



Urteil vom 23. November 2023

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiberin Corine Knupp.

Parteien

X. _____,
vertreten durch lic. iur. Andreas Wasserfallen, Rechtsanwalt,
LGP Luginbühl Gasser + Partner,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abgrenzung des Berg- und Sömmerungsgebiets
in der Gemeinde A. _____.

Sachverhalt:**A.**

X._____ ist Pächter und Bewirtschafter des B._____ in der Gemeinde A._____ (Parzellennummer [...]) sowie eines Anteils im C._____ (Parzellennummer [...]) in der Gemeinde D._____. Beide gepachteten Grundstücke stehen im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zudem ist X._____ Eigentümer und Bewirtschafter des E._____ (Parzellennummer [...]; Flurname: [...]) in der Gemeinde D._____.

B.

Die per 1. Januar 1999 in Kraft getretene neue Landwirtschaftsgesetzgebung sah vor, dass erstmalig das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) das Sömmerungsgebiet abgrenzt. Bei dieser Erstabgrenzung wies das BLW drei Teilflächen des B._____, inklusiv einer von X._____ beantragten Fläche von 6.36 ha, der Bergzone II zu. Die übrigen Flächen des B._____ wurden dem Sömmerungsgebiet zugeteilt (Karte swisstopo vom 16. März 2001 [Vorinstanz, act. 12]).

C.

Mit Schreiben vom 16. März 2013 und 13. Mai 2013 gelangte das Landwirtschaftsamt des Kantons Solothurn (nachfolgend: Landwirtschaftsamt) an das BLW. Es hielt fest, dass die effektive Bewirtschaftung sowie die Abgrenzung zwischen Sömmerungsfläche und Bergzone II auf dem B._____ unklar seien. Eine mit «Nr. 13» bezeichnete Fläche des B._____ werde auf der Karte des Landwirtschaftsamts vom 16. März 2001 als Heimweide deklariert. Zudem sei sie bei den Direktzahlungen als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) berücksichtigt worden. Auf der Karte des BLW vom 16. März 2001 sei die Fläche «Nr. 13» hingegen dem Sömmerungsgebiet zugewiesen.

D.

D.a Mit Verfügung vom 26. August 2016 bestätigte das BLW seine Abgrenzung des Berg- und Sömmerungsgebiets auf dem B._____ aus dem Jahr 2001 und nahm gleichzeitig eine Bereinigung des Grenzverlaufs vor.

D.b Gegen diese Verfügung erhob X._____ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesverwaltungsgericht hiess diese Beschwerde mit Urteil B-2935/2016 vom 23. August 2018 gut und hob die

angefochtene Verfügung des BLW wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs auf. Die Angelegenheit wurde zur vollständigen Sachverhaltsabklärung unter Wahrung der Parteirechte und zur Neuurteilung an das BLW zurückgewiesen.

E.

E.a Das BLW zog daraufhin die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), als Partei in das Verfahren mit ein. Zudem wurde X. _____ mit Verfügung vom 8. Oktober 2018 aufgefordert, das im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gestellte Umzonungsgesuch auf einer topografischen Karte zu lokalisieren.

E.b Dieser Aufforderung kam X. _____ mit Schreiben vom 25. April 2019 nach und reichte eine vom 22. Januar 2019 datierte Karte ein. Die darin grün eingefärbten Flächen «Nr. 1» und «Nr. 2» seien umzuzonen und als landwirtschaftliche Nutzflächen anzuerkennen. Zusätzlich beantragte er, es sei ein einheitliches Zonengefüge zu erstellen und die Direktzahlungen seien nach den bis 2015 verwendeten Flächen- bzw. Zonenabgrenzungen auszurichten (vgl. Vorinstanz, act. 29).

E.c Am 21. Mai 2021 führte das BLW zwecks Sachverhaltsabklärung einen Augenschein auf dem B. _____ durch (vgl. Vorinstanz, act. 73).

E.d Mit Entscheid vom 25. Februar 2022 verfügte das BLW (nachfolgend: Vorinstanz), dass die im Sömmerungsgebiet liegenden Flächen auf dem B. _____, inklusive der Fläche «Nr. 13» und ein Grossteil der Fläche «Nr. 2», im Sömmerungsgebiet verbleiben. Eine Mähfläche von ca. 0.3 ha auf der Fläche «Nr. 2» wurde dem Berggebiet zugeteilt. Im Übrigen wurden die Gesuche von X. _____ abgewiesen, soweit die Vorinstanz darauf eintrat. Im Weiteren verfügte die Vorinstanz, dass der Grenzverlauf des Berg- und Sömmerungsgebiet auf dem B. _____ bereinigt werde.

E.e Zur Begründung erwog die Vorinstanz, die Weiden auf dem B. _____ seien vor 1999 als saisonale Sömmerungsweiden genutzt worden. Zudem hätten sie auch herkömmlich-traditionell als Weiden zur Sömmerung gedient. Ausserdem seien für den gesamten, gesömmerten Viehbestand auf dem B. _____ Sömmerungsbeiträge beantragt und ausgerichtet worden. Die Weiden der Fläche «Nr. 13» und des Grossteils der Fläche «Nr. 2» seien durch die Vorinstanz bei der Erstabgrenzung im Jahr 2001 mehrheit-

lich korrekt dem Sömmerungsgebiet zugewiesen worden. Davon ausgenommen sei lediglich eine kleine Fläche von 0.3 ha auf der Fläche «Nr. 2», bei welcher eine Mähnutzung für die Winterfütterung vor 1999 naheliege, weshalb sie in das Berggebiet umzuzonen sei.

Bei der Erstabgrenzung im Jahr 2001 habe die Vorinstanz im Übrigen keine Kenntnis von der durch das Landwirtschaftsamt vorgenommenen Ausscheidung der Fläche «Nr. 13» als Heimweide gehabt. Namentlich habe sie auch nicht über die Karte des Landwirtschaftsamts vom 16. März 2001 verfügt. Da diese Ausscheidung nicht gestützt auf die effektive Bewirtschaftung erfolgt sei, wäre sie aber ohnehin nicht zu berücksichtigen gewesen.

F.

F.a Gegen diese Verfügung erhob X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 30. März 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Auf dem B._____ sei eine Fläche von zusätzlich 18.75 ha (sogenannte Fläche «Nr. 13») vom Sömmerungsgebiet in das Berggebiet (Bergzone III, ev. Bergzone II) umzuzonen, falls notwendig mittels Anweisung an die Vorinstanz. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F.b Weiter beantragte der Beschwerdeführer die Durchführung einer mündlichen Verhandlung und stellte diverse Beweisanträge (Beizug der vorinstanzlichen Akten und der Akten des Landwirtschaftsamtes, Einvernahme von Y._____ als Zeugen, Parteieinvernahme sowie die Durchführung eines Augenscheins).

F.c Der Beschwerdeführer rügte, der Sachverhalt sei unrichtig und unvollständig festgestellt worden. Bei der Beweidung der eigenen Tiere auf dem B._____ handle es sich nicht um eine Sömmerung. Vielmehr sei die Weidefläche in geographischer und arbeitswirtschaftlicher Hinsicht in den Heimbetrieb E._____ integriert. Aufgrund der kurzen Distanz sei es theoretisch möglich, die Kühe jeden Tag wieder auf den Betrieb E._____ zurückzubringen. Die eigene Weide auf dem E._____ sei für die Beweidung zu klein und könne im Herbst nicht genutzt werden. Sie werde lediglich im Mai kurz gebraucht, um den Kühen erstmals Bewegung zu verschaffen, bevor sie auf den B._____ getrieben würden. Die eigenen Tiere seien mit wenigen Ausnahmen getrennt von den fremden Sömmerungstieren und über die herkömmliche Sömmerungsdauer hinaus auf dem B._____ gehalten worden. Der nordwestliche Teil der Fläche «Nr. 13»

werde seit Jahrzehnten gedüngt. Das «F._____» südwestlich des B._____Gebäudes sowie der hintere Teil der Fläche «Nr. 13» sei schon vom Vater des Beschwerdeführers für die eigenen Kühe genutzt worden. Der Stall auf dem B._____ sei nicht zur ständigen Tierhaltung geeignet und werde auch nicht dafür genutzt. Der Kanton Solothurn habe die Fläche als Heimweide anerkannt, damit der auf dem E._____ anfallende Hofdünger auf dieser Fläche ausgebracht werden könne.

F.d Weiter rügte der Beschwerdeführer, die angefochtene Verfügung verstosse gegen die Landwirtschaftsgesetzgebung. Die Fläche «Nr. 13» stelle als Teil des Ganzjahresbetriebs eine Heimweide und damit eine Dauergrünfläche bzw. landwirtschaftliche Nutzfläche dar. Sömmerungsbetriebe müssten über Gebäude oder gleichwertige Einrichtungen für die Versorgung und Bewirtschaftung der Tiere sowie für die Unterbringung des Personals verfügen. Das Gebäude auf dem B._____ genüge diesen Anforderungen nicht. Daher könne der B._____ nicht als eigenständiger Betrieb funktionieren. Der Begriff der ganzjährigen Bewirtschaftung sei im Übrigen nicht wortwörtlich zu verstehen, sondern an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

F.e Die Umzonung der Fläche «Nr. 13» hätte bereits im Jahr 2001 erfolgen müssen. Eine Zuteilung der Fläche «Nr. 13» zum Berggebiet ergebe sich auch aus dem Rechtsgleichheitsgebot, zumal die meisten Flächen rund um den B._____ im Berggebiet lägen. Ausserdem widerspreche eine Nichteinstufung als Heimweide dem Grundsatz von Treu und Glauben. Der Beschwerdeführer habe wegen der Zuordnung der Heimweide zur landwirtschaftlichen Nutzfläche bis ins Jahr 2015 Direktzahlungen erhalten. Weiter seien die Bewilligungen für die von ihm getätigten Investitionen in die Ställe auf dem E._____ aufgrund des geringen Eigenlandanteils jeweils unter Berücksichtigung der zugepachteten (düngbaren) Flächen des B._____ erteilt worden. Diese Investitionen würden durch die angefochtene Verfügung grösstenteils nutzlos. Die fehlende Koordination zwischen dem Landwirtschaftsamt und der Vorinstanz dürfe für ihn nicht zu Nachteilen führen.

G.

G.a Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 27. Juni 2022 die Abweisung der Beschwerde.

G.b Für die Abgrenzung zwischen Berg- und Sömmerungsgebiet sei die effektive Bewirtschaftung vor 1999 relevant. Auf dem B._____ hätten seit

1977 nach dem Wechsel vom Hirten- zum Sömmerungsbetrieb keine altrechtlichen Heimweiden mehr entstehen können. Ausserdem entbehre das Vorgehen des Landwirtschaftsamtes bei der Ausscheidung der 18.75 ha grossen Fläche als Heimweide einer Rechtsgrundlage und verstosse gegen übergeordnetes Recht. Der Beschwerdeführer hätte erkennen müssen, dass die Fläche «Nr. 13» auf der Karte, die seinem Umzonungsgesuch vom 28. Juli 2000 beilag, im Sömmerungsgebiet lag. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb er damals nur die Umzonung der anderen Fläche beantragt habe. Die von der Vorinstanz im Jahr 2001 rechtmässig vorgenommene Gebietszuteilung der Fläche «Nr. 13» könne nicht geändert werden, nur weil das Landwirtschaftsamt das Recht falsch angewendet habe. Es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse am Erhalt der Sömmerungsweiden und an der korrekten Rechtsanwendung.

