

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 10. Mai 1995 in Sachen B. gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 94/7B-060)

Abänderbarkeit von Zoneneinteilungen im Berggebiet.

Art. 8 Abs. 1 V-Produktionskataster. Abgrenzung der Berggebietszonen; Voraussetzungen zur Abänderung bestehender Zoneneinteilungen; Anpassungs- und Rückkommensgründe; Ermessensüberprüfung; Rechtsgleichheitsgebot.

- Die verfügende Behörde ist nicht verpflichtet, eine bestehende Zoneneinteilung ohne Vorliegen von qualifizierten Rückkommensgründen materiell zu überprüfen (E. 4.5 und 4.10).
- Die Anpassung der Zoneneinteilung an eine veränderte Sach- oder Rechtslage ist grundsätzlich möglich (E. 4.8).
- Bei der Beurteilung der für die Zonenabgrenzung massgeblichen Kriterien hat die verfügende Behörde einen erheblichen Ermessensspielraum, weshalb sich eine gewisse Zurückhaltung der Beschwerdeinstanz bei der Ermessensüberprüfung rechtfertigt (E. 5.1).
- Dem Rechtsgleichheitsgebot kommt bei der Zonenabgrenzung abgeschwächte Bedeutung zu (E. 5.2).

Modifications des délimitations des zones en région de montagne.

Art. 8 al. 1 Ordonnance sur le cadastre de la production agricole. Délimitations des zones en région de montagne; conditions pour modifier des délimitations déjà fixées; motifs d'adaptation et de réexamen; contrôle du pouvoir d'appréciation; principe de l'égalité de traitement.

- L'autorité appelée à statuer n'est pas obligée de revoir sur le fond la délimitation d'une zone déjà fixée s'il n'existe pas de motifs particuliers de réexamen (consid. 4.5 et 4.10).
- La délimitation d'une zone peut en principe être adaptée en cas de modification de l'état de fait ou de la situation juridique (consid. 4.8).
- L'autorité compétente appelée à examiner les critères permettant de délimiter les zones dispose d'un large pouvoir d'appréciation et, pour cette raison, l'autorité de recours doit faire preuve de retenue lorsqu'elle examine ces critères (consid. 5.1).
- Le principe de l'égalité de traitement a une portée restreinte en matière de délimitation de zones (consid. 5.2).

Modificazioni delle delimitazioni delle zone in regione di montagna.

Art. 8 cpv. 1 Ordinanza catasto della produzione. Delimitazione delle zone nelle regioni di montagna; premesse della modificazione di delimitazioni già fissate; motivi di adeguamento e riesame; controllo del potere di apprezzamento; principio della parità di trattamento.

- L'autorità preposta alla decisione non è obbligata a riesaminare materialmente la delimitazione di una zona già fissata ove non esistano motivi qualificati di riesame (consid. 4.5 e 4.10).
- La delimitazione di una zona può in principio essere adattata in caso di modificazione dei fatti o della situazione giuridica (consid. 4.8).
- L'autorità competente chiamata a esaminare i criteri che permettono di delimitare le zone dispone di un ampio potere di apprezzamento e, per tale ragione, l'autorità di ricorso deve dar prova di riserbo nell'esame di tali criteri (consid. 5.1).
- Il principio della parità di trattamento ha una portata ristretta in materia di delimitazione delle zone (consid. 5.2).

Aus dem Sachverhalt:

Der Landwirt B. stellte am 10. April 1993 ein Gesuch um Umteilung seines Betriebes von der Bergzone I in die Bergzone II.

Mit Verfügung vom 19. Mai 1994 wies das Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt) das Umteilungsgesuch - nach erfolgter materieller Prüfung der Zonenzugehörigkeit - unter anderem mit der Begründung ab, dass die topografischen Nachteile des Betriebes in Anbetracht des noch als zonenüblich einzustufenden Klimas und der Verkehrssituation für sich allein nicht ausschlaggebend seien für eine Umteilung in die Bergzone II.

