungen dabei mehrheitlich geschätzt. Die so ausgeschiedenen Flächen wurden später auch für die mit dem Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (SR 910.1; Landwirtschaftsgesetz, abgekürzt LwG) auszurichtenden Hangbeiträge massgebend.

C. In der Folge stiess das Landwirtschaftsamt bei mehreren Kontrollen auf falsche Hangneigungsdaten, die es auf die schätzungsweise Festlegung der Hangneigungen durch die Ausscheidungskommissionen zurückführte. Im Jahr 2009 begann das Landwirtschaftsamt u.a. deshalb mit der Bereinigung aller Hangneigungsdaten. Als Grundlage für die neue Hangneigungsberechnung diente das vom Kanton St.Gallen verwendete Geoinformationssystem (nachfolgend GIS). Die für die Hangneigungsberechnung notwendigen Höhenangaben waren für das GIS zuvor vom Flugzeug aus mit einem Laser gemessen worden und Punkte, die gegenüber der Umgebung markant höher waren, wie z.B. Baumwipfel oder Gebäude, weggefiltert worden. Die aus diesen Höhenangaben berechneten Hangneigungen glättete das Landwirtschaftsamt auf eine Mindestfläche von einer Are (100m²).

D. Mit Schreiben vom 11. Februar 2011 informierte das Landwirtschaftsamt A.____ über Korrekturen, die an den früher auf seinem Betrieb erfassten Hangneigungsdaten vorzunehmen seien. Dem Schreiben lag ein vom 6. Januar 2011 datierendes Flächenverzeichnis mit korrigierten Hangneigungsflächen bei.

E. Mit Verfügung vom 18. November 2011 (eingegangen am 23. November 2011) sicherte das Landwirtschaftsamt A.____ die Direktzahlungen für das Jahr 2011 gemäss den am 11. Februar 2011 angekündigten Änderungen zu. Die zu Hangbeiträgen berechtigende Fläche reduzierte sich daher gegenüber dem Jahr 2010 von gesamthaft 1198 auf 1071 Aren, die Fläche mit einer Neigung von mehr als 35 Prozent von 902 auf 576 Aren. Die Fläche mit einer



Neigung von 18-35 Prozent Neigung nahm von 296 auf 495 Aren zu. Die Hangbeiträge von A.____ reduzierten sich so um 1'205 Franken von 6'806 Franken im Jahr 2010 auf 5'601 Franken im Jahr 2011.

F. Mit Schreiben vom 30. November 2011 erhob A.____ gegen die Direktzahlungsverfügung 2011 Einspruch beim Landwirtschaftsamt und beantragte, die Hangbeiträge seien wie in den vorangehenden Jahren auszuführen. Als Begründung führte er Folgendes an:

- Mit den bereinigten Hangneigungen der Parzellen 001 und 002 sei er nicht einverstanden. Diese Parzellen seien zum Teil sehr hügelig und steil und somit nur mit viel Arbeit zu bewirtschaften. In der Hügel- und Bergregion würden Hangbeiträge für Erschwernisse der Flächenbewirtschaftung abgegolten.
- Die Angaben der digitalisierten Hangneigungskarten zweifle er in steilem und hügeligem Gelände an. Bei der Parzelle 002 sei z.B. eine Magerwiese von 7 Aren aus der Hangneigung von über 35 Prozent gestrichen worden, obwohl diese so steil sei, dass sie nur mit totaler Handarbeit zu bewirtschaften sei.

G. Am 5. Dezember 2011 bestätigte das Landwirtschaftsamt den Eingang der Einsprache und forderte A.____ auf, die Nutzungsarten auf der Parzelle-Nr. 002 auf vier Orthofotos und einer Übersichtskarte einzuzeichnen.

H. Mit Schreiben vom 20. Januar 2012 reichte A.____ – innert erstreckter Frist – die verlangten Orthofotos mit den eingezeichneten Nutzungsarten ein. Gleichzeitig ergänzte er seine Einsprachebegründung wie folgt:

- Das kupierte Gelände sei nur mit hohem Arbeitsaufwand zu bewirtschaften. Mit den digitalisierten Hangneigungskarten sei die Verhältnismässigkeit zwischen Aufwand und Entschädigung nicht gegeben. Es bestehe ein öffentliches Interesse daran, dass weiterhin auch kupierte Hang- und Steillagen bewirtschaftet würden.