H.

H.a Mit Schreiben vom 13. Juli 2022 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch um Einsicht in die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens. Diesem Akteneinsichtsgesuch wurde mit Verfügung vom 14. Juli 2022 entsprochen.

H.b Am 23. September 2022 reichte der Beschwerdeführer zusammen mit neuen Beweismitteln seine Replik ein. Im Weiteren stellte er zusätzliche Beweisanträge (Beizug eines neutralen Landwirtschaftsexperten; Ausmessung eines Teils der Fläche «Nr. 13») und präziserte seinen Antrag auf mündliche Verhandlung. Eine solche sei nur durchzuführen, wenn der Beweisantrag auf Zeugenbefragung des ehemaligen Leiters des Landwirtschaftsamtes gutgeheissen werde.

H.c In materieller Hinsicht machte der Beschwerdeführer geltend, der Boden der Fläche «Nr. 13» sei herkömmlich-traditionell für den Betrieb sehr wichtig gewesen, zumal dort sogar Ackerbau hätte betrieben werden können. Die Weidenutzung sei nach 1996 aufgrund des militärischen Betriebs extensiviert worden. Mehrere Vorbringen der Vorinstanz zum Sachverhalt seien falsch, namentlich hinsichtlich der Unterteilung der Fläche «Nr. 13» sowie deren Abzäunung. Es handle sich bei den Betrieben E. _____ und B. _____ auch nicht um zwei eigenständige Betriebe. Schliesslich könne ihm auch nicht vorgeworfen werden, er hätte im Jahr 2000 für die Fläche «Nr. 13» eine Umzonung beantragen müssen, zumal diese Fläche damals bereits als Heimweide eingetragen gewesen sei.

H.d Im Weiteren müsse bei der Abgrenzung die mit dem militärischen Betrieb verbundene Nutzungseinschränkung mitberücksichtigt werden. Demgegenüber gesetzeswidrig sei die Berücksichtigung von subjektiven Elementen wie die konkrete Bewirtschaftung in einem bestimmten Jahr oder Jahrzehnt. Die Regelung der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung, SR 912.1 [nachfolgend: LZV]), welche diese Kriterien vorsehe, sei nicht mit dem höherrangigen Recht vereinbar. Das LwG nenne als einziges Abgrenzungskriterium die Erschwernisse.

I.

Die Vorinstanz führte in ihrer Duplik vom 8. Dezember 2022 aus, bei der Ausscheidung der Sömmerungsfläche sei es darum gegangen, historisch als Sömmerungsflächen bewirtschaftete Flächen als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft zu erhalten. Die Zuteilung einer Fläche zum Sömmerungs- oder Berggebiet beurteile sich daher nicht aufgrund der Qualität bzw. des Potenzials dieser Fläche, sondern aufgrund ihrer effektiven Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung. Durch die erstmalige Abgrenzung des Sömmerungsgebiets im Jahr 2001 sei die Fläche «Nr. 13» rechtskräftig dem Sömmerungsgebiet zugeteilt worden. Für eine nachträgliche Umzonung sei eine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit erforderlich, was in Bezug auf die Fläche «Nr. 13» nicht gegeben sei. Das Landwirtschaftsamt habe die Fläche «Nr. 13» nur als Heimweide behandelt, weil der Beschwerdeführer für die vorhandene landwirtschaftliche Nutzfläche zu viele Kühe gehabt habe und den anfallenden Dünger nicht habe ausbringen können. Die Kriterien einer Heimweide seien nicht erfüllt gewesen.

J.

J.a Mit Eingabe vom 20. Februar 2023 nahm der Beschwerdeführer Stellung zur Duplik der Vorinstanz. Ferner reichte er neue Beweismittel ein (u.a. einen Auszug aus dem Bericht «Schiessplatz [...], Ausbau der Ausbildungsanlagen; UVP-Hauptuntersuchung; August 1996») und wiederholte den vor der Vorinstanz gestellten Beweisantrag, Unterlagen und Belege zur Nutzung des B. _____ in den Jahren 1990 bis 1998 beim VBS zu edieren. Mit Eingabe vom 6. März 2023 reichte er auf entsprechendes Ersuchen sodann den vollständigen Bericht «Schiessplatz [...], Ausbau der Ausbildungsanlagen; UVP-Hauptuntersuchung; August 1996» nach.

K.

Am 25. April 2023 äusserte sich die Vorinstanz in einer weiteren Stellungnahme. Mit Schreiben vom 1. Mai 2023 gab sie zudem aufforderungsgemäss ergänzende Unterlagen (Erläuterungen 1996 des BLW zu Art. 11 aLBV sowie Die Alp- und Weidewirtschaft in der Schweiz, Zusammenfassung der Alpkatastererhebungen, BLW [Hrsg.], 1982, Seite 30 ff.) zu den Akten.

L.

Schliesslich erhielt der Beschwerdeführer mit Verfügung vom 3. Mai 2023 die Möglichkeit, eine allfällige abschliessende Stellungnahme einzureichen, wovon er mit Eingabe vom 13. Juni 2023 Gebrauch machte.

M.

Mit Zwischenverfügung vom 4. Juli 2023 wurde den Parteien mitgeteilt, dass derzeit kein weiterer Schriftwechsel und keine weiteren Instruktionmassnahmen vorgesehen seien.

N.

Am 27. Juli 2023 reichte der Beschwerdeführer die detaillierte Kostennote zu den Akten.

O.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den rechtlichen Erwägungen Bezug genommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 25. Februar 2022 unterliegt als Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 31, Art. 33 Bst. d und Art. 37 VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]), zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Im Übrigen hat der Beschwerdeführer die Beschwerde vom 30. März 2022 frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Die Rechtsvertretung hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Streitgegenstand der gerichtlichen Prüfung ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich demnach durch den angefochtenen Entscheid und die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2; Urteil des BVer B-2193/2021 vom 31. März 2022 E. 2.1; FLÜCKIGER, in: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 7 N. 19; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.8).

2.2 Die Vorinstanz hat mit der angefochtenen Verfügung wie erwähnt verfügt, dass die im Sömmerungsgebiet liegenden Flächen auf dem B._____, inklusive der Fläche «Nr. 13» und ein Grossteil der Fläche «Nr. 2», im Sömmerungsgebiet verbleiben. Eine Mähfläche von ca. 0.3 ha auf der Fläche «Nr. 2» wurde dem Berggebiet zugeteilt (Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung). Im Übrigen wies die Vorinstanz die Gesuche des Beschwerdeführers ab, soweit sie darauf eintrat (Dispositiv-Ziff. 2).

Ferner verfügte die Vorinstanz, dass der Grenzverlauf des Berg- und Sömmerungsgebiets auf dem B. _____ bereinigt werde (Dispositiv-Ziff. 3 und 4).

2.3 Der Beschwerdeführer hielt in seiner Beschwerde ausdrücklich fest, dass die von der Vorinstanz vorgenommenen Bereinigungen bzw. technischen Korrekturen des Grenzverlaufs nicht angefochten würden. Die beantragte Aufhebung der angefochtenen Verfügung, eventualiter Rückweisung an die Vorinstanz, betrifft daher ausschliesslich die Dispositiv-Ziffern 1 und 2. Die Bereinigung des Grenzverlaufes gemäss Dispositiv-Ziffer 3 und 4 liegt nicht im Streit.

2.4 Streitgegenstand bildet aufgrund der Anträge des Beschwerdeführers (s. Bst. F.a oben) somit ausschliesslich der verfügte Verbleib der im Jahr 2001 dem Sömmerungsgebiet zugeteilten Flächen «Nr. 13» im Sömmerungsgebiet bzw. die Abweisung des Umzonungsgesuches betreffend den grössten Teil dieser Fläche.

3.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft den vorinstanzlichen Entscheid mit voller Kognition. Es auferlegt sich indessen eine gewisse Zurückhaltung, wenn – wie vorliegend – örtliche Verhältnisse zu beurteilen sind, mit denen die Vorinstanz besser vertraut ist, und wenn Letztere über spezifische Fachkenntnisse verfügt (Urteil des BVGer A-4912/2022 vom 10. Oktober 2023 E. 2.1; ZIBUNG/HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, Art. 49 N. 47).

4.

Nachfolgend ist vorab der Verfahrens Antrag des Beschwerdeführers auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung zu behandeln.

4.1 Gemäss Art. 57 Abs. 2 VwVG kann die Beschwerdeinstanz auf jeder Stufe des Verfahrens eine mündliche Verhandlung mit den Parteien anberaumen. Eine solche Instruktionsverhandlung kann insbesondere der zusätzlichen Sachverhaltsabklärung, der Konfrontation, der Verschaffung eines persönlichen Eindrucks von den Beteiligten oder der Durchführung von Vergleichsverhandlungen dienen (BERIGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 57 N. 48). Aus Art. 57 Abs. 2 VwVG lässt sich allerdings kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung ableiten (BERIGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 57 N. 50).

4.2 Soweit zivilrechtliche Ansprüche oder strafrechtliche Anklagen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom

4. November 1950 (EMRK, SR. 0.101) zu beurteilen sind, ordnet der Instruktionsrichter bzw. die Instruktionsrichterin eine öffentliche Parteiverhandlung an, wenn eine Partei es verlangt (Art. 40 Abs. 1 lit. a VGG) oder gewichtige öffentliche Interessen es rechtfertigen (Art. 40 Abs. 1 lit. b VGG). Ein zivilrechtlicher Anspruch ist zu bejahen, wenn ausschliesslich oder überwiegend vermögensrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden, die nicht im Ermessen der Behörde liegen. Ein zivilrechtlicher Anspruch kann auch dann vorliegen, wenn das Prozessergebnis direkte Auswirkungen auf vermögenswerte Ansprüche hat, auch wenn keine konkreten finanziellen Forderungen im Streit liegen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.168).

4.3 Eine Parteiverhandlung im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK muss klar und unmissverständlich beantragt werden. Das blosses Ersuchen um eine mündliche Anhörung im Sinne eines Beweisantrages genügt nicht (BERIGER, Praxiskommentar VwVG, Art. 57 N. 52).