Gegen diese Verfügung erhob B. am 11. Juni 1994 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD.

Aus den Erwägungen:

1. (Zuständigkeit und Beschwerdelegitimation)

2. Nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1) sind bei der Durchführung des Gesetzes die erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen in den Berggebieten besonders zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 1 LwG). Der Bundesrat bestimmt die Abgrenzung der Berggebiete (Art. 2 Abs. 2 LwG). Er grenzt im weiteren Gebiete mit erschwerten Produktionsbedingungen für den Brotgetreideanbau ab und teilt sie in Zonen ein (Art. 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 1959 über die Brotgetreideversorgung des Landes [GetrG], SR 916.111.0). Zu diesen Zwecken wird vom Bund ein Produktionskataster geführt (Art. 33 LwG).

3. Gestützt auf diese Ermächtigung erliess der Bundesrat die Verordnung vom 17. April 1991 über den landwirtschaftlichen

Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (V-Produktionskataster, SR 912.1) und sah vor, dass das Bundesamt einen landwirtschaftlichen Produktionskataster führt und die landwirtschaftlich genutzte Fläche der Schweiz in Zonen unterteilt (Art. 1 Abs. 1 V-Produktionskataster). Dadurch soll ein Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung ermöglicht werden, der den natürlichen Erschwernissen Rechnung trägt (Art. 1 Abs. 2 V-Produktionskataster). Der Produktionskataster stellt die Produktionsverhältnisse und die Produktionsmöglichkeiten in den einzelnen Gemeinden dar (Art. 2 V-Produktionskataster). Die landwirtschaftlich genutzte Fläche der Schweiz wird nach den Produktionsverhältnissen und den Lebensbedingungen unterteilt in Berggebiet und weitere Zonen (Art. 3 Abs. 1 V-Produktionskataster). Das Bundesamt zieht für die Festlegung der Grenzen den Produktionskataster bei (Art. 3 Abs. 2 V-Produktionskataster).

Das Berggebiet umfasst vier Zonen und reicht nach Art. 4 Abs. 1 V-Produktionskataster 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 sowie Absatzverhältnisse für Milch und Vieh (Art. 4 Abs. 3 V-Produktionskataster).

Indem die Zonenordnung die nachteiligen Produktions- und Lebensbedingungen in der Landwirtschaft abstuft, werden so sachgerechte Anknüpfungspunkte geschaffen, welche dem Subventionsgeber ermöglichen zu ermitteln, welche Landwirte spezielle oder höhere staatliche Ausgleichsmassnahmen beanspruchen können (vgl. dazu Eduard Hofer, Landwirtschaft in den Berggebieten der Schweiz, Blätter für Agrarrecht [BAR] 1994, S. 112 ff. mit Hinweisen auf die wesentlichen Subventionserlasse; vgl. auch Siebter Landwirtschaftsbericht, BBl 1992 II 130 ff., insbesondere S. 387 ff.).

4. Das Bundesamt kann im Rahmen der Kriterien nach Art. 4 und 5 V-Produktionskataster von sich aus oder auf Gesuch hin die Zonengrenzen erweitern oder einschränken (Art. 8 Abs. 1 V-Produktionskataster). Gemäss dieser Bestimmung ist es somit grundsätzlich zulässig, die Abänderung einer bereits bestehenden Zoneneinteilung anzubegehren. Dabei hat eine allfällige Umzonung im Rahmen der Kriterien nach Art. 4 und 5 der vorgenannten Verordnung zu geschehen.

Mit Blick auf diese Möglichkeit hat der Beschwerdeführer seinerzeit eine Umteilung seines Betriebes von der Bergzone I in die Bergzone II angebeht.