I. Am 1. Februar 2012 erliess das Landwirtschaftsamt folgenden Einspracheentscheid:

1. Das Landwirtschaftsamt lehnt Ihre Einsprache vom 30. November 2011 ab.
2. Das Flächenverzeichnis von A.____ wird aufgrund der eingereichten Orthofotos auf die tatsächlichen Bewirtschaftungsverhältnisse angepasst.
3. Es werden keine Kosten erhoben.

Das Landwirtschaftsamt führte dazu zusammengefasst Folgendes aus:



- Die Hangneigungen müssten von den Kantonen regelmässig nachgeführt, bzw. angepasst werden. Das Landwirtschaftsamt habe bei seinen Flächenkontrollen immer wieder offensichtlich falsche Hangneigungsdaten festgestellt, die auf die ursprünglich schätzungsweise Festlegung durch die Kommissionen zurückzuführen seien. Die Hangneigungen seien nach den Kontrollen jeweils angepasst worden, womit der rechtsgleichen Behandlung aller Landwirte nicht mehr habe Rechnung getragen werden können, weil die Daten so nur bei den kontrollierten Betrieben angepasst worden seien.
- Der Kanton St.Gallen sei kein Vorreiter bei der Benutzung von GIS-Hangneigungsdaten. Andere Kantone, bspw. die Kantone Graubünden, Appenzell Ausserrhoden und Glarus, würden schon seit mehreren Jahren die Hangbeiträge mit GIS-Daten berechnen.
- Geländeunebenheiten erschwerten zwar jedem betroffenen Landwirt die Arbeit. Es gebe aber keine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Hangbeiträgen aufgrund von anderen Bewirtschaftungserschwernissen als der Hangneigung. Die Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) umschreibe die Hangneigung präzise und ohne Spielraum. Eine zweite Kategorie von Beiträgen für Erschwernisse in der Hügellzone und im Berggebiet gebe es ausserdem mit den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (nachfolgend TEP).
- Die beitragsrelevanten Hangneigungsdaten der Magerwiese von 7 Aren auf der Parzelle-Nr. 002 seien zunächst fälschlicherweise bei der Streue statt in der Spalte Wiese/Acker eingetragen gewesen. Dort hätten sie schon früher eingetragen werden müssen, weshalb diese Korrektur nichts mit den digitalen Hangneigungsdaten zu tun habe. Das Flachmoor von 13 Aren befinde sich ausserdem in einer Ebene, weshalb man die Hangneigung beim Flachmoor angepasst habe.

J. Gegen den Einspracheentscheid des Landwirtschaftsamts vom 1. Februar 2012 erhob A.____ am 16. Februar 2012 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement, worauf ihm der Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements eine Frist zur Rekursergänzung bis 7. März 2012 setzte.

K. Mit Rekursergänzung vom 6. März 2012 stellte A.____, vertreten durch B.____, folgende Anträge:

1. Die Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 30. November 2011 [recte: Der Einspracheentscheid vom 1. Februar 2012] ist aufzuheben.



2. Die Berechnung der Hangneigungen auf der Parzelle 001 von A.____ ist zu überarbeiten und den zusätzlichen Erschwernissen für die Bewirtschaftung ist Rechnung zu tragen.

Zur Begründung führte der Vertreter von A.____ zusammengefasst Folgendes aus:

- Ein grosser Teil der Parzellen 001 und 002 sei sehr steil und stark kupiert. Der Wechsel zwischen sehr steilen, weniger steilen und Flächen mit weniger als 18 Prozent Hangneigung habe vor allem auf der Parzelle 001 negativen Einfluss auf die neue Berechnung der Hangneigungen.
- Im vorliegenden Fall werde dem Umstand der stark erschwerten Bewirtschaftung nicht entsprochen. Auf der Parzelle 001 zählten viele Kleinstflächen mit einer Hangneigung von weniger als 18 Prozent nicht zu den beitragsberechtigten Flächen. Dies obwohl diese Kleinstflächen einer ebenso schwierigen Bewirtschaftung und Bearbeitung bedürften wie die steileren Hangflächen. Dies rühre daher, dass diese Kleinstflächen über die ganze Parzelle verstreut seien und maschinell weder erreichbar noch bearbeitbar seien.
- Der Aufwand für die Bewirtschaftung solch spezieller Parzellen, wie sie auf dem Betrieb von A.____ zu finden seien, sei unverhältnismässig hoch und werde mit den Hangbeiträgen in der verfügbaren Form nicht gerecht abgegolten. Die vom Landwirtschaftsamt angeführten TEP-Beiträge hätten dagegen nichts mit den Hangbeiträgen zu tun. Mit den TEP-Beiträgen würden die kürzere Vegetationszeit und die längere Winterfütterungsdauer abgegolten.
- Kleinstflächen mit anderen Neigungen, Waldränder, kupierte und schlechte Geländeformen seien gemäss den entsprechenden Aufwänden zu entschädigen. Mit den geltenden Regelungen sei es zumindest möglich, alle Kleinstflächen mit abweichenden Hangneigungen den umgebenden bewirtschaftungsintensiven Hangflächen zuzuweisen. Die Zuteilung in die richtige Zone sei eine einmalige Angelegenheit, weshalb die Berücksichtigung solcher zusätzlicher Erschwernisse die Aufnahme und Einteilung der Flächen für die Hangbeiträge nicht massiv erschwere.
- Die Hangbeiträge hätten die Aufgabe, die verfassungsmässigen Ziele zu unterstützen. Dazu gehöre die flächendeckende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Mit gerechten Hangbeiträgen unter Berücksichtigung der Erschwernisse und des zusätzlichen Aufwands könne die öffentliche Hand einen wesentlichen Beitrag dazu beitragen.



L. Mit Stellungnahme vom 29. März 2012 stellte das Landwirtschaftsamt folgende Anträge:

1. Die Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 30. November 2011 [recte: Der Einspracheentscheid vom 1. Februar 2012] ist zu schützen.
2. Die neue, geodatenbasierte Berechnung der Hangneigungen auf den Parzellen Nr. 001 und 002 ist korrekt und für die Beitragsberechnung relevant.

Zur Begründung führte das Landwirtschaftsamt zusammengefasst Folgendes aus:

- Die Ausführungen des Bauernverbandes zu den TEP-Beiträgen seien richtig. Bewirtschaftungerschwernissen wie z.B. stark kupiertem Gelände trügen die TEP-Beiträge nicht Rechnung.
- Hangbeiträge würden für zu Direktzahlungen berechtigende Flächen im Berggebiet und in der Hügelzone mit 18 und mehr Prozent Hangneigung ausgerichtet. Die effektiv vorhandene Hangneigung sei das einzige Kriterium, welches gemäss den gesetzlichen Vorgaben zur Beitragsberechnung herangezogen werden dürfe. Die auf den Parzellen Nr. 001 und 002 vorhandenen Bewirtschaftungerschwernisse seien unbestritten. Die Oberflächengestaltung der beiden Parzellen erinnere an einen Eierkarton. Die Buckel erschwerten das Mähen der Fläche. Das Landwirtschaftsamt sei aber nicht befugt, daraus einen neuen Subventionstatbestand abzuleiten. Dafür gebe es keine gesetzliche Grundlage.
- Die durch das Landwirtschaftsamt im Jahr 2011 korrigierten Hangneigungen würden den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Die alte Regelung mit den durch Kommissionen im Gelände geschätzten und gemessenen Hangneigungen habe sich als ungenau und ineffizient erwiesen. Mit dem alten System seien nicht alle Landwirte gleich behandelt worden. Die Möglichkeit, dass die Bewirtschafter bei der Beurteilung der Hangneigungen durch die Kommissionen dabei sein konnten, habe deren Objektivität beeinflusst.
- Die neue Berechnung der Hangneigungen sei viel kostengünstiger und genauer. Müssten mit Blick auf die mit der Agrarpolitik 2014 zusätzlich eingeführte Hangneigungsstufe und die ebenfalls neu vorgesehenen Hangbeiträge im Talgebiet alle Messungen und Schätzungen im alten Verfahren vorgenommen werden, wäre mit tausenden von Arbeitsstunden zu rechnen und die Ausscheidungsarbeiten würden dabei viel ungenauer als mit dem GIS-System erledigt.
- Hangbeiträge würden auch mit der künftigen Agrarpolitik 2014 ausbezahlt. Der Bewirtschafter habe weiterhin die Möglichkeit,



sich für eine Schnittnutzung zu entscheiden, die eine spezielle Mechanisierung erfordere und dafür zu Hangbeiträgen berechnete, oder sich für eine reine Weidenutzung zu entscheiden, für die jedoch keine Hangbeiträge ausbezahlt würden. Mit beiden Varianten sei das Ziel der Offenhaltung des Landwirtschaftslandes zu erreichen.

