



Abteilung II
B-2242/2007
{T 0/2}

Urteil vom 17. Juli 2008

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz), Richter Hans-Jacob Heitz, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Marion Spori.

Parteien

1. **Alpkorporation X.**_____, z. H. des Präsidenten
A._____,
2. **B.**_____,
3. **C.**_____,
4. **D.**_____,
5. **E.**_____,

alle vertreten durch Fürsprecher Johann Schneider,
Eglispor 56, 3506 Grosshöchstetten,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW),
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abgrenzung des Berg- und Sömmerungsgebietes.

Sachverhalt:

A.

Die Parzelle X. steht im Eigentum der Beschwerdeführerin 1. Das

Grundstück ist gegenwärtig in vier Bereiche unterteilt, für deren Bewirtschaftung die Beschwerdeführer 2 bis 5 Direktzahlungen beziehen.

Seit Inkrafttreten der neuen Landwirtschaftsgesetzgebung am 1. Januar 1999 legt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) die Grenzen des Sömmerungsgebietes fest. Die erstmalige Abgrenzung wurde kantonsweise in der ganzen Schweiz vorgenommen. Am 10. Mai 2000 wurde die Verfügung betreffend Abgrenzung des Sömmerungsgebietes für den Kanton Bern im kantonalen Amtsblatt publiziert. Das Grundstück X. wurde dabei nicht dem Sömmerungsgebiet zugewiesen, sondern gelangte in die Bergzone IV. Diese Zuteilung wurde nach Ablauf der Beschwerdefrist Mitte Juni 2000 rechtskräftig.

Im Frühjahr 2006 stellte das BLW fest, dass die Weide X. seit jeher im Frühjahr und im Herbst von *mehreren* Tierhaltern gemeinsam genutzt und somit – entgegen der Voraussetzung für die Zuteilung zur Bergzone IV – nicht einem Talbetrieb als Dauerweide diene.

Am 26. Mai 2006 fand in Y. eine Besprechung mit anschliessendem Augenschein auf dem Grundstück X. statt. Daran nahmen Vertreter der Alpkorporation X., der Gemeinde Y., des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) und des BLW teil.

Im Hinblick auf eine allfällige Anpassung der landwirtschaftlichen Zonengrenzen gelangte das BLW mit Schreiben vom 8. November 2006 an jene Bestösser von X., welche Teilflächen des Grundstücks als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) deklarieren (Beschwerdeführer 2 - 5), informierte sie über das inhaltliche und administrative Vorgehen und räumte ihnen im Rahmen des rechtlichen Gehörs eine 30-tägige Frist zur Stellungnahme ein. Dem LANAT und der Gemeinde Y. wurden Kopien sämtlicher Anhörungsschreiben zugestellt. Alle vier betroffenen Landwirte erhoben inhaltlich identische Einsprachen beim BLW. Telefonisch liess sich auch der Präsident der Alpkorporation gegen die Einteilung von X. ins Sömmerungsgebiet vernehmen.

Mit Verfügung vom 20. Februar 2007 schloss das BLW die Parzelle X. von Amtes wegen aus der Bergzone IV aus und teilte sie dem Sömmerungsgebiet zu. Es wies darauf hin, dass der genaue Grenzverlauf auf der Karte mit den landwirtschaftlichen Zonengrenzen eingesehen werden könne, welche die Gemeinde aufbewahre. Zur Begründung hielt es fest, die Parzelle X. gehöre nach den altrechtlichen Bestimmungen zu den Gemeinschaftsweiden, für deren Bewirtschaftung der Kanton