4.1. Zwar erlaubt der Wortlaut des obgenannten Art. 8 die jederzeitige Infragestellung einer bestehenden Zoneneinteilung, er regelt jedoch nicht, unter welchen spezifischen Voraussetzungen auf die in Art. 4 und 5 V-Produktionskataster genannten Kriterien zurückgekommen und eine einmal festgelegte Zoneneinteilung abgeändert werden darf. Art. 8 Abs. 1 V-Produktionskataster bezweckt kaum, dass die landwirtschaftliche Zonenplanung beziehungsweise eine bestehende Zoneneinteilung ohne Vorliegen von qualifizierten Abänderungsgründen jederzeit grundsätzlich in Frage gestellt und entsprechend modifiziert werden dürfte.

Die besonderen Voraussetzungen der Abänderbarkeit einer bestehenden Zoneneinteilung richten sich nach der zu bestimmenden Rechtsnatur der landwirtschaftlichen Zonenabgrenzung. Daraus dürften Rückschlüsse in bezug auf die Frage möglich sein, ob der landwirtschaftliche «Zonenabgrenzungsplan» mangels spezifischer gesetzlicher Regelung seiner Abänderbarkeit den für die Änderung von Verfügungen oder den für die Erlasse geltenden Grundsätzen (wie für die Abänderung von eigentlichen Plänen üblich) oder andern Regeln, nämlich eigenständigen über das «Zonenplanungsrechtsverhältnis», zu unterstellen sei (vgl. dazu Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 347). Dazu wären die besonderen Eigenheiten der landwirtschaftlichen Zonenplanung im Lichte der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu würdigen und vom bestehenden landwirtschaftlichen Planungsinstrumentarium auszugehen. Das Bundesamt zeichnet die Grenzen in topografischen Karten auf und hält die Zonenzugehörigkeit der Betriebe oder von Teilen davon in einem Betriebsverzeichnis fest. Es vollzieht mithin eine raumbezogene Planung mit wirtschaftspolitischem Lenkungsziel (Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft). Dabei geht es im Interesse einer regional differenzierten Agrarpolitik darum, die Gebiete mit erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen von den Gebieten mit vorteilhaften natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen abzugrenzen. Die Karten und Verzeichnisse werden vom Bundesamt, von den vom Kanton bezeichneten Stellen sowie von den Gemeinden, für Interessierte jederzeit einsehbar, aufbewahrt (vgl. Art. 7 V-Produktionskataster).

4.2. Eine nähere Betrachtung der landwirtschaftlichen Zonenplanung und ihres Instrumentariums, auf die vorliegend - weil letztlich irrelevant - nicht im Detail eingegangen wird, führt zum Schluss, dass die eingangs aufgeworfene Fragestellung nach der Rechtsnatur der landwirtschaftlichen Zonenabgrenzung nicht eindeutig beantwortet werden kann. Die Frage, ob sie als Rechtssatz oder als Verfügung aufzufassen sei, dürfte jedoch insofern offenbleiben, als sachgerechte Bedingungen für die Abänderbarkeit dieses Planungstypus nachgewiesen werden könnten. Ausgehend vom Wortlaut von Art. 8 und 9 V-Produktionskataster erschiene es zunächst naheliegend - neben dem Zonenabgrenzungsplan als Gesamtes - den einzelnen zonenzuweisenden Akt in den Mittelpunkt der rechtlichen Betrachtung zu rücken. Dieser liesse sich als Allgemeinverfügung charakterisieren, weil er generell-konkret ist. Er wendet sich - generell - an einen offenen Adressatenkreis, indem er sich auch an alle zukünftigen Eigentümer beziehungsweise Bewirtschafter des jeweils zonenmässig erfassten Betriebes richtet. Andererseits ist nicht der Bewirtschafter, sondern der einzelne konkrete Betrieb (bzw. Betriebsteil) einer Zone zugeteilt. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass in den Verzeichnissen aus administrativen Gründen ebenfalls die Bewirtschafter namentlich erwähnt sind (vgl. Art. 7 Abs. 1 V-Produktionskataster). Die späteren Hofübernehmer treten in dasjenige «Zonenrechtsverhältnis» ein, das im Zeitpunkt der Übernahme des Hofes vom Rechtsvorgänger bestand; danach richteten sich allenfalls auch die Übernahmbedingungen.