- Die Flächendaten würden mit dem GIS-System auf eine Are geglättet. Es mache Sinn, für die Bestimmung der Hangneigung auf dieselbe Flächeneinheit zurück zu greifen wie bei der generellen Flächendecklaration und die Hangneigung auf eine Are zu glätten. Dieses Modell widerspiegeln die tatsächlichen Verhältnisse am besten. Je grösser die Fläche sei, auf die geglättet werde, desto ungenauer werde das System.
- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden und in weiteren Kantonen werde das GIS-basierte Berechnungsmodell mit einer Glättung auf eine Are seit Jahren mit Erfolg eingesetzt. Ausserdem sehe der Bund ab der Agrarpolitik 2014-2017 die Verwendung von Geobasisdaten zum Vollzug der Direktzahlungen vor.

M. Auf die weiteren Ausführungen der Beteiligten wird - soweit entscheidungswesentlich - in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Rekursvoraussetzungen sind sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Form- und Fristenfordernisse erfüllt (Art. 43bis ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist einzutreten.

1.2 Zu den Anträgen des Rekurrenten in der Rekursergänzung vom 6. März 2012 ist vorweg anzumerken, dass er vom Wortlaut her nur eine Anpassung der Hangberechnungen auf der Parzelle Nr. 001 beantragte.

Zwar verlangt der Rekurrent gemäss Antrag 1 die Aufhebung einer Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 30. November 2011. Da eine Verfügung des Landwirtschaftsamts vom 30. November 2011 nicht existiert, handelt es sich hierbei aber offensichtlich um ein Versehen. Offenbar wollte der Rekurrent eigentlich die Aufhebung des Einspracheentscheids vom 1. Februar 2012 beantragen. Dagegen konnte er vernünftigerweise nicht die ursprüngliche Verfügung vom 18. November 2011 gemeint haben. Mit der Verfügung vom 18. November 2011 wurden ihm nämlich die gesamten Direktzahlungen für das Jahr 2011 zugesichert, weshalb nicht anzunehmen ist, dass er eine Aufhebung dieser Verfügung verlangen wollte.



Weiter beschränkt der Rekurrent den Antrag 2 auf die Parzelle Nr. 001 mit der Begründung, der Wechsel zwischen steilen und weniger steilen Kleinstflächen habe vor allem auf der Parzelle Nr. 001 negativen Einfluss auf die neue Berechnung der Hangneigungen. Ein Vergleich der Parzellen Nr. 001 und Nr. 002 mit der Hangneigungskarte im GIS zeigt aber, dass vorwiegend die deutlich grössere Parzelle Nr. 002 derartige Kleinstflächen aufweist. Es stellt sich daher die Frage, ob es sich hier wie beim Antrag 1 um ein Versehen handelte und der Rekurrent eigentlich die Parzelle Nr. 002 oder beide Parzellen meinte, oder ob der Rekurrent den Antrag 2 tatsächlich dem Wortlaut entsprechend auf die Parzelle Nr. 001 beschränken wollte. Vorliegend kann diese Frage jedoch offen gelassen werden, da der Rekurs – wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird – ohnehin abzuweisen ist.

2. Das Landwirtschaftsamt reduzierte dem Rekurrenten die Hangbeiträge für das Jahr 2011 gegenüber den Vorjahren, nachdem es die Hangneigungen der von ihm bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzflächen auf der Basis von GIS-Daten neu festgelegt hatte.

2.1 Bei den vom Landwirtschaftsamt neu festgelegten Hangbeiträgen handelt es um Direktzahlungen, auf die ein Anspruch besteht, wenn die Voraussetzungen der Landwirtschaftsgesetzgebung erfüllt sind. Geregelt sind die Hangbeiträge in Art. 75 Landwirtschaftsgesetz (SR 910; abgekürzt LwG). Demnach richtet der Bund – zusätzlich zu den allen Bewirtschaftern zustehenden Flächenbeiträgen – zur Förderung und Erhaltung der Landwirtschaft in Lagen mit erschwerenden Produktionsbedingungen sowie für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft Beiträge für landwirtschaftliche Nutzflächen in Hanglagen aus (Art. 75 Abs. 1 LwG).