4.4 Vorliegend wurde eine mündliche Verhandlung primär im Hinblick auf eine Beweisabnahme angestrebt (vgl. Urteil des BGer 8C_64/2017 vom 27. April 2017 E. 4.2). So verlangt der Beschwerdeführer die Durchführung einer Instruktionsverhandlung nur insoweit, als das Gericht den Beweisantrag auf Einvernahme von Y._____ als Zeuge gutheisst (s. Bst. H.b oben). Für den Fall der Abweisung dieses Beweisantrages besteht kein Antrag auf Durchführung einer publikumsöffentlichen Gerichtsverhandlung im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

4.5 Das Bundesverwaltungsgericht hat die von den Parteien angebotenen Beweise abzunehmen, wenn sie zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG; BGE 137 V 270 E. 3.2). Bei der Beurteilung dieser Frage kommt dem Gericht allerdings ein gewisser Ermessensspielraum zu. Das Gericht ist namentlich dann nicht gehalten, Beweise abzunehmen, wenn die zu beweisende Tatsache nicht entscheidungswesentlich ist oder aufgrund der Akten oder anderer Beweismittel bereits als bewiesen gelten kann (BGE 144 II 194 E. 4.4.2; 130 II 475 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.123d).

4.6 Y._____ hat die Vorgehensweise des Landwirtschaftsamts bei der Ausscheidung von Heimweiden in den 1990er Jahren bereits am Augenschein vom 21. Mai 2021 geschildert. Seine Aussagen wurden in einem ausführlichen Augenscheinprotokoll festgehalten (vgl. Vorinstanz, act. 73

S. 48 ff.). Im Weiteren hat er sich mit E-Mail vom 24. September 2021 ergänzend geäußert (vgl. Vorinstanz, act. 70). Zudem ist die Ausscheidung des Sömmerungsgebietes bzw. von Heimweiden in den 1990er Jahren durch diverse sich in den Vorakten befindende Akten des Landwirtschaftsamtes belegt (s. E. 7.5.2 f. unten). Das Gericht erachtet deshalb den Sachverhalt zum Vorgehen des Landwirtschaftsamtes bei der Ausscheidung von Heimweiden als genügend geklärt. Aufgrund des langen Zeitverlaufs ist ausserdem nicht zu erwarten, dass Y._____ vor dem Bundesverwaltungsgericht neue weitergehende Aussagen zur damaligen Bewirtschaftung des B._____ und/oder zur Ausscheidung von Heimweiden machen könnte. Der Beweisantrag auf Befragung von Y._____ als Zeuge ist deshalb in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

4.7 Im Weiteren ist auch der Beweisantrag des Beschwerdeführers auf Parteibefragung in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen ist. Denn auch der Beschwerdeführer hatte bereits am Augenschein der Vorinstanz vom 21. Mai 2021 eingehende Aussagen gemacht (vgl. Vorinstanz, act. 73). Zudem konnte er im Beschwerdeverfahren seine Standpunkte zum Sachverhalt im Rahmen eines umfangreichen Schriftenwechsels darlegen.

4.8 Mit der Abweisung dieser beiden Beweisanträge erübrigt sich vorliegend die Durchführung einer mündlichen Verhandlung (s. E. 4.4 oben).

5.

5.1 Für ein besseres Verständnis der vorliegenden Rechtssache sind im folgenden Abschnitt kurz die relevanten (materiellen) Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen darzulegen.

5.2 Bei der Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes sind erschwerende Produktions- und Lebensbedingungen, insbesondere im Berg- und Hügelgebiet, angemessen zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 [Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1]).

5.3 Die Vorinstanz unterteilt die landwirtschaftlich genutzte Fläche nach Massgabe der Erschwernisse in Zonen und führt hierzu einen Produktionskataster (Art. 4 Abs. 2 LwG). Der Bundesrat legt die Abgrenzungskriterien fest (Art. 4 Abs. 3 LwG). Im landwirtschaftlichen Produktionskataster wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Gebiete und Zonen unterteilt

(Art. 1 Abs. 1 LZV). Verschiedene Massnahmen im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes, wie z.B. die Direktzahlungen, stützen sich auf diese Zoneneinteilung (vgl. Urteil des BVGer B-395/2017 vom 25. März 2019 E. 2).

5.4 Die landwirtschaftlich genutzte Fläche umfasst das Sömmerungsgebiet und die landwirtschaftliche Nutzfläche (Art. 14 Abs. 1 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV, SR 910.91]). Das Sömmerungsgebiet umfasst die traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche (Art. 1 Abs. 2 LZV). Für die Abgrenzung des Sömmerungsgebietes dienen die Sömmerungsweiden und die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird, sowie die Gemeinschaftsweiden (Art. 3 Abs. 1 LZV und Art. 24 LBV). Als Sömmerungsweiden gelten die Flächen mit ausschliesslicher Weidenutzung, welche der Sömmerung von Tieren dienen und die zu einem Hirtenbetrieb oder einem Sömmerungsbetrieb gehören (Art. 26 LBV).

5.5 Die Grenzen des Sömmerungsgebiets werden aufgrund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festgelegt (Art. 3 Abs. 2 LZV). Dabei hat sich die Vorinstanz auf den Alpkataster und auf die durch die Kantone festgesetzte Abgrenzung zu stützen (Art. 4 Abs. 2 LZV).

5.6 Die Vorinstanz kann von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin die Grenzen des Sömmerungsgebietes ändern. Auf ein Gesuch um Ausschluss aus dem Sömmerungsgebiet tritt sie allerdings nur ein, wenn die fragliche Fläche zwischen 1990 und 1998 nicht als Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweide genutzt wurde (Art. 6 Abs. 2 LZV).

6.

6.1 Der Beschwerdeführer rügt, die oben zitierten Bestimmungen der LZV zur Abgrenzung des Sömmerungsgebietes seien mit Art. 4 LwG nicht vereinbar. Art. 4 LwG nenne für die Zonenunterteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche als einziges Kriterium die Erschwernisse. Massgebend für die Abgrenzung müsse somit eine objektive Betrachtungsweise sein. Das Kriterium der LZV, wonach die Grenzen des Sömmerungsgebietes aufgrund der effektiven Verhältnisse in einer bestimmten Periode bzw. aufgrund der Bewirtschaftung vor 1999 festzulegen seien, sei ein subjektives und daher nicht mit Art. 4 LwG vereinbar. Ausserdem sei diese Periode zufällig gewählt worden, offenbar weil das heutige Landwirtschaftsgesetz

im Jahr 1999 in Kraft getreten sei. Selbst wenn das Kriterium der Bewirtschaftung vor 1999 für die Erstabgrenzung zulässig gewesen sein sollte, sei es willkürlich, heute nach mehr als zwanzig Jahren darauf abzustellen. Um bei der Abgrenzung von Sömmerungsgebieten Naturschutzziele oder andere Ziele zu verfolgen, wäre überdies eine andere gesetzliche Grundlage als Art. 4 LwG erforderlich.

6.2 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (sog. akzessorische Normenkontrolle). Bei unselbstständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen – und nicht wie selbstständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen –, prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensbereich für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Dieses darf bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann das Bundesverwaltungsgericht namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen (zum Willkürverbot vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 605 ff.). Die Zweckmässigkeit hat es nicht zu beurteilen. Soweit das Gesetz den Bundesrat ermächtigt, von der Bundesverfassung abzuweichen, ist auch eine verfassungswidrige Verordnung anzuwenden (Art. 190 BV; vgl. BGE 139 II 460 E. 2.3; BGE 136 II 337 E. 5.1; BVGE 2016/31 E. 4.1., je m.w.H.; Urteil des BVGer B-5032/2018 vom 30. März 2021 E. 3.1; ZIBUNG/HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, Art. 49 N. 15; MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.178 ff.).

6.3 Zeigt sich, dass die Verordnungsbestimmung insgesamt oder teilweise dem Bundesgesetz oder der Bundesverfassung widerspricht, bleibt die angefochtene generell-abstrakte Norm zwar weiterhin in Kraft, doch ist der darauf beruhende individuell-konkrete Anwendungsakt gegenüber denjenigen Parteien, die im konkreten Verfahren direkt beteiligt sind, somit insbes.

gegenüber der beschwerdeführenden Partei selbst, aufzuheben (Urteile des BGer 2C_423/2014 vom 30. Juli 2015 E. 2.3.2; 2C_1174/2012 vom 16. August 2013 E. 1.7.1 und 1.7.4; BVGE 2016/31 E. 4.1; Urteil B-5032/2018 E. 3.1).

6.4 Wie erwähnt, sehen die Bestimmungen der LZV vor, dass die Grenzen des Sömmerungsgebiets aufgrund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festgelegt werden (Art. 3 Abs. 2 LZV). Die Vorinstanz hat sich dabei auf den Alpkataster und die durch die Kantone festgesetzte Abgrenzung abzustützen (Art. 4 Abs. 2 LZV).

6.5 Der Bundesrat hat die LZV gestützt auf die gesetzliche Delegation in Art. 4 Abs. 3 LwG, wonach der Bundesrat die Abgrenzungskriterien für die Unterteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Zonen festlegt, sowie gestützt auf die generelle Delegationsbestimmung von Art. 177 Abs. 1 LwG erlassen. Die LZV hat deshalb unbestritten eine genügende gesetzliche Grundlage. Sie stellt eine unselbständige Verordnung dar. Nachfolgend bleibt zu prüfen, ob der Ordnungsgeber bei den umstrittenen Vorschriften zur Abgrenzung der Sömmerungsgebiete in der LZV (Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 LZV) die ihm gesetzlich übertragenen Regelungskompetenzen inhaltlich überschritten hat. Dabei ist namentlich zu untersuchen, ob die Bestimmungen – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – gesetzeswidrig und willkürlich sind.

6.6 Art. 4 Abs. 3 LwG enthält keine Präzisierung der Abgrenzungskriterien für die Unterteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Zonen. Dem Bundesrat wurde somit ein sehr weiter Ermessensbereich für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt. Art. 4 Abs. 2 LwG hält aber immerhin fest, dass die landwirtschaftliche genutzte Fläche nach Massgabe der Erschwernisse in Zonen unterteilt wird. Mit «*Erschwernisse*» sind erschwerende Produktions- und Lebensbedingungen gemeint (Art. 4 Abs. 1 LwG). Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 LwG deutet daher daraufhin, dass die Abgrenzung bei allen landwirtschaftlich genutzten Flächen (inkl. Sömmerungsgebiete) – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – nach Massgabe der Erschwernisse zu erfolgen hat.

6.7 Erschwerende Produktions- und Lebensbedingungen sind aber nicht nur bei der Abgrenzung der landwirtschaftlich genutzten Flächen, sondern ganz generell bei der Anwendung des LwG zu berücksichtigen (Art. 4

Abs. 1 LwG). Entsprechend befindet sich Art. 4 LwG in systematischer Hinsicht im ersten Titel des LwG, in welchem die Grundlagen des LwG geregelt sind.

6.8 Zusätzlich ist der historische Kontext der Unterteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche mitzubersichtigen. Das schweizerische Zonensystem ist historisch gewachsen. Die Abgrenzung erfolgte ursprünglich immer im Hinblick auf eine bestimmte Massnahme, nach der sich die Abgrenzungskriterien richteten (Siebter Bericht vom 27. Januar 1992 über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, Siebter Landwirtschaftsbericht, BBI 1992 II 130 ff., Ziff. 241.2, S. 387). Das erklärt, weshalb sich das Zonengefüge heute nicht als völlig kohärentes System ohne Überschneidungen präsentiert (Urteil des BVGer B-2242/2007 vom 17. Juli 2008 E. 3).