bis 1997 korrekterweise keine Flächenbeiträge ausgerichtet habe. Seit 1999 könnten Sömmerungsbeiträge auch für Gemeinschaftsweiden ausgerichtet werden, die der Vor- und Nachweide dienen. Aus dem Umstand, dass kein diesbezügliches Gesuch gestellt worden sei, könne nicht einfach gefolgert werden, dass automatisch ein Anrecht auf allgemeine Direktzahlungen bestehe. Zur LN zähle die dem Betrieb zugeordnete, pflanzenbaulich genutzte Fläche, die dem Bewirtschafter das ganze Jahr zur Verfügung stehe. Da die Weidefläche X. mehreren Bewirtschaftern bzw. Auftriebsberechtigten zur Verfügung gestanden habe, die Flächenbeiträge mit diesen geteilt werden mussten und der Weidebetrieb weiterhin durch das Weidereglement der Korporation geregelt geblieben sei, könne nicht gesagt werden, sie stehe einem Bewirtschafter bzw. einem Talbetrieb ohne Einschränkung zur Verfügung. Damit fehle es an der Voraussetzung zur Zuweisung zur Bergzone IV. Bis 1997 habe der Kanton das Grundstück X. denn auch als Gemeinschaftsweide behandelt. Die Umwandlung in LN sei 1998 nur deshalb erfolgt, weil der Kanton von der falschen Annahme ausgegangen sei, die abgeäunten Teilflächen habe die Alpkorporation vier Bewirtschaftern vollumfänglich zur alleinigen Nutzung überlassen, was aber nicht der Fall sei. Laut Alpkataster sei die traditionelle Form der Nutzung von X. die Bewirtschaftung als Gemeinschaftsvorsass. Das Grundstück habe schon damals im Eigentum einer Alpkorporation gestanden und sei als Vor- und Nachweide von Vieh mehrerer Ansprecher oder Pächter von Weiderechten genutzt worden und bloss im Frühsommer sowie im Herbst besetzt gewesen. Somit habe das Grundstück X. seit jeher der gemeinschaftlichen Weidehaltung von andernorts überwintertem Vieh verschiedener Tierhalter gedient. Daher sei nach Massgabe der Abgrenzungskriterien die bestehende Zuteilung von X. zum Berggebiet nicht gerechtfertigt und eine nachträgliche Zuweisung zum Sömmerungsgebiet erweise sich als unumgänglich. Diese Korrektur rechtfertige sich auch hinsichtlich dem Gebot der Gleichbehandlung von korporativen Vorweiden.

B.

Gegen diese Verfügung erhoben die Beschwerdeführer, alle vertreten durch Fürsprecher Johann Schneider, am 23. März 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer), mit den Anträgen, die Verfügung sei aufzuheben und die Parzelle X. sei in der Bergzone IV zu belassen. Sie führten aus, ein Gemeinschaftsweidebetrieb müsse von der Korporation bewirtschaftet werden, das heisst das Unternehmen selbst führe die Weide auf eigene Rechnung und Gefahr und verteile

die Nutzungsrechte. Eine gemeinschaftliche Weidehaltung von Tieren bedeute, dass diese die ganze Zeit vom Unternehmen "Alpgenossenschaft" betreut würden. Diese Kriterien trafen hier indessen nicht zu: Die Weidgenossenschaft X. sei eine Genossenschaft im Sinne des bernischen Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch. Sie sei zwar im Grundbuch als Eigentümerin des Grundstücks X. eingetragen, ihr Eigentum sei aber mit Kuhrechten von Alleineigentümern belastet, somit total ausgehöhlt ("nacktes Eigentum"). Da die Weide noch nicht nach dem eidgenössischen Grundbuch vermessen sei, könne die Aufteilung der Fläche nur in Kuhrechten erfolgen (vorliegend 84 Kuhrechte). Das Kuhrecht sei ein selbstständiges und dauerndes Recht; solche würden grundsätzlich ins Grundbuch aufgenommen. Im Kanton Bern habe die Aufnahme der Kuhrechte im Grundbuch in der Form des Seybuches stattgefunden. Die Anteile an der Parzelle X. seien somit sachenrechtlich verselbstständigt und stünden im Alleineigentum oder im Miteigentum des/der jeweiligen Eigentümer(s). Jeder Landwirt nutze seine Eigentums- und Pachtanteile auf eigene Rechnung und Gefahr und sei berechtigt bzw. verpflichtet, seinen Anteil an der Vorsass selbst zu bewirtschaften oder zu verpachten und die Unterhaltsarbeiten am Land und an den Hütten auszuführen. Somit handle es sich nicht um eine Gemeinschaftsweide. Dies ergebe sich auch daraus, dass der amtliche Wert eines jeden Kuhrechts beim jeweiligen Eigentümer aufgerechnet werde und die Weidgenossenschaft effektiv über keinen amtlichen Wert verfüge. Im Unterschied zu einer Gemeinschaftsalp, bei welcher die Korporation als Unternehmen selbst für Liegenschaftssteuer und Gemeindeabgaben belastet werde, müssten im vorliegenden Fall die Eigentümer der Kuhrechte ihren Anteil selbst versteuern, respektive die Tellen usw. selbst bezahlen. Auch die Einwohnergemeinde Y. habe als Eigentümerin von 31.75 Kuhrechten ihre Anteile an einzelne Landwirte verpachtet. Dies zeige ebenfalls, dass keine Gemeinschaftsweide vorliege, da bei einer Gemeinschaftsweide die Korporation nicht Pachtverträge abschliessen, sondern nur Auftriebsrechte an die Berechtigten erteilen würde. Das Grundstück sei schon immer als Dauerweide/Vorweide von einzelnen Eigentümern oder Pächtern der Kuhrechte benutzt worden. Bereits bei der Auflage des Alpkatasters im Jahre 1969 sei anerkannt worden, dass sich der grösste Flächenanteil im privaten Besitz befinde und mehrheitlich durch die Eigentümer selbst bewirtschaftet werde. Seit Mitte Juni 2000 sei das Grundstück rechtskräftig der Bergzone IV zugewiesen. Der Vertrauensschutz in die rechtskräftige Abgrenzungsverfügung sei hoch zu gewichten, insbesondere auch weil die Zuteilung gestützt auf die Verfügung des LA-