Gemäss Art. 75 Abs. 2 LwG bestimmt der Bundesrat den Beitrag je Flächeneinheit und berücksichtigt dabei die Nutzungsart und die Bewirtschaftungsschwernisse, namentlich die Hangneigung.

2.2 Der Bundesrat unterschied darauf in der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) *allgemeine Hangbeiträge* und *Hangbeiträge für Rebflächen*. Grundlage der vorliegend zur Diskussion stehenden allgemeinen Hangbeiträge bilden Art. 35 und 36 DZV. Demnach werden allgemeine Hangbeiträge gemäss Art. 35 Abs. 1 DZV für zu Direktzahlungen berechtigte Flächen im Berggebiet und in der Hügelzone mit 18 und mehr Prozent Hangneigung (Hang- und Steillagen) ausgerichtet. Ausgenommen sind Hecken, Feld- und Ufergehölze sowie Weiden und Rebflächen für die gemäss Art. 35 Abs. 2 DZV keine allgemeinen Hangbeiträge bezahlt werden. Ein Betrieb muss zudem eine beitragsberechtigende Fläche von mindestens 50 Aren aufweisen, damit allgemeine Hangbeiträge überhaupt ausgerichtet werden (Art. 35 Abs. 3 DZV). Werden allgemeine Hangbeiträge ausgerichtet, betragen sie gemäss Art. 36 DZV für Hanglagen mit 18-35 Prozent Neigung 410 Fran-



ken pro Hektare (4.10 Fr./Are) und für Hanglagen mit mehr als 35 Prozent Neigung 620 Franken pro Hektare (6.20 Fr./Are).

Der Bundesrat hat damit den ihm mit Art. 75 Abs. 2 LwG erteilten Auftrag erfüllt und die Hangbeiträge je Flächeneinheit bestimmt und auch nach verschiedenen Nutzungsarten differenziert. Bei den Bewirtschaftungerschwernissen berücksichtigte der Bundesrat indes als einziges Kriterium die Hangneigung von wenigstens 18 bzw. 35 Prozent, obschon die nicht abschliessende Formulierung von Art. 75 Abs. 2 LwG, wonach *der Bundesrat die Bewirtschaftungerschwernisse, namentlich die Hangneigung, berücksichtigt*, auch die Aufnahme weiterer Bewirtschaftungerschwernisse in die Bestimmungen der DZV zu den allgemeinen Hangbeiträgen zugelassen hätte. So verzichtete der Bundesrat beispielsweise darauf, kupiertes Gelände als eigenständiges Bewirtschaftungerschwernis zu berücksichtigen. Auch in kupiertem Gelände ist somit nur die konkrete Hangneigung entscheidend für die Beitragsberechtigung.

2.3 Im Ergebnis ist für die weitere Beurteilung des Rekurses somit nur entscheidend, ob die landwirtschaftlichen Nutzflächen des Rekurrenten eine Hangneigung von mehr als 18 oder 35 Prozent aufweisen.

3. Im Zusammenhang mit der Festlegung der Hangneigung stellt sich vorweg die Frage, was die Landwirtschaftsgesetzgebung überhaupt unter einem Hang versteht. Weder das LwG, die DZV noch die landwirtschaftliche Begriffsverordnung (SR 910.91; abgekürzt LBV) definieren den Begriff *Hang*. So enthält die Landwirtschaftsgesetzgebung etwa keine konkreten Angaben darüber, ab welcher Grösse eine schiefe Fläche als Hang gilt. Die Frage kann vorliegend aber offen gelassen werden, da beide Parteien übereinstimmend davon ausgehen, dass auf den Parzellen 001 und 002 Hänge vorliegen. Streitig ist einzig die Hangneigung, bzw. mit welcher Methode die Hangneigung festzustellen ist und welche Flächeneinheiten der Bemessung der Hangneigung zugrunde gelegt werden müssen bzw. dürfen.

4. Der Rekurrent führt die für ihn ungünstigen Abweichungen zwischen der alten schätzungsweisen und der neuen geodatenbasierten Festlegung der Hangbeiträge auf die seiner Meinung nach unzureichende geodatenbasierte Methode zurück, mit der das Landwirtschaftsamt die Hangneigungen auf seinem Betrieb im Jahr 2011 erstmals ermittelte.