6.9 Bereits das alte Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Art. 2 aLwG [1951]; BBI 1951 III 129) sah vor, dass die erschwerten Produktionsbedingungen in den Berggebieten berücksichtigt werden. Damals hatte der Bundesrat allerdings nur die Abgrenzung der Berggebiete mit Verordnung zu bestimmen – nicht auch die Abgrenzung der Sömmerungsgebiete – und der von der Vorinstanz geführte Produktionskataster umfasste ausschliesslich die Abgrenzung und Unterteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Erschwerniszonen. Mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz übernahm der Bund auch die Abgrenzung des Sömmerungsgebietes. Damit sollte die Zonenabgrenzung und -unterteilung vereinheitlicht und vereinfacht werden, was *«von besonderer Bedeutung [sei], da landwirtschaftliche Nutzfläche und Sömmerungsgebiet eine gemeinsame Grenze besitzen und die Abgrenzung einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Direktzahlungen haben kann»* (Botschaft Agrarpolitik 2002; BBI 1996 IV 1, 88).

6.10 Sodann schien auch die Botschaft Agrarpolitik 2002 von der Zulässigkeit unterschiedlicher Kriterien für die Abgrenzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche einerseits und des Sömmerungsgebietes andererseits auszugehen (Botschaft Agrarpolitik 2002; BBI 1996 IV 1, 88):

«Der Bundesrat legt die Kriterien sowohl für die Abgrenzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche als auch für die Abgrenzung des Sömmerungsgebietes fest. Ebenso bestimmt er die Kriterien für die Zonenunterteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Abs. 3). Für die Abgrenzung der

landwirtschaftlichen Nutzfläche des Berggebietes und für die Zonenunterteilung werden heute nebst natürlichen Voraussetzungen und Nutzungsmöglichkeiten (z. B. klimatische Gegebenheiten und Oberflächengestaltung) zusätzlich auch für die Lebensbedingungen massgebende Verhältnisse (Verkehrslage) berücksichtigt.».

6.11 Zusätzlich gilt es zu bedenken, dass die Zonenunterteilung der landwirtschaftlich genutzten Flächen nicht aus Selbstzweck erfolgt, sondern der differenzierten Anwendung der verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen dient (z.B. Direktzahlungen; Botschaft Agrarpolitik 2002, BBI 1996 IV 1, 88). Eine solche Massnahme stellen insbesondere die Kulturlandschaftsbeiträge dar (Art. 71 LwG; altrechtlich Sömmerungsbeiträge), welche für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft ausgerichtet werden (Botschaft Agrarpolitik 2002, BBI 1996 IV 1, 227). Die Bestossung der Sömmerungsweiden wird für den Erhalt dieser traditionellen Kulturlandschaften mit ihrer charakteristischen Artenvielfalt als unabdingbare Voraussetzung angesehen. Zudem wird die Sömmerung als eine besonders tiergerechte Produktionsform eingestuft (Botschaft Agrarpolitik 2002, BBI 1996 IV 1, 227; Urteil B-2242/2007 E. 3).

6.12 Agrarpolitisch ging es bei der mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz per 1. Januar 1999 dem Bund übertragenen Abgrenzung des Sömmerungsgebiets somit vorrangig darum, die intensiver bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche einzugrenzen und das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft zu erhalten (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-790/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.3 und B-2242/2007 E. 3; Stellungnahme des Bundesrates vom 18. August 2021 auf die Motion 21.3804 des Ständerates Martin Schmid, Änderung der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung im Zusammenhang mit Meliorationen [abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213804>; zuletzt abgerufen: 16.11.2023]). Dieser Zweck steht wiederum im Einklang mit dem allgemeinen landwirtschaftlichen Ziel der Pflege der Kulturlandschaft nach Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV und Art. 1 Bst. c LwG.

6.13 Für die Abgrenzung der Sömmerungsgebiet erscheint es daher im Ergebnis nicht gesetzes- oder verfassungswidrig, wenn die in Frage stehenden Verordnungsbestimmungen vorsehen, dass die Grenzen des Sömmerungsgebietes aufgrund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festgelegt wer-

den (Art. 3 Abs. 2 LZV) bzw. dass sich die Vorinstanz dafür auf den Alpkataster und die durch die Kantone festgesetzte Abgrenzung stützt (Art. 4 Abs. 3 LZV). Das Jahr 1999 bezieht sich – wie der Beschwerdeführer zutreffend vermutet – auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Landwirtschaftsgesetzes und die Übernahme der Abgrenzung der Sömmerungsgebiete durch die Vorinstanz. Dieser Zeitpunkt erscheint somit nicht zufällig oder willkürlich festgesetzt. Vor dem Hintergrund des Ziels des Gesetzgebers, die vorhandenen ökologisch wertvollen, traditionellen Kulturlächen zu erhalten, ist sodann auch nicht ersichtlich, weshalb heute andere Kriterien für die Abgrenzung gelten sollten, als bei der Erstabgrenzung durch die Vorinstanz im Jahr 2001.

6.14 Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 3 LZV im Einklang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers zur Abgrenzung der Sömmerungsgebiete stehen. Sie sprengen den Rahmen der delegierten Kompetenz nicht. Der dem Bundesrat eingeräumte weite Ermessensbereich bei der Festlegung der Abgrenzungskriterien für die Unterteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche wird nicht überschritten. Die Bestimmungen stützen sich vielmehr auf ernsthafte Gründe und verstossen nicht gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV.

7.

7.1 Gemäss Art. 3 Abs. 2 LZV sind die Grenzen des Sömmerungsgebietes aufgrund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festzulegen. Die Vorinstanz stützt sich dabei auf den Alpkataster und die durch die Kantone festgesetzte Abgrenzung (Art. 4 Abs. 3 LZV).

7.2 Nachfolgend ist deshalb zu untersuchen, wie die Fläche «Nr. 13» vor 1999 bewirtschaftet wurde (s. E. 7.4 unten). Inwiefern vorliegend auch die durch den Kanton festgesetzte Abgrenzung in den 1990er Jahre zu berücksichtigen ist, wird anschliessend zu prüfen sein (s. E. 7.5 unten).

7.3 Da der Beschwerdeführer u.a. rügt, der Sachverhalt sei unrichtig und unvollständig festgestellt worden, ist vorab der rechtlich relevante Sachverhalt festzustellen.

7.3.1 Der B. _____ liegt in einer Höhenlage von 1050 bis 1210 m. ü. M. und umfasst eine Fläche von rund 90 ha. Gemäss Produktionskataster von 1958 zählte die Alp B. _____ zu den sog. «Sömmerungsweidebetrie-

ben». Haus und Stallungen waren unter einem Dach vereinigt. Zudem gehörte eine kleine Bergwirtschaft zum Betrieb. Eigentümer und Bewirtschafter war zu jener Zeit die Berggemeinde B. _____ mit Sitz in G. _____ mit insgesamt 36 Rechtsamen. Ab 1957 war als Hirt [...] angestellt. Er hatte – neben 64.5 ha Weideland für die fremden Tiere – 2,5 ha Kulturland zur Verfügung, was ihm die Haltung eines eigenen kleinen Viehbestandes (3 Kühe) gestattete sowie den Haushalt und Betrieb teilweise mit Ackerprodukten versorgte. Damals sömmernten von Ende Mai bis Mitte September 102 Rinder, 8 Fohlen und ein Arbeitspferd auf den Weiden des B. _____. Die Weide war einmal unterteilt (Vorinstanz, act. 1).

7.3.2 Ab 1968 wurde der B. _____ von Z. _____ als Hirtenbetrieb geführt. Die Familie wohnte ganzjährig dort und hielt drei eigene Kühe und ein paar Kälber. Während der Sömmerungsperiode kamen 130-140 fremde Rinder dazu (Vorinstanz, act. 73 S. 3 f.). Die eigenen Milchkühe wurden grundsätzlich separat gehalten und täglich im Stall gemolken (Vorinstanz, act. 73 S. 5).

7.3.3 Seit 1970 steht der B. _____ im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft und wurde in der Folge auch militärisch genutzt. Namentlich befand sich auf dem B. _____ eine Schiessanlage (vgl. Beilage 7 zur Beschwerde). Das Land auf dem B. _____ samt Wohnhaus mit Gastwirtschaft und Stallung, Scheune und Schopf wurde (weiterhin) an Z. _____ verpachtet, der den B. _____ mehr oder weniger unverändert als Hirtenbetrieb bewirtschaftete.

7.3.4 1973 erwarb der Bund auch den angrenzenden Betrieb C. _____ (GB D. _____ Nr. [...]). Z. _____ konnte von diesem Betrieb landwirtschaftlich nutzbare Flächen parzellenweise zapachten.

7.3.5 Im Jahr 1974 kaufte Z. _____ den benachbarten Betrieb E. _____, welcher auf 958 m. ü. M. liegt. Der E. _____ umfasst eine Weide von rund 3.2 ha und eine Mähwiese von ca. 4 ha Fläche, wobei die Weide gemäss unbestrittenen Ausführungen des Beschwerdeführers grösstenteils schattseitig, feucht und steil ist. Vom E. _____ aus ist der B. _____ einerseits über eine ausgebaute Strasse erreichbar, andererseits besteht via C. _____ ein Viehtriebweg. Über die ausgebaute Strasse beträgt die Fahrdistanz rund 3 km. Der Bewirtschaftungsweg erstreckt sich von den Gebäuden des E. _____ bis zum Beginn des Grundstücks B. _____ über rund 1,4 km und bis zu den Stallungen bzw. bis

zum Restaurantgebäude des B._____ über rund 2,5 km (vgl. Beschwerde, Rz. 8 f.; Vorinstanz, act. 73 S. 12, 22, 84).

7.3.6 1977 zog Z._____ mit seiner Familie auf den E._____ (vgl. Vorinstanz, act. 73 S. 3). Die eigenen Kühe verbrachten von da an nur noch den Sommer auf dem B._____. Im Winter waren sie auf dem Betrieb E._____. Während der Sömmerungsperiode sömmereten zudem jeweils 130 bis 140 fremde Weiderinder auf dem B._____ (Vorinstanz, act. 73 S. 4). Die eigenen Kühe hielt Z._____ grundsätzlich getrennt von den fremden Tieren, es sei denn er musste sie aufgrund der Einschränkungen durch das Militär (namentlich Schiessübungen) wegsperren (Vorinstanz, act. 73 S. 5, 7, 15 f.).

7.3.7 Seit 1993 werden der E._____ und der B._____ vom Beschwerdeführer bewirtschaftet. Er übernahm das Eigentum und die Pacht von seinem Vater Z._____. Die zuvor von seinem Vater praktizierte Bewirtschaftung führte er mehr oder weniger unverändert weiter (Beschwerde, Rz. 7; Stellungnahme der Vorinstanz vom 25. April 2023 Rz. 6.2; Vorinstanz, act. 73 S. 11 f.).