NAT vom 17. April 1998 erfolgt sei. Es seien keine neuen Sachverhaltselemente seit Erlass der rechtskräftigen Verfügung eingetreten.

C.

Mit Vernehmlassung vom 22. Juni 2007 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hielt fest, die Bewirtschaftung von X. könne mit der Behandlung als Gemeinschaftsweidebetrieb vollständig abgebildet und die weidewirtschaftlich erbrachte Leistung zielgerichtet und ordnungskonform abgegolten werden. Die auch aus landschaftspflegerischer Optik unerwünschte Unterteilung der Gemeinschaftsweiden, welche eine bloss konstruktive Auslösung von Flächenbeiträgen darstelle, werde damit hinfällig. Den Tieren sämtlicher Auftriebsberechtigter sei grundsätzlich die gesamte Fläche der Korporationsalp zugänglich; die genutzten Flächen würden nicht einzelnen Auftriebsberechtigten zugewiesen. Auch wenn die Bestösser ihre Tiere selber in den jeweiligen Ökonomiegebäuden hielten, von denen sie genauso Eigentümer seien wie von den Kuhrechten, anerkenne der Kanton einen Sömmerungsbetrieb, setze aufgrund der gemeinsamen Bewirtschaftung der Fläche einen Normalbesatz für die ganze Korporationsalp fest und richte die Sömmerungsbeiträge der Alpkorporation aus. Weil Direktzahlungen als Bewirtschaftungsbeiträge und nicht als Eigentumsrenten konzipiert seien, seien die Eigentumsverhältnisse dabei grundsätzlich ohne Bedeutung. Die Voraussetzungen für eine Behandlung als Dauerweide seien weder früher noch heute erfüllt gewesen, da keine realen Flächen ins Eigentum von Bewirtschaftern übergegangen seien, die übrigen Eigentümer und Pächter von Kuhrechten ihr Nutzungsrecht weiterhin wahrnehmen und das Weidereglement mit Bestimmungen zur Bewirtschaftung in Kraft geblieben sei und angewandt werde. Die vier "Bewirtschafter" könnten somit über die fraglichen Flächen nicht uneingeschränkt verfügen, was auch daraus hervorgehe, dass der ihnen ausbezahlte Flächenbeitrag unter sämtliche Bestösser der jeweiligen Teilflächen aufgeteilt worden sei. Der Entscheid der kantonalen Behörde im Jahr 1998 sei daher zu Unrecht erfolgt. In Widerspruch zur Darstellung in der Beschwerde gehe aus dem Alpkataster hervor, dass X. im Eigentum einer Alpkorporation stehe. Insgesamt bestehe kein Zweifel daran, dass X. auch traditionell als Gemeinschaftsweide genutzt worden sei. Bei der Zonenzugehörigkeit von Flächen handle es sich um ein Dauerrechtsverhältnis. Da sich eine fehlerhafte Zuteilung über eine längere Zeitspanne erstrecken würde, sei der

richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts gegenüber der Wahrung der Rechtssicherheit der Vorrang einzuräumen.