4.1 Gemäss Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die zuständige Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Es gilt der Untersuchungsgrundsatz. Mit welchen Beweismitteln der Sachverhalt festzustellen ist, liegt dabei im pflichtgemässen Ermessen der Behörde. Erscheint die Sachlage umfassend abgeklärt und versprechen zusätzliche Erhebungen keine we-



sentlichen neuen Erkenntnisse mehr, so brauchen keine weiteren Untersuchungen mehr angestellt zu werden (vgl. Urs Peter Cavelti/Thomas Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, zweite vollständig überarbeitete Auflage, St.Gallen 2003; Rz 594; siehe auch Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Rz. 8 f. zu Art. 18 VRPG).

4.2 Für die Hangbeiträge des Rekurrenten ergibt sich daraus, dass die Vorinstanz grundsätzlich frei ist bei der Wahl, mit welcher Methode sie die Hangneigungen feststellen will. Immerhin muss die Wahl der verwendeten Methode und der Verzicht auf zusätzliche Erhebungen aber im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens liegen und darf daher nicht als geradezu willkürlich erscheinen. Nach den allgemeinen Beweiswürdigungsgrundsätzen ist dazu vor allem entscheidend, dass die von der Vorinstanz verwendete Methode den rechtserheblichen Sachverhalt – im vorliegenden Fall die Einteilung von Landwirtschaftsflächen in die von der DZV vorgesehenen Hangneigungsstufen – richtig ermittelt, bzw. überzeugend darzulegen vermag.

4.2.1 Die Vorinstanz entschied im Jahr 2009, die seit den 1980er-Jahren auf Schätzungen basierenden Hangneigungsdaten im ganzen Kanton St.Gallen durch geodatenbasierte Hangneigungsdaten zu ersetzen. Sie bringt mehrere Gründe vor, die zu dieser Entscheidung geführt hätten. So hätten Kontrollen gezeigt, dass die alten schätzungsweise festgelegten Hangeinteilungen teilweise falsch gewesen seien. Dagegen sei die neue geodatenbasierte Erhebungsmethode im Vergleich zur alten Methode präziser. Sie entspreche dem technischen Fortschritt und gewährleiste die Gleichbehandlung der Landwirte besser als die je nach Gemeinde unterschiedlich zusammengesetzten Kommissionen, welche für die früheren Schätzungen verantwortlich gewesen seien. Im Weiteren werde die geodatenbasierte Erhebungsmethode von anderen Kantonen bereits mit Erfolg angewendet. Sodann sei mit Blick auf die Agrarpolitik 2014-2017 nach einer weniger aufwändigen Methode zur Bestimmung der Hangneigungsstufen gesucht worden, weil die Agrarpolitik 2014-2017 neben einer neuen Hangneigungsstufe von 50 Prozent künftig auch Hangbeiträge im Talgebiet vorsehe, weshalb im ganzen Kanton die Landwirtschaftsflächen neu beurteilt werden müssten. Und schliesslich sehe die Agrarpolitik 2014-2017, bzw. der Entwurf des revidierten Landwirtschaftsgesetzes, künftig die geodatenbasierte Erhebung der Hangbeiträge vor (vgl. dazu Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017, BBl 2012, 2075 ff., insbesondere 2205 f. und 2270; Art. 178 Abs. 5 Entwurf-LwG). Zunächst kann somit zweifelsfrei festgehalten werden, dass sich die Vorinstanz aus sachlichen Gründen für die geodatenbasierte Methode zur Bestimmung der Hangbeiträge entschieden hat.

4.2.2 Der Rekurrent rügt, die von der Vorinstanz gewählte geodatenbasierte Methode sei unzureichend, weil Kleinstflächen mit anderen Neigungen,



Waldränder, kupierte und schlechte Geländeformen damit unberücksichtigt blieben. Mit der alten Regelung sei es zumindest möglich gewesen, die Kleinstflächen mit abweichenden Hangneigungen den umgebenden Hangflächen zuzuweisen. Der Argumentation des Rekurrenten ist entgegen zu halten, dass auch bei der schätzungsweisen Festlegung im Feld Flächen mit einer Neigung von weniger als 18 Prozent nicht einfach einer beitragsberechtigten Hangneigungsstufe zugeteilt werden dürfen, nur weil die darauf vorhandenen Bewirtschafterschwernisse nicht durch einen eigenständigen Subventionstatbestand abgegolten werden. Auch die Frage der Glättung, also die Frage, bis zu welcher Grösse Kleinstflächen der umgebenden steileren oder weniger steilen Hangneigung zugeordnet werden, stellt letztlich keine Frage der gewählten Erhebungsmethode dar. Diese Frage stellt sich bei der alten schätzungsweisen wie bei der neuen geodatenbasierten Erhebungsmethode nämlich gleichermaßen.