7.3.8 Z._____ gab zum Bestand eigener Kühe am Augenschein an, nach dem Umzug auf den Betrieb E._____ im Jahr 1977 12-14 eigene Kühe gehalten zu haben (Vorinstanz, act. 73 S. 3 f.). Der Beschwerdeführer erklärte am 21. Mai 2021, vor 1999 jeweils 17-20 eigene Kühe gehabt zu haben (Vorinstanz, act. 73 S. 20 f.). Dabei muss der Bestand eigener Kühe bereits vor der Betriebsübernahme durch den Beschwerdeführer erhöht worden sei, zumal Z._____ gemäss den Akten im Jahr 1990 Sömmerungsbeiträge für mindestens 18 Kühe ausgerichtet wurden (Vorinstanz, act. 2) und er – gleich wie der Beschwerdeführer – grundsätzlich nur Weiderinder in die Sömmerung nahm.

7.3.9 Der Alpaufzug fand ab den 1990er Jahren gestaffelt statt. Die eigenen Rinder wurden Anfang Mai zu Fuss auf den B._____ getrieben. Ende Mai bis Anfang Juni (in der Regel am Auffahrtstag) folgten – ebenfalls zu Fuss – die eigenen Milchkühe. Die fremden Rinder (rund 145 Tiere) wurden zwischen dem 2.-11. Juni mit dem Viehtransporter auf den B._____ gefahren und um den 22. September wieder runtergefahren. Der Alpabzug der eigenen Kühe fand i.d.R. zwischen dem 15. und 22. Oktober statt. Die eigenen Rinder blieben bis zum ersten Schnee auf dem B._____ (Vorinstanz, act. 73 S. 11 f. und 20). Vor dem Auftrieb auf den

B._____ gab es für die eigenen Tiere keine Vorweide und nach dem Alpabzug keine tiefer liegende Weide (Beschwerde, Rz. 10 ff.).

7.3.10 Der Stall auf dem B._____ wurde vorwiegend genutzt, um die eigenen Kühe zu melken. Hierfür wurden sie zweimal täglich in den Stall getrieben (Vorinstanz, act. 73 S. 23, 24 und 40). Anschliessend wurde die Milch und das Melkgeschirr auf den Betrieb E._____ gefahren, wo die Milch für die Mastkälber verwendet sowie das Melkgeschirr gereinigt und anschliessend wieder auf den B._____ transportiert wurde (Vorinstanz, act. 73 S. 23).

7.3.11 Bei den Weiden auf dem B._____ handelte es sich gemäss unbestrittener Feststellung der Vorinstanz um ein Umtriebsweidesystem, bei welchem die gesamte Weidefläche in mehrere Koppeln aufgeteilt und eingezäunt war. Die eigenen Rinder liefen mit den fremden Sömmerungsrinder mit. Die eigenen Milchkühe wurden grundsätzlich separat gehalten. Ausnahmen gab es wegen der militärischen Nutzung des B._____. Zudem kam es vor, dass kranke Rinder oder Rinder zur Besamung zusammen mit den eigenen Kühen weideten (vgl. Vorinstanz, act. 73 S. 25 f.).

7.3.12 Die Fläche «Nr. 13» wurde vor 1999 ausschliesslich beweidet und nicht gemäht, da sie buckelig und steinig war (vgl. Vorinstanz, act. 73 S. 76). Die eigenen Kühe durften im Sommer mindestens drei Mal auf die Fläche «Nr. 13» gehen. Dazwischen erfolgte jeweils ein kurzes «Weideputzen» durch die Rinder. Zum Nachputzen und zum Teilen der Herde für die Alpabfahrt waren die Rinder ein weiteres Mal im Herbst auf der Fläche «Nr. 13» (vgl. Vorinstanz, act. 73 S. 26 f.).

7.3.13 Seit 1978 ist die Fläche «Nr. 13» mehrheitlich mit einem fixen Zaun abgezäunt. Nur bei der südöstlichen Teilfläche (nach unten gegen das Tal in Richtung Zielraum) besteht aufgrund des militärischen Stellungsraums ein temporärer Zaun (vgl. Vorinstanz, act. 73 S. 12). Dies geht namentlich aus dem Schreiben des VBS vom 9. August 2017 hervor, in welchem bestätigt wird, dass auf der Fläche «Nr. 13» im Jahr 1978 ein seither permanent bestehender Zaun (inkl. Wasserleitung und zwei Weidbrunnen) erstellt wurde (dreifacher Stacheldraht; vgl. Beschwerdebeilage 19). Zudem erklärte auch der Beschwerdeführer am Augenschein, dass die Fläche «Nr. 13» seit 1978 «total abgegrenzt» sei und die Zäune seit 1978 das ganze Jahre geblieben und immer wieder frisch erstellt worden seien (Vorinstanz, act. 73 S. 33).

7.3.14 Die davon abweichende Behauptung, dass die Fläche «Nr. 13» bereits vor 1978 fix eingezäunt gewesen sei, steht nicht nur im Widerspruch zu diesen Belegen, sondern lässt sich – wie die Vorinstanz zu Recht festhielt – auch nicht mit den diversen Luftbildaufnahmen oder den Aussagen von Z. _____ belegen. So erklärte Z. _____ am Augenschein, dass der Zaun 1978 vorwiegend zum Schutz der Tiere während den Schiessübungen erstellt worden sei (Vorinstanz, act. 73 S. 5, 7, 13 f.). Indem Z. _____ überdies bestätigte, mit einem Hochspannungsmast in den Jahren 1977/1978 «überall» die Durchgänge bei den Koppeln neu gemacht zu haben (Vorinstanz, act. 73 S. 17 f.), ist zwar darlegt, dass es auf dem B. _____ bereits vor 1978 teilweise feste Zäune gegeben haben muss. Dass insbesondere auch die Fläche «Nr. 13» bereits mehrheitlich fix eingezäunt war, ist damit jedoch nicht nachgewiesen.

7.3.15 Da bei der nachfolgenden rechtlichen Würdigung einzig die effektive Bewirtschaftung vor 1999 (s. E. 7.1 oben) entscheidend ist, können weitergehende bzw. anderweitige Sachverhaltsfeststellungen unterbleiben. Nicht massgebend sind insbesondere die heutigen Gegebenheiten. Auch eine theoretisch mögliche Bewirtschaftungsintensität bzw. die Qualität oder das Potenzial des Bodens der Fläche «Nr. 13» kann kein relevantes Abgrenzungskriterium sein, zumal die Abgrenzung des Sömmerungsgebiets den Erhalt der historisch als Sömmerungsflächen bewirtschaftete Flächen als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft bezwecken soll (s. E. 6.11 ff. oben). Ebenfalls für sich alleine kein massgebendes Kriterium ist die Düngung einer Fläche, da das Ausbringen des während der Sömmerung angefallenen Mistes und Gülle der gesömmernten Tiere auch im Sömmerungsgebiet erlaubt war. Sodann sind die Nutzungsintensitäten innerhalb des Sömmerungs- und/oder des Berggebietes sehr unterschiedlich, womit sich auch aus der effektiven extensiveren bzw. intensiveren Nutzung nichts für die Abgrenzung ableiten lässt.

7.3.16 Vor diesem Hintergrund ist auch die vom Beschwerdeführer beantragte Durchführung eines Augenscheins auf dem B. _____ (s. Bst. E.c oben) in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen. Bei einem heute durchgeführten Augenschein sind keine neuen Erkenntnisse zur Bewirtschaftung vor 1999 zu erwarten. Zudem hat bereits die Vorinstanz einen Augenschein durchgeführt, worüber ein ausführliches Protokoll erstellt wurde (Vorinstanz, act. 73).

7.3.17 Ebenfalls in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen ist der Beweisantrag des Beschwerdeführers auf Beizug eines neutralen Landwirtschaftsexperten (s. Bst. H.b oben). Die damit u.a. zu beantwortende Frage, ob die Fläche «Nr. 13» eine gute Bodenqualität aufweist und als landwirtschaftliche Nutzfläche verwendet werden kann, ist nicht entscheidungswesentlich. Zudem erscheint auch eine Plausibilisierung der in E. 7.3.1 ff. festgestellten Bewirtschaftungsweise durch einen neutralen Landwirtschaftsexperten nicht angezeigt. Infolge fehlender Entscheidungswesentlichkeit ist schliesslich auch der Beweisantrag des Beschwerdeführers auf genaue Ausmessung der Fläche «Nr. 13» abzuweisen.

7.4 Gestützt auf die vorstehenden Sachverhaltsfeststellungen ergibt sich für die frühere Bewirtschaftung des B. _____ und der Fläche «Nr. 13» was folgt:

7.4.1 Gemäss Produktionskataster war der B. _____ in den 1950er Jahren ein klassischer Sömmerungsweidebetrieb. Für den sehr kleinen eigenen Viehbestand (3 Kühe) und den Ackerbau zwecks Eigenversorgung standen dem damaligen Hirten 2.5 ha Kulturland zur Verfügung. Dieses Kulturland von 2,5 ha entsprach – wie von der Vorinstanz zutreffend festgestellt – flächenmässig den drei auf der zum Alpkataster gehörenden Karte rot eingezeichneten Teilflächen (innerhalb des Grundstücks mit der Flurnummer [...]). Diese rot eingezeichneten Flächen – und damit das Kulturland von 2,5 ha – lagen ausserhalb der Fläche «Nr. 13». Der B. _____ wurde in den 1950er Jahren somit vorwiegend saisonal bewirtschaftet und auch bei der Fläche «Nr. 13» handelte es sich um eine Sömmerungsweide.

7.4.2 In der Zeit von 1968 bis 1977 wurde der B. _____ von Z. _____ als Hirtenbetrieb bewirtschaftet. Die fremden Sömmerungstiere waren gegenüber den eigenen Tieren nach wie vor deutlich in der Mehrheit (s. E. 7.3.2 oben). Die Sömmerung der fremden Tiere stellte daher in wirtschaftlicher Hinsicht die Haupteinnahmequelle des damaligen Bewirtschafters dar. Es erscheint deshalb fraglich, ob die eigenen drei Kühe effektiv meist alleine auf der ca. 18.75 ha grossen Fläche «Nr. 13» geweidet haben, auch wenn sie grundsätzlich getrennt von den fremden Tieren gehalten wurden. Denn diesfalls wäre ihnen – wie die Vorinstanz zutreffend festhielt – eine Fläche von ca. 6 ha pro Tier zur Verfügung gestanden, während die rund 130 - 140 fremden Rinder nur eine Weidefläche von etwa 50 ha, d.h. ca. 0.37 ha pro Tier zur Verfügung gehabt hätten. Zudem war die Fläche «Nr. 13» damals noch nicht (vollständig) mit festen Zäunen abgegrenzt

(s. E. 7.3.13 oben). Ob daher von 1968 bis 1977 nicht nur die Bewirtschaftung des B. _____ im Allgemeinen vorwiegend saisonal war, sondern auch für die Fläche «Nr. 13» davon ausgegangen werden muss, dass sie in einem nicht unerheblichen Umfang den fremden Sömmerungstieren zur Verfügung stand, womit von einer Bewirtschaftung als Sömmerungsweide auszugehen wäre, kann – weil nicht entscheidungswesentlich – jedoch offen gelassen werden.