4.3. Ob den Kartenausschnitten rechtsbegründende und zonenzuweisende Wirkung zukommen könnte, bestimmt sich nicht nur - wie Huser anzunehmen scheint (Meinrad Huser, Festlegung und Änderung der Gebiete mit erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen, BAR 1984, S. 40) - nach der inhaltlichen Übereinstimmung mit den Betriebsverzeichnissen, sondern auch danach, ob die betroffenen Bewirtschafter tatsächlich die Möglichkeit hatten, von der Zoneneinteilung ordnungsgemäss Kenntnis zu nehmen, da sich wie erwähnt nicht jeder momentane Bewirtschafter und Gesuchsteller auf einen ihm vormals persönlich eröffneten Verfügungsakt stützen kann und sich auch sonst nicht alle Zonenzuweisungen auf formell eröffnete Verfügungen des Bundesamtes zurückführen lassen. Dazu ist festzuhalten, dass die Zonenzugehörigkeit jedes Betriebes aus Plan und Verzeichnis klar ersichtlich ist und diese Unterlagen von allen Interessierten bei den Gemeinden eingesehen werden können (vgl. Art. 7 Abs. 3 V-Produktionskataster), unabhängig davon, ob sich die Zonenzuteilung auf einen individuell eröffneten Verwaltungsakt stützt oder nicht. Dass Landwirte sich der aktuellen Zonenzugehörigkeit ihrer Betriebe nicht bewusst wären, ist angesichts der finanziellen

Tragweite der Zonenzuweisung unwahrscheinlich. Es wäre somit kein Grund ersichtlich, weshalb in bezug auf die rechtsbegründende Wirkung ein Unterschied gemacht werden sollte, nämlich je nachdem, ob die bestehende Zoneneinteilung auf einen zwischenzeitlich erfolgten, individuell eröffneten Verwaltungsakt zurückgeht oder nicht (vgl. zum Verwaltungshandeln mit de-facto-Verfügungen: Thomas Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, Bern 1994, S. 319). Es könnte jedenfalls nicht bereits darin ein Rechtsnachteil erblickt werden, dass dem Betroffenen die aktuelle Zoneneinteilung nicht individuell eröffnet worden ist (vgl. Art. 38 i.V.m. Art. 34 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Denn die interessierten Bewirtschafter können die Zoneneinteilung wie erwähnt aus den Plänen und Verzeichnissen ihrer Gemeinden jederzeit ersehen.

4.4. Ob eine allfällige «Anfechtung» der bestehenden Zoneneinteilung, nachdem der Betrieb über eine gewisse Zeit unangefochten unter den bestehenden Zonenverhältnissen bewirtschaftet wurde, noch zugelassen werden könnte, bestimmt sich nach Treu und Glauben (BGE 102 Ib 92). Dementsprechend kann der Betroffene den Zeitpunkt des Beginns des Fristenlaufes für die Anfechtung nicht beliebig hinauszögern, wenn er einmal von der betreffenden Zoneneinteilung Kenntnis erlangt hat. Ist deshalb derjenige, der von der Zoneneinteilung informell Kenntnis erhalten hat, im Besitze aller für die erfolgreiche Wahrung seiner Rechte wesentlichen Elemente, so läuft für ihn die gesetzliche Beschwerdefrist von Art. 50 Verwaltungsverfahrensgesetz. Ferner muss es - ungeachtet der Eröffnungsmodalitäten - für jeden von einer Zoneneinteilung Direktbetroffenen als zumutbar gelten, dass er entweder fristgerecht die ihm gegenüber eröffnete Zonenzuweisung anfechtet oder zumindest zur Wahrung seiner Rechte eine anfechtbare «Zoneneinteilungsverfügung» vom zuständigen Bundesamt verlangt.