Die Vorinstanz stellte bei der Glättung auf das Mindestmass von einer Are ab, d.h. eine relativ ebene Stelle im Gelände wird ab einer zusammenhängenden Fläche von wenigstens 100 m² nicht mehr der umgebenden steileren Hangneigungsstufe zugeteilt. Im umgekehrten Fall wird eine steile Kleinstfläche, etwa eine Böschung in flacher Umgebung, ab einer Fläche von 100 m² beitragsberechtigt. Die Vorinstanz begründet die Wahl einer Are für das Mass der Glättung damit, dass auch bei der (jährlichen) allgemeinen Flächenerhebung für die Direktzahlungen die landwirtschaftlichen Nutzflächen der Betriebe auf eine Are genau – und nicht genauer – erhoben würden. Je mehr dagegen vereinfacht werde – je grösser das Mass für die Glättung also werde –, desto weniger stimme die erhobene mit der tatsächlichen Hangneigung überein und desto ungenauer werde das System. Dementsprechend stellte die Vorinstanz für die Glättung deshalb auf das beim Flächenerhebungsformular verwendete Mass von einer Are ab. Damit sprechen auch bei der Frage der Glättung sachlich nachvollziehbare Gründe für die Vorgehensweise der Vorinstanz. Eine geradezu unhaltbare und damit willkürliche Festlegung des Glättungsmasses ist jedenfalls nicht zu erkennen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass für die Berechnung der Hangneigung in Prozenten rein rechnerisch bedingt eine Glättung gemacht werden muss. Die Hangneigung in Prozenten ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen Höhenunterschied zu Horizontaldistanz. Es muss also zwangsläufig eine massgebende Horizontaldistanz festgelegt werden, bevor der zugehörige Höhenunterschied und damit die prozentuale Neigung bestimmt werden kann. Es ist mit anderen Worten zwingend eine durchschnittliche Hangneigung zu errechnen, wobei die Wahl der relevanten Teilfläche ins Ermessen der Vorinstanz fällt. Sie kann im Rahmen dieses Ermessens frei wählen, ob sie die durchschnittliche Hangneigung des gesamten Hangs als massgebend erachtet, oder ob die durchschnittliche Hangneigung von Teilflächen betrachtet wird.

Im Weiteren liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die geodatenbasierte Methode von der Vorinstanz bei den Flächen des Rekurrenten falsch oder an-



ders als bei anderen Betrieben angewendet worden wäre. Der Rekurrent selber wendet sich denn auch nur in allgemeiner Form gegen die geodatenbasierte Erhebungsmethode und benennt keine konkrete Fläche auf den Parzellen Nr. 001 oder Nr. 002, bei der die geodatenbasierte Methode falsch angewendet worden wäre.

4.3 Im Ergebnis hat die Vorinstanz den massgeblichen Sachverhalt mit der verwendeten geodatenbasierten Berechnungsmethode im Rahmen ihres pflichtgemässen Ermessens willkürfrei und richtig erhoben.

5. Zusammengefasst ergibt sich, dass zur Beurteilung der allgemeinen Hangbeiträge einzig die konkrete Hangneigung herangezogen werden darf und die Vorinstanz die Hangneigungen auf dem Betrieb des Rekurrenten mit der von ihr gewählten geodatenbasierten Methode erheben durfte. Der Rekurs ist daher vollumfänglich abzuweisen. Die Frage, ob der Rekurrent mit seinem Antrag 2 nur eine Anpassung auf der Parzelle Nr. 001 oder auch auf den anderen betriebszugehörigen Parzellen erreichen wollte, wird damit belanglos.

6. Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr auf Fr. 1'500.-- festzusetzen. Da der Rekurs vollumfänglich abzuweisen ist, sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten zu auferlegen. Der geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.-- wird daran angerechnet. Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wurden keine gestellt.

Entscheid

- 1.** Der Rekurs von A.____, wird abgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten von Fr. 1'500.-- werden A.____ auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird daran angerechnet.
- 3.** Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DES KANTONS ST.GALLEN
Der Vorsteher:

Benedikt Würth
Regierungsrat



Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 166 LwG i.V.m. Art. 59bis VRP innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St.Gallen, erhoben werden.