7.4.3 Ab 1977 bis 1999 befanden sich die eigenen Tiere von Z. _____ bzw. des Beschwerdeführers nur noch im Sommer auf dem B. _____. Den Winter verbrachten sie auf dem Betrieb E. _____ (s. E. 7.3.5 ff. oben). Ob die Fläche «Nr. 13» dabei als Sömmerungsfläche oder als ganzjährige Dauergrünfläche bewirtschaftet wurde, ist zwischen den Parteien umstritten.

7.4.4 Als Sömmerungsweiden galten nach Art. 16 Abs. 1 Bst. a der bis Ende 1998 geltenden Verordnung vom 26. April 1993 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung; aLBV, AS 1993 1598) Flächen mit ausschliesslicher Weidenutzung, welche der Sömmerung von Tieren dienen und zu einem Sömmerungs- oder Hirtenbetrieb gehören.

7.4.4.1 Als Erstes ist nachfolgend auf die Voraussetzung einzugehen, dass Sömmerungsweiden zu einem Sömmerungs- oder Hirtenbetrieb gehören mussten. Dass der B. _____ ab 1977 nicht mehr als Hirtenbetrieb bewirtschaftet wurde, wird von keiner Partei bestritten. Umstritten und damit zu prüfen ist jedoch, ob er von da an als Sömmerungsbetrieb genutzt wurde.

7.4.4.2 Art. 3 aLBV enthielt folgende Umschreibung des Sömmerungsbetriebes:

Art. 3 Sömmerungsbetrieb

¹ Als Sömmerungsbetrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das:

- a. der Sömmerung von Tieren dient;
- b. nur Sömmerungsweide (Art. 16) und Heuwiesen (Art. 17) aufweist;
- c. über Gebäude oder gleichwertige Einrichtungen für die Sömmerung verfügt;
- d. nur während der Sömmerung bewirtschaftet werden kann und in dieser Zeit bewirtschaftet wird;

- e. von den Betrieben der Bestösser örtlich getrennt ist;
- f. erkennbar von andern Sömmerungsbetrieben räumlich unabhängig ist;
- g. im Berggebiet liegt.

7.4.4.3 Auf die soeben genannten Voraussetzungen ist nachfolgend im Einzelnen einzugehen. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass sie erfüllt waren. Er macht namentlich geltend, es habe an der für die Sömmerung notwendigen Infrastruktur sowie an der örtlichen Trennung zwischen den Betrieben E._____ und B._____ gefehlt. Der B._____ sei nicht unabhängig vom Betrieb E._____ und werde nicht nur während der Sömmerung bewirtschaftet.

7.4.4.4 Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a aLBV hatte ein Sömmerungsbetrieb der Sömmerung von Tieren zu dienen. Auf dem B._____ sömmernten von Anfang Juni bis Ende September 130 bis 140 fremde Rinder und auch die eigenen Tiere befanden sich ab 1977 nur vom Frühling bis zum Herbst auf dem B._____ (s. E. 7.3.9 oben, leicht abweichend betreffend die eigenen Rinder). Somit diene der Betrieb B._____ von 1977 bis 1999 der Sömmerung (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a aLBV). Weiter war die Nutzung der Flächen auf dem B._____ unbestritten weidelistig (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b aLBV).

7.4.4.5 Ferner musste ein Sömmerungsbetrieb über Gebäude oder gleichwertige Einrichtungen für die Sömmerung verfügen (Art. 3 Abs. 1 Bst. c aLBV). Die Praxis stellte daran jedoch keine hohen Anforderungen. Einrichtungen, welche bei Witterungseinbrüchen sicherstellten, dass die Tiere mit Dürrfutter versorgt werden konnten, wurden z.B. als den Gebäuden gleichwertig eingestuft. Die Tiere mussten nicht zwingend eingestallt werden können. Wurden Kühe gehalten, musste das Melken und Gewinnen von qualitativ einwandfreier Milch gewährleistet sein. Auch eine bescheidene Unterkunftsmöglichkeit für das Personal konnte als ausreichend beurteilt werden (Erläuterungen des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 26. Januar 1994 zur Verordnung vom 26. April 1993 über die landwirtschaftlichen Begriffe und die Anerkennung von Betrieben [nachfolgend: Erläuterung LBV 1993]).

7.4.4.6 Die Gebäude bzw. Einrichtungen auf dem B._____ erfüllten diese minimalen Anforderungen. Es war ein einfacher älterer Stall mit entsprechender Wohngelegenheit vorhanden und es war unbestritten möglich, die Kühe zweimal täglich zum Melken einzustallen (s. E. 7.3.10 oben).

Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers kann auch aus dem Umstand, dass die Milch im Betrieb E. _____ an die Mastkälber vertränkt und das Melkgeschirr dort gewaschen wurde, nicht auf eine unzureichende Infrastruktur auf dem B. _____ geschlossen werden. Denn diese Vorgehensweise ergab sich vielmehr aus der vom Beschwerdeführer und seinem Vater gewählten Betriebsführung mit Mastkälbern auf dem E. _____.

7.4.4.7 Weiter setzte Art. 3 Abs. 1 Bst. d aLBV voraus, dass ein Sömmerungsbetrieb nur während der Sömmerung bewirtschaftet wurde bzw. bewirtschaftet werden konnte. Wie oben festgestellt, wurde der B. _____ nur während der Sömmerung und nicht ganzjährig genutzt. Ausserdem ist der B. _____ seit Jahrzehnten beim Landwirtschaftsamt als eigenständiger Sömmerungsbetrieb gemeldet (vgl. Vorinstanz, act. 14) und der Beschwerdeführer sowie sein Vater haben seit jeher dafür Sömmerungsbeiträge bezogen, namentlich auch für die eigenen Tiere (vgl. Vorinstanz, act. 45). Mit der Vorinstanz ist ferner festzuhalten, dass eine Sömmerungsdauer von Mai bis November (je nach Wettersituation) keine Seltenheit, sondern in verhältnismässig tief gelegenen Sömmerungsgebieten durchaus möglich ist. Für die Festsetzung des Normalbesatzes auf Sömmerungsweidebetrieben nach Art. 39 Abs. 3 der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) wird zudem eine Sömmerungsdauer von maximal 180 Tagen berücksichtigt. Entsprechend kann auch aus einer Weidezeit auf dem B. _____ von bis zu 180 Tagen nicht abgeleitet werden, dass die Fläche «Nr. 13» als Dauerweide der landwirtschaftlichen Nutzfläche zuzuordnen ist (vgl. Urteil des BVGer B-2208/2007 vom 8. Januar 2008, E. 4.1.3).

7.4.4.8 Die Behauptung des Beschwerdeführers, der B. _____ werde hinsichtlich der eigenen Tiere anders bewirtschaftet als bezüglich der fremden Tiere, erweist sich daher als Schutzbehauptung. Gleiches gilt auch für das Vorbringen, im H. _____ könne nur das Sommerhalbjahr gemeint sein, wenn von einer ganzjährigen Nutzung die Rede sei.

7.4.4.9 Wie die Vorinstanz zutreffend festhielt, vermag sodann auch der Umstand, dass die eigenen Rinder noch bis zum ersten Schnee auf dem B. _____ blieben, nichts an der hauptsächlich saisonalen Bewirtschaftung zu ändern, zumal auch die eigenen Rinder über den Winter bis in den Frühling für vier bis fünf Monate auf dem Betrieb E. _____ gehalten wurden.

7.4.4.10 Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers kann auch aus der früheren «15 km-Regel» nicht auf eine ganzjährige Bewirtschaftung des B._____ geschlossen werden (aufgehoben mit Änderung der LBV vom 28. Oktober 2015 [AS 2015 4525]). Nach dieser Regel wurden weiter als 15 km vom Ganzjahresbetrieb entfernte Flächen in jedem Fall als Sömmerungsflächen behandelt. Im Umkehrschluss folgte aus dieser Regel aber nicht, dass alle Flächen innerhalb dieses Radius als landwirtschaftliche Nutzfläche zu qualifizieren waren. Nicht als ganzjährig bewirtschaftet galten namentlich Weideflächen, die zwar im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich des Heimbetriebs lagen, jedoch nicht von diesem aus, sondern von einem Sömmerungsbetrieb aus oder in Verbindung mit einem solchen bewirtschaftet wurden (Urteil des BVGer B-2208/2007 vom 8. Januar 2008 E. 3.3).

7.4.4.11 Schliesslich setzten Art. 3 Abs. 1 Bst. e und f aLBV für einen Sömmerungsbetrieb voraus, dass sowohl eine örtliche Trennung zu den Betrieben der Bestösser als auch eine erkennbare räumliche Unabhängigkeit zu anderen Sömmerungsbetrieben bestand. Auch diese Kriterien waren beim B._____ ab 1977 erfüllt. Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers war er insbesondere auch örtlich vom Betrieb E._____ getrennt. Zwar grenzten deren Flächen aneinander. Die Fahrdistanz zwischen den Betrieben über die ausgebaute Strasse machte jedoch rund 3 km aus und der Viehtriebweg erstreckte sich bis zu den Stallungen bzw. zum Restaurantgebäude über ca. 2,5 km. Ferner bestand eine Höhendifferenz von 250 m und die Gebiete der beiden Betriebe waren durch einen Wald abgegrenzt (s. E. 7.3.5 oben).

7.4.4.12 Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist deshalb festzustellen, dass der B._____ in den Jahren 1977 bis 1999 als Sömmerungsbetrieb bewirtschaftet wurde, womit die Fläche «Nr. 13» zu einem Sömmerungsbetrieb gehörte. Einzugehen ist nachkommend damit noch auf die weitere Voraussetzung von Art. 16 Abs. 1 Bst. a aLBV (AS 1993 1598), wonach als Sömmerungsweiden nur Flächen mit ausschliesslicher Weidenutzung galten, welche der Sömmerung von Tieren dienten. Zu klären bleibt daher, ob die zu einem Sömmerungsbetrieb gehörende Fläche «Nr. 13» von 1977 bis 1999 als Dauergrünfläche bewirtschaftet wurde oder als Sömmerungsweide der Sömmerung von Tieren diene.