4.5. Unter diesen Gesichtspunkten rechtfertigte es sich also nicht, die Beurteilung der Rechtsbeständigkeit einer bestehenden Zoneneinteilung von der Eröffnungsart abhängig zu machen. Sondern ungeachtet der Tatsache, ob formell oder informell eröffnet, wäre die Rechtsbeständigkeit zu bejahen und einheitlich zu beurteilen, solange dem vom Einteilungsakt Direktbetroffenen vorgeworfen werden müsste, nicht innert vernünftiger Frist reagiert zu haben. Wegen des allgemeinverfügungsmässigen Charakters der Zoneneinteilung (E. 4.2. hievon) hätte sich ein allfällig nachfolgender Bewirtschafter eine versäumte Anfechtung durch seinen Vorgänger anrechnen zu lassen. Somit stünde fest, dass sowohl der zonenzuweisende Einzelakt als auch die aktuell bestehende Zoneneinteilung, soweit sie sich auf die Tatsachen- und Rechtslage im Zeitpunkt der Zoneneinteilung beziehen, zwar mit allgemeinverfügungsmässigen Wirkungen, aber doch mit der für rechtskräftige Verfügungen einhergehenden Rechtsbeständigkeit ausgestattet sind. Deshalb und weil dem Direktbetroffenen kein Nachteil aus der allenfalls als mangelhaft zu betrachtenden Eröffnung erwüchse, würden sich auch die Voraussetzungen für die Abänderbarkeit einer bestehenden

Zoneneinteilung nach den Grundsätzen über die Rechtsbeständigkeit (Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, N. 738 ff.) beziehungsweise über den Widerruf von rechtskräftigen Verfügungen richten (vgl. René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1990, S. 121 ff., insbesondere S. 127 f.). Mit Bezug auf die landwirtschaftliche Zonenplanung könnte eine bestehende aber ursprünglich fehlerhafte Zoneneinteilung somit nur unter der Voraussetzung qualifizierter Rückkommensgründe abgeändert werden und zwar nur dann, wenn von den sich widerstreitenden Interessen der Durchsetzung des objektiven Rechts und der Wahrung der Rechtssicherheit dem ersteren der Vorrang gebührt (vgl. Gygi, Verwaltungsrecht, a. a. O., S. 313 f.).

4.6. In Anlehnung an die Gerichtspraxis zur «Wiedererwägung» wären insbesondere folgende Rückkommensgründe, welche an sich den bundesrechtlich geregelten Revisionsgründen (Art. 66 VwVG) gleichgesetzt werden, anzuerkennen (BGE 116 Ia 433 und v. a. 113 Ia 146):

- der Nachweis einer Einwirkung auf die Zoneneinteilung mit strafbaren Mitteln;
- der Nachweis von neuen erheblichen Tatsachen oder der versehentlichen Nichtberücksichtigung aktenkundiger erheblicher Tatsachen;
- die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften (z. B. rechtliches Gehör) im Rahmen des Zoneneinteilungsverfahrens.

Mit der eingeschränkten Anzahl möglicher Rückkommensgründe soll verhindert werden, dass Zoneneinteilungen wegen anfänglicher, einfacher Fehlerhaftigkeit immer wieder neu in Frage gestellt oder Beschwerdefristen umgangen werden (vgl. auch Rhinow / Krähenmann, a. a. O., S. 127 f. mit weiteren Verweisen auf die Rechtsprechung zur sinngemäss anwendbaren Praxis zu den Wiedererwägungsgründen; grundlegend auch BGE 113 Ia 146, 152).

4.7. In diesem Sinne wäre ein Zurückkommen aus Gründen, die bereits früher in einem Rechtsmittelverfahren oder im Rahmen des Zoneneinteilungsverfahrens hätten geltend gemacht werden können, ausgeschlossen (vgl. Art. 66 Abs. 3 VwVG). Sodann wäre ein Zurückkommen auf eine bestehende Zoneneinteilung selbstverständlich immer dann ausgeschlossen, wenn Sachverhalte streitig sind, welche vormals durch eine Rechtsmittelbehörde materiell-rechtskräftig beurteilt worden sind.