D.

In ihrer Replik vom 16. August 2007 hielten die Beschwerdeführer an ihren Rechtsbegehren fest. Sie machten geltend, die Vorinstanz verwechsle die altrechtliche Gemeinschaftsweide mit der heutigen Definition. In der heute geltenden und allein massgeblichen Begriffsverordnung werde für das Vorliegen einer Gemeinschaftsweide neu verlangt, dass die Korporation oder Gemeinschaft die Grundstücke selbst, d.h. auf eigene Rechnung und Gefahr, bewirtschafte. Im Übrigen würden Vorsasse seit der Umsetzung der Agrarpolitik (AP) 2002 der LN zugewiesen, was auch vorliegend so handzuhaben sei (wird näher ausgeführt).

Mit Duplik vom 12. September 2007 hielt das BLW an seinen Anträgen und seiner Begründung fest, welche es in einigen Punkten ergänzte.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Entscheid des BLW vom 20. Februar 2007 stellt eine Verfügung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021). Diese Verfügung kann nach Art. 166 Abs. 2 LwG (zitiert in E. 2.1) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. VwVG i. V. m. Art. 31 ff. und 37 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Zur Beschwerdeführung ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung berührt ist, und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG). Diese Beschwerdelegitimation ist hauptsächlich auf Private zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts (BGer) ist jedoch auch ein Gemeinwesen nach Artikel 48 Buchstabe a VwVG zur Verwaltungsbeschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Gemeinwesen in seinen vermögensrechtlichen Interessen berührt ist, und

wenn es als Grundeigentümer Beschwerde führt (BGE 123 II 371 E. 2c; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 566 ff. je mit weiteren Hinweisen). Die Beschwerdeführerin 1 ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit nach kantonalem Recht (Art. 59 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210] i. V. m. Art. 20 Abs. 1 des Bernischen Gesetzes vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [EG ZGB, BSG 211.1]). Als Eigentümerin der fraglichen Parzellen vertritt sie wie ein Privater ihre vermögensrechtlichen Interessen. Sie ist durch die angefochtene Verfügung wie ein Privater berührt und hat daher ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung.

Die Beschwerdeführer 2, 3, 4 und 5 deklarieren Teilflächen der umstrittenen Parzelle als landwirtschaftliche Nutzfläche. Durch die angefochtene Verfügung sind sie daher ebenfalls in ihren vermögensrechtlichen Interessen berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung. Alle Beschwerdeführer sind daher zur Beschwerde legitimiert.

Der Präsident und der Bergschreiber der Beschwerdeführerin 1 sind gemeinsam zur Unterschrift berechtigt (Art. 9 des Weidereglements der Weidgenossenschaft X. vom 21. Mai 1942). Die Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Vertreter hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG).

2.

Nachdem das BLW im Frühling 2006 festgestellt hatte, dass die Parzelle X. seit jeher im Frühjahr und im Herbst von mehreren Tierhaltern gemeinsam als Weide genutzt wird, schloss es dieses Grundstück mit Verfügung vom 20. Februar 2007 von Amtes wegen aus der Bergzone IV aus und teilte es dem Sömmerungsgebiet zu.

Gegen diese Verfügung erhoben die Beschwerdeführer Beschwerde vor dem BVGer. Sie stellen den Antrag, das Grundstück X. in der Bergzone zu belassen, und begründen dies im Wesentlichen damit, es handle sich bei dieser Fläche nicht um eine Gemeinschaftsweide, sondern X. diene den Landwirten als Maiensäss und werde von jedem einzelnen selbstständig bewirtschaftet. Es bestehe kein

Gemeinschaftsweidebetrieb, da die Alpkorporation zwar Eigentümerin, nicht