7.4.4.13 Heimweiden gehörten zur Dauergrünfläche, wenn sie vom Betrieb aus bewirtschaftet wurden und in dessen Nähe lagen, so dass die Tiere täglich in einen Stall des Betriebes zurückkehren konnten (Art. 11 Abs. 4

aLBV, AS 1993 1598). Dabei war es nicht notwendig, dass die Tiere täglich von der Weide in den Betrieb zurückkehrten. Es genügte, wenn die tägliche Rückkehr von der Distanz her möglich und realistisch war (Erläuterungen 1996 des BLW zu Art. 11 aLBV). Zusätzlich wurde vorausgesetzt, dass die Heimweiden vorwiegend mit eigenen Tieren bestossen wurden und ausserhalb des Sömmerungsgebietes lagen (Art. 11 Abs. 4 aLBV, AS 1994 407). Wurden die Heimweiden vom Betrieb aus bewirtschaftet und vorwiegend mit Tieren von Dritten bestossen, galten sie als Sömmerungsweiden (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. d aLBV; AS 1994 407).

7.4.4.14 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist erstellt, dass die Bewirtschaftung der Weideflächen auf dem B. _____ vor 1999 vom Sömmerungsbetrieb B. _____ und nicht vom Ganzjahresbetrieb E. _____ aus erfolgte. Zudem kehrten die eigenen Tiere während der Sömmerung nie in den Ganzjahresbetrieb E. _____ zurück. Wie von der Vorinstanz zutreffend festgestellt, war eine tägliche Rückkehr infolge der Distanz und der Höhendifferenz zwischen den beiden Betrieben auch nicht realistisch. Sogar der Beschwerdeführer erachtete es am Augenschein als unmöglich, dass die Milchkühe während des Sommers in den Ganzjahresbetrieb E. _____ zurückkehren bzw. dass sie im Betrieb E. _____ gemolken würden (Vorinstanz, act. 73 S. 24 und 25). An der fehlenden realistischen Möglichkeit der täglichen Rückkehr vermag auch die Behauptung in der Beschwerde, eine tägliche Rückkehr der Tiere in den Stall E. _____ sei theoretisch durchaus möglich, nichts ändern. Denn der Beschwerdeführer selbst hielt gleichzeitig fest, dass eine tägliche Rückkehr praktisch gesehen überhaupt keinen Sinn machen würde, weder aus arbeitswirtschaftlicher Sicht noch aus Sicht des Tierwohls (vgl. Beschwerde, Ziff. 13). Der Arbeitsaufwand für die Familie wäre deutlich erhöht bzw. es müsste gar eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter eingestellt werden (vgl. Stellungnahme vom 20. Februar 2023, Ziff. 3).

7.4.4.15 Da damit bereits nachgewiesen ist, dass nicht alle rechtlichen Voraussetzungen zur Qualifizierung der Fläche «Nr. 13» vor 1999 als Heimweide erfüllt sind, braucht im Folgenden nicht mehr untersucht zu werden, ob die Fläche «Nr. 13» vorwiegend durch die eigenen Kühe bestossen wurde und ob die vorhandene Einzäunung ausreichend war, um die Fläche «Nr. 13» als ausserhalb des Sömmerungsgebietes liegend qualifizieren zu können. Offen blieben kann daher auch, ob bei diesen weiteren Voraussetzungen die besonderen Einschränkungen aufgrund der militärischen Nutzung des B. _____ mitzubersichtigen wären. Folglich ist auch der Beweisantrag auf Edition von weiteren «Unterlagen und Belegen

zur Nutzung des B. _____ in den Jahren 1990 bis 1998» beim VBS abzuweisen (s. Bst. H.b oben).

7.4.5 Die zum Sömmerungsbetrieb B. _____ gehörende Fläche «Nr. 13» wurde in den Jahren 1977 bis 1999 ausschliesslich beweidet und diente der Sömmerung von Tieren. Die rechtlichen Voraussetzungen einer ganzjährig bewirtschafteten Dauergrünfläche waren nicht erfüllt. Sie war als Sömmerungsweide zu qualifizieren.

7.5 Die Bewirtschaftung vor 1999 und die herkömmlich-traditionelle Bewirtschaftung sprechen daher insgesamt für eine Einteilung der Fläche «Nr. 13» in das Sömmerungsgebiet. Nachfolgend zu prüfen bleibt jedoch, inwiefern vorliegend die durch den Kanton festgesetzte Abgrenzung in den 1990er Jahren zu berücksichtigen ist (vgl. Art. 4 Abs. 3 LZV).

7.5.1 Zunächst ist hierzu wiederum der rechtlich relevante Sachverhalt festzustellen. Dabei ist namentlich auf die Akten des Landwirtschaftsamts abzustellen. Dieses hat im vorinstanzlichen Verfahren die vorhandenen Akten zur Bewirtschaftung vor 1999 und zur Ausscheidung des Sömmerungsgebiets aufforderungsgemäss eingereicht (vgl. Vorinstanz, act. 44 f.). Anzeichen, dass dabei nicht alle Akten eingegangen wären, bestehen nicht. Demzufolge ist der vom Beschwerdeführer gestellte Beweisantrag auf Edition der vollständigen Akten beim Landwirtschaftsamt ebenfalls abzuweisen.

7.5.2 Nach der rechtlichen Einführung von Heimweiden im Jahr 1993 fand durch die Kantone eine Unterscheidung und letztlich eine topografische Ausscheidung zwischen Dauerweiden des Ganzjahresbetriebes (sog. Heimweiden) und den Sömmerungsweiden eines Sömmerungsbetriebs statt. Das Landwirtschaftsamt begann 1995 die landwirtschaftlichen Nutzflächen systematisch mit Hilfe des geographischen Informationssystems (GIS) zu erfassen und zu berechnen (vgl. Vorinstanz, act. 45 S. 2, 4 und 16 ff.).

7.5.3 Im Flächenauszug des Landwirtschaftsamtes betreffend den Beschwerdeführer für das Jahr 1995 wurden 39,65 ha «Grünland», davon 22,65 ha Heimweiden ausgewiesen (vgl. Vorinstanz, act. 45 S. 22). Gemäss der Tabelle «Teilflächen nach GIS» vom 18. Juni 1996 wurden in Bezug auf den Beschwerdeführer Sömmerungsweiden von total 81,63 ha (B. _____ : 63,3 ha; C. _____ : 18,33 ha) erfasst (vgl. Vorinstanz, act. 45 S. 20). Im Dokument «Flächenvergleich» vom gleichen Tag wurden bei den

GIS-Daten ebenfalls Sömmerungsweiden von total 81,63 ha festgehalten. Handschriftlich wurden allerdings folgende Anpassungen vorgenommen: Die Gesamtfläche an Sömmerungsweiden wurde auf 62,88 ha reduziert und gleichzeitig bei Heimweiden eine Fläche von 18,75 ha vermerkt. Zudem finden sich auf dem Dokument handschriftliche Notizen mit Berechnungen des Flächenbedarfs für 150 Sömmerungsrinder und für Heimweiden für 20 Kühe, 13 Rinder und einen Stier. Aus dieser Berechnung resultierte ein Bedarf an Heimweiden von 16.75 ha bzw. unter zusätzlicher Hinzurechnung von weiteren 2 ha ein Bedarf an «*Heimweiden total*» von 18.75 ha (vgl. Vorinstanz, act. 45 S. 21).

7.5.4 Der ehemalige Leiter des Landwirtschaftsamts, Y._____, schilderte am Augenschein die damalige generelle Vorgehensweise des Landwirtschaftsamtes zudem wie folgt: In einer ersten Phase habe man Heimweiden aufgrund der eigenen Tiere numerisch festgelegt, da keine Heimweiden gemäss der Definition der aLBV vorhanden gewesen seien. Man habe festgestellt, dass zu viele eigene Tiere und zu wenig düngbare Flächen verfügbar gewesen seien. In einer zweiten Phase sei geschaut worden, wo die eigenen Tiere am ehesten weideten, um aus diesen Flächen landwirtschaftliche Nutzfläche machen zu können. Hierzu seien 1996 erste Grobaufnahmen und im Jahr 2000 Feinaufnahmen gemacht worden. Bei unklaren Fällen habe eine Bereinigung mit der Vorinstanz stattgefunden (Vorinstanz, act. 73, S. 48 bis 54).

7.5.5 Mit E-Mail vom 24. September 2021 hielt Y._____ sodann präzisierend was folgt fest (Vorinstanz, act. 70):

«Mit der Einführung des Begriffes «vorwiegend Fremdvieh» für die Sömmerung stellten wir insbesondere im Bezirk [...] fest, dass dies für viele Betriebe gar nicht zutraf, weil sie grösstenteils ihre eigenen Tiere sömmeren. Wir überprüften deshalb alle Betriebe mit Sömmerung und schieden bereits damals auf Basis von (leider noch nicht so komfortablen Luftbildern) für diese Betriebe «Heimweiden» aus, die anschließend auch als LN zählten.

Schwieriger war diese Ausscheidung bei Betrieben (insbesondere Hirtenbetrieben), welche «eigene» und «fremde» Tiere hatten. Bei diesen Betrieben versuchten wir diese beiden Teile zu entflechten.

(...)

Die Daten wurden also bereits damals auf GIS aufgenommen und später ins GELAN überführt.

In einer späteren Phase wurden zusammen mit dem BLW (Herrn [...]) eine ganze Reihe Flächen bereinigt, bei welchen aufgrund von durchgeführten Plausibilitäten Unklarheiten bestanden.

Eine ganz besondere Konstellation bestand beim Betrieb von Herrn X._____, welcher zu seinem Heimbetrieb noch den traditionellen Sömmerungsbetrieb «B._____» zupachtete, dort aber über den Sommer seine Milchkühe hielt und die Milch täglich für die Kälbermast auf seinen Heimbetrieb führte. Deshalb wurden dort (nebst den Heuwiesen) ebenfalls die vorwiegend für die eigenen Tiere genutzten Flächen (z.B. Fläche 13) als «Heimweide» ausgeschieden und zur LN gezählt.

Weshalb diese Fläche bei den Plausibilisierungen nicht erschienen ist, kann ich mir nur dadurch erklären, weil sie schon lange numerisch als Heimweide galt.»

7.5.6 Von dieser Ausscheidung durch das Landwirtschaftsamt hatte die Vorinstanz bei der Erstabgrenzung im Jahr 2001 keine Kenntnis (s. Bst. E.e oben). Der Beschwerdeführer seinerseits stellte im entsprechenden Anhörungsverfahren «nur» ein Umzonungsgesuch für eine ausserhalb der Fläche «Nr. 13» liegende Mähwiese, wobei auf der dafür eingereichten Karte die Fläche «Nr. 13» als Sömmerungsweide eingetragen war (vgl. Vorinstanz, act. 45 S. 2 und 65). Dieses Gesuch wurde mit der im Amtsblatt publizierten und in Rechtskraft erwachsenen Verfügung vom 15. März 2011 gutgeheissen und die dazugehörige Zonenkarte – auf welcher die Fläche «Nr. 13» dem Sömmerungsgebiet zugewiesen wurde – zur Einsicht aufgelegt (vgl. Bst. B oben).