4.8. Da es sich bei der Zonenzugehörigkeit eines Betriebes um ein Dauerrechtsverhältnis handelt, müsste eine Anpassung der Zoneneinteilung an eine veränderte Sach- oder Rechtslage grundsätzlich möglich sein. Die Anpassung von Rechtsverhältnissen hat insofern nichts mit der Rechtsbeständigkeit der früheren Zoneneinteilung des Betriebes zu tun, als es hier um die materiellrechtliche Wandelbarkeit von Dauerverhältnissen zufolge Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten geht. Eine solche «Zonen-Anpassung» könnte beispielsweise nach erheblichen Veränderungen in den Bewirtschaftungsverhältnissen eines Betriebes vorgenommen werden. Anzumerken ist, dass rechtskräftig abgelehnte Gesuche um Umteilung in eine andere Zone nicht immer wieder neu gestellt werden könnten, wenn sich nachträglich keine neue Sach- oder Rechtslage ergeben hat (vgl. dazu Gygi, Verwaltungsrecht, a. a. O., S. 305 ff. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

4.9. Bevor in casu aus den bisherigen Ausführungen konkrete Schlüsse gezogen werden, stellt sich zunächst aber die Frage, inwiefern die Rekurskommission EVD ebenfalls einen materiellen Entscheid zu fällen hat, nachdem das Bundesamt selbst vollumfänglich auf das Gesuch eingetreten ist, ohne dass es seine Überprüfung im Sinn der vorstehenden Erwägungen auf die Frage beschränkt hat, ob Rückkommens- oder Anpassungsgründe in bezug auf die bestehende Zoneneinteilung bestehen. Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann ein Wiedererwägungsentscheid durch Beschwerde angefochten und (voll) überprüft werden, wenn eine Behörde - ob sie dazu verpflichtet ist oder nicht - einen neuen Sachentscheid trifft (d. h. sobald sie eine Verfügung materiell in Wiedererwägung zieht). Tritt die Behörde hingegen auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein, kann mit der Beschwerde nur geltend gemacht werden, dass jene das Vorliegen eines Wiedererwägungsgrundes zu Unrecht verneint hat (BGE 113 Ia 146, 153 f.; 95 I 278; Gygi, Verwaltungsrecht, a. a. O., S. 317; Rhinow / Krähenmann, a. a. O., S. 129; davon abweichend einzig, aber immerhin das EVG: vgl. BGE 117 V 8, 12 ff. E. 2 und Locher, a. a. O., S. 344). In Anlehnung an die herrschende

Lehre und Rechtsprechung fällt die Rekurskommission EVD somit ebenfalls einen Entscheid in der Sache (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 221, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

4.10. Im Sinne des in den Erwägungen 4.1 bis 4.8. Gesagten müsste sich das Bundesamt aber zumindest die Frage stellen, ob es auch künftig an seiner bisherigen Praxis der vollumfänglichen Überprüfung bestehender Zoneneinteilungen festhalten will, beziehungsweise ob es nicht sachgerechter wäre, vorerst auf Gesuch hin nur das Vorliegen von Rückkommens- oder Anpassungsgründen zu prüfen, anstatt in jedem Fall ein vollständiges Beweisverfahren durchzuführen und nachfolgend einen neuen, im Ergebnis gleichlautenden materiellen Entscheid zu fällen, wie er bereits anlässlich der ursprünglichen Zoneneinteilung getroffen wurde.

5. Im Anschluss an das in Ziff. 4.9. der vorstehenden Erwägungen Gesagte bleibt aufgrund der landwirtschaftlichen Verhältnisse auf dem Betrieb des Beschwerdeführers nachfolgend zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die vom Beschwerdeführer beantragte Umteilung im Lichte der massgeblichen Kriterien gegeben sind.