7.5.7 Im Ergebnis erscheint gestützt auf die mit den Angaben von Y._____ übereinstimmenden Akten des Landwirtschaftsamtes erwiesen, dass das Landwirtschaftsamt in den 1990er Jahr zunächst numerisch – anhand der Anzahl eigener Tiere des Beschwerdeführers – 18.75 ha Heimweide ausgeschieden hatte. Im späteren Verlauf wurden diese 18.75 ha – unter der Annahme, dass die eigenen Tiere im Sommer am ehesten dort weideten – auf der Fläche «Nr. 13» lokalisiert. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Qualifizierung als Heimweide waren dabei allerdings nicht erfüllt (s. E. 7.4.4.14 f. oben). Die Behandlung als Heimweide durch das Landwirtschaftsamt erfolgte, weil der Beschwerdeführer für die vorhandene landwirtschaftliche Nutzfläche zu viele Kühe hatte und den anfallenden Dünger nicht ausbringen konnte.

8.

8.1 Der Beschwerdeführer stellt sich nun aber auf den Standpunkt, die Behörden seien nach Treu und Glauben an die Abgrenzung als Heimweide durch das Landwirtschaftsamt gebunden. Die fehlende Koordinierung zwischen der Vorinstanz und dem Landwirtschaftsamt dürfe sich nicht zu seinem Nachteil auswirken. Er habe wegen der Zuordnung der Heimweide zur landwirtschaftlichen Nutzfläche bis ins Jahr 2015 Direktzahlungen erhalten. Weiter seien Bewilligungen für die von ihm getätigten Investitionen in die Ställe auf dem E. _____ aufgrund des geringen Eigenlandanteils jeweils unter Berücksichtigung der zugepachteten (düngbaren) Flächen auf dem B. _____ erteilt worden. Diese Investitionen würden durch die angefochtene Verfügung zum Grossteil nutzlos.

8.1.1 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Das Gebot von Treu und Glauben verhindert illoyales Verhalten der Behörden, prüft also deren Verhalten nach den materiellen Kriterien der Vertrauenswürdigkeit und der Widerspruchsfreiheit. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bedeutet, dass die Privaten Anspruch darauf haben, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (BGE 146 I 105 E. 5.1.1; Urteile des BVGer B-3709/2020 vom 8. Juni 2021 E. 7.2, B-2179/2019 vom 6. November 2020 E. 6.3 und A-321/2019 vom 17. September 2019 E. 2.3.1).

8.1.2 Will sich eine Privatperson erfolgreich auf den Vertrauensschutz berufen, muss bei ihr gestützt auf eine Vertrauensgrundlage Vertrauen entstanden sein, das sich in einer nachteiligen Disposition manifestiert (Urteil B-3709/2020 E. 7.3 m.H.; MATTHIAS KRADOLFER, in: EHRENZELLER/EGLI/HETTICH/HONGLER/SCHINDLER/SCHMID/SCHWEIZER, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Art. 1-72, 4. Aufl. 2023; Art. 9 Rz. 72). Zudem ist eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Interesse am Vertrauensschutz und den entgegenstehenden öffentlichen Interessen vorzunehmen. Denn selbst wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt sind, können sich Private nicht darauf berufen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht (BGE 137 I 69 E. 2.6; KRADOLFER, St. Galler Kommentar, Art. 9 Rz. 91; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 664; WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Diss. 1983, S. 112).

8.1.3 Auf den Vertrauensschutz kann sich ferner nur berufen, wer von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch bei gehöriger Sorgfalt nicht hätte kennen müssen. Massgebend sind die individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der sich auf den Vertrauensschutz berufenden Personen. Dabei werden von Privaten an sich keine eigentlichen Nachforschungen über die Richtigkeit behördlichen Handelns erwartet (KRADOLFER, St. Galler Kommentar, Art. 9 Rz. 87 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 654 ff.). Anlass zur Überprüfung – etwa durch eine Rückfrage bei der betreffenden Behörde – besteht dort, wo die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage leicht erkennbar ist, z.B. bei Unklarheiten oder bei offensichtlicher Unvernünftigkeit einer Verfügung oder Auskunft (BGE 132 II 21 E. 6.1; Urteil des BVGer A-5368/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.3 und A-2699/2018 vom 28. März 2019 E. 4.2 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 656 f. und Rz. 682). Zudem verliert der ursprünglich gutgläubige Bürger nachträglich seinen guten Glauben und wird bösgläubig, wenn er vor der Vertrauensbetätigung auf die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage aufmerksam wird (WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 92). Ebenso entfällt der gute Glaube, wenn der vertrauenden Person die Verletzung von gesetzlichen Mitwirkungs- oder Informationspflichten vorzuwerfen ist (KRADOLFER, St. Galler Kommentar, Art. 9 Rz. 87).

8.1.4 Die Ausscheidung der Fläche «Nr. 13» als Heimweide durch das Landwirtschaftsamt bildete eine Vertrauensgrundlage und der Beschwerdeführer hat mutmasslich gestützt darauf Dispositionen getroffen. Allerdings kann von einem Landwirt, der sowohl einen Ganzjahres- als auch einen Sömmerungsbetrieb führt und über eine landwirtschaftliche Ausbildung (vgl. Art 70a Abs. 1 Bst. h LwG) sowie einschlägige Branchentätigkeit und -erfahrung verfügt, gefordert werden, dass er die relevanten landwirtschaftlichen Zonenbestimmungen und die jeweiligen Qualifizierungsvoraussetzungen grundsätzlich kennt (ähnlich: Urteil des BVGer B-3709/2020 vom 8. Juni 2021 E. 7.11). Bei der Ausscheidung der Fläche «Nr. 13» als Heimweide war offensichtlich, dass die rechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht gegeben waren. Die Fehlerhaftigkeit war damit leicht erkennbar.

8.1.5 Der Beschwerdeführer handelte in der Folge zudem insofern bösgläubig, als er die Fläche «Nr. 13» als landwirtschaftliche Nutzfläche behandeln liess und Flächenbeiträge bezog, und gleichzeitig die Weidezeit der eigenen Milchkühe auf dieser Fläche als Sömmerungsdauer deklarierte und dafür Sömmerungsbeiträge verlangte (vgl. Vorinstanz, act. 45

und act. 73 S. 32). Er hätte wissen müssen, dass eine Fläche beitragsrechtlich nicht gleichzeitig sowohl als Sömmerungs- als auch als landwirtschaftliche Nutzfläche behandelt werden kann, weshalb er namentlich auch mit einer Klärung der Verhältnisse rechnen musste (vgl. Urteil B-2208/2007 E. 5.3).

8.1.6 Bei der Erstabgrenzung im Jahr 2001 ist dem Beschwerdeführer sodann ein unzureichendes bzw. widersprüchliches Mitwirkungs- und Informationsverhalten vorzuwerfen. Dieses besteht entgegen der Vorinstanz nicht vorrangig darin, dass der Beschwerdeführer im entsprechenden Anhörungsverfahren kein Umzonungsgesuch für die Fläche «Nr. 13» gestellt hatte. Vielmehr ist das unzureichende bzw. widersprüchliche Mitwirkungs- und Informationsverhalten darin zusehen, dass er mit einem anderen Umzonungsgesuch eine Karte einreichte, auf welcher die Fläche «Nr. 13» als Sömmerungsweide eingetragen war. Zudem hat er es in der Folge unterlassen, die von der Vorinstanz verfüigten Grenzen des Sömmerungsgebietes zu überprüfen.

8.1.7 Nach dem Gesagten erscheint es zumindest sehr fraglich, ob der Beschwerdeführer bei seinen Dispositionen berechtigterweise auf die Vertrauensgrundlage hat vertrauen dürfen. Letztlich kann dies jedoch offengelassen werden, da dem Vertrauensschutz vorliegend – wie sogleich zu zeigen sein wird – ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht.

8.1.8 Der Beschwerdeführer bringt vor, Investitionen in die Ställe des E. _____ getätigt zu haben, die durch die angefochtene Verfügung grösstenteils nutzlos würden. Den konkreten Umfang der (finanziellen) Konsequenzen legt er jedoch nicht dar. Diesem behaupteten finanziellen Interesse des Beschwerdeführers steht das gewichtige Interesse an der Durchsetzung der richtigen Anwendung des Rechts, namentlich das Interesse am Erhalt der traditionellen Kulturlandschaft und der Eingrenzung der intensiver bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche gegenüber. Das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des objektiven Rechts ist bei einem Dauerrechtsverhältnis wie der Zonenzugehörigkeit eines Betriebes stärker betroffen, als bei Rechtsverhältnissen, die sich auf einen zeitlich abgeschlossenen Sachverhalt beziehen (Urteil B-2208/2007 E. 5.3). Dem öffentlichen Interesse kommt im Vergleich zum privaten Interesse des Beschwerdeführers nach Vertrauensschutz deshalb grösseres Gewicht zu (vgl. Urteil B-2208/2007 E. 5.3.).

8.1.9 Im Ergebnis ist die durch den Kanton festgesetzte Abgrenzung bzw. die ursprünglich fehlerhafte Ausscheidung der Fläche «Nr. 13» als Heimweide in den 1990er Jahren bei der Überprüfung der Grenzen des Sömmerungsgebiets auf dem B. _____ deshalb nicht zu berücksichtigen.

9.

9.1 Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, eine Zuteilung der Fläche «Nr. 13» zum Berggebiet ergebe sich auch aus dem Rechtsgleichheitsgebot, zumal die meisten Flächen rund um den B. _____ im Berggebiet lägen.

9.2 Der in Art. 8 Abs. 1 BV verankerte Grundsatz der Rechtsgleichheit verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 565 ff.). Der Beschwerdeführer begründet in keiner Weise, weshalb der Sachverhalt beim B. _____ gleich sein soll wie bei anderen, in der Nähe gelegenen und angeblich dem Berggebiet zugewiesenen landwirtschaftliche Parzellen.

9.3 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung bei der Zoneneinteilung eine eher abgeschwächte Bedeutung zukommt. Es liegt im Wesen der landwirtschaftlichen Zonenplanung, dass Zonen gebildet und gegeneinander abgegrenzt werden müssen und dass Betriebe, welche in Bezug auf einzelne Kriterien Ähnlichkeit aufweisen, zonenrechtlich verschieden behandelt werden können (Urteile B-2060/2007 E. 8 und B-2242/2007 E. 8, je m.w.H.). Der Beschwerdeführer vermag daher auch mit dieser Rüge nicht durchzudringen.

10.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorinstanz betreffend die Fläche «Nr. 13» auf dem B. _____ zu Recht keine Änderung der Gebietszuteilung vorgenommen hat. Sie wurde bei der Erstabgrenzung von 2001 korrekt dem Sömmerungsgebiet zugewiesen. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

11.

11.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien

(vgl. Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Im vorliegenden Fall ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 2'500.– festzusetzen. Zur Bezahlung der Verfahrenskosten wird nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe verwendet.

11.2 Der Beschwerdeführer hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

12.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Corine Knupp

Versand: 1. Dezember 2023

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilagen: Akten zurück)
- die Vorinstanz (Einschreiben; Beilagen: Akten zurück)