5.1. Für die Beurteilung der genannten Hauptkriterien spielt die Tatsache, dass den Verwaltungsbehörden bei der Festsetzung der Zonengrenzen ein erhebliches Ermessen zugestanden werden muss, ebenfalls eine gewisse Rolle. Geht es doch hierbei vor allem um die Beurteilung von örtlichen, das heisst von klimatischen und verkehrstechnischen oder, im Zusammenhang mit der jeweiligen Topografie, von anbautechnischen Verhältnissen, wo den verfügenden Behörden naturgemäss ein grosser Ermessensspielraum zusteht. In solchen Fällen, wo es schwergewichtig um eine Würdigung örtlicher oder technischer Verhältnisse geht, denen die verfügende Verwaltungsbehörde näher steht und deshalb die Beschwerdeinstanz nicht über mindestens ebensoviel Information und Sachkenntnis verfügt, rechtfertigt sich eine gewisse Zurückhaltung bei der Ermessensüberprüfung (vgl. Francesco Bertossa, Der Beurteilungsspielraum: zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Bern 1984, S. 91; Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz. 277 in fine; VPB 58.74). Ein Eingriff durch die Rechtsmittelbehörde erfolgt nur, wenn sich der vorinstanzliche Ermessensentscheid angesichts der von der V-Produktionskataster vorgegebenen Bewertungskriterien als sachverhältnismässig unrichtig, unvollständig, als rechtsfehlerhaft oder sonst nicht als vertretbar erweisen sollte.

5.2. Zur Abgrenzung der Zonen aufgrund der erwähnten Kriterien gilt es ferner grundsätzlich zu bemerken, dass eine gewisse Schematisierung nicht gänzlich vermieden werden kann. Die Bildung von Kategorien zur Würdigung der konkreten Verhältnisse ist unumgänglich. Zu beachten ist deshalb insbesondere, dass ein Vergleich mit umliegenden Betrieben grundsätzlich nie nur bezüglich eines einzelnen Kriteriums, sondern stets im Lichte sämtlicher relevanter Kriterien erfolgt.

Überdies sind, soweit möglich, immer auch die ungünstigsten Betriebe in der gleichen Zone und eventuell in der höheren Zone zu berücksichtigen. Das System der Zoneneinteilung umfasst stets eine Bandbreite von Erschwernissen und es ist unvermeidlich, dass sich die landwirtschaftlichen Verhältnisse hinsichtlich einzelner, für die Zonenabgrenzung massgeblicher Kriterien im Grenzbereich zweier Zonen relativ ähnlich sind oder sich sogar überschneiden. Es liegt im Wesen der landwirtschaftlichen Zonenplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo gegeneinander abgegrenzt werden müssen und dass Betriebe, welche in bezug auf einzelne Kriterien Ähnlichkeit aufweisen, zonenrechtlich verschieden behandelt werden können. Immerhin darf die Abgrenzung nicht willkürlich erfolgen. Sie muss sich vielmehr durch vernünftige und sachliche Gründe rechtfertigen lassen. In diesem Sinn kommt dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 4 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 [BV], SR 101) bei der Zonenabgrenzung nach der V-Produktionskataster, ähnlich wie bei der Zonenplanung im Raumplanungsrecht - wenn auch dort in erheblich ausgeprägterem Masse (vgl. BGE 116 Ia 193, 195; 107 Ib 334, 339; 103 Ia 250, 257; mit weiteren Verweisen) - abgeschwächte Bedeutung zu.

Ein bestehendes Zonengefüge, steht es einmal rechtskräftig fest, ist ein komplexes Gebilde aufgrund einer - in der Regel - umfassenden Abwägung und Gewichtung verschiedenster Kriterien. Eine nachträgliche Umteilung eines einzelnen Betriebes auf Gesuch hin kann deshalb weitreichende Konsequenzen - gleich einer Kettenreaktion - auf die Zoneneinteilung weiterer Betriebe haben. Es versteht sich deshalb von selbst, dass sich die geltend gemachten Gründe für eine Zonenumteilung durch eine gewisse Erheblichkeit, welche vom Gesuchsteller und Beschwerdeführer zu substantiieren ist, auszeichnen müssen, damit sie erfolgreich sein können.

(Nach erfolgter materieller Prüfung weist die Rekurskommission EVD die Beschwerde ab)

Dokumente der REKO/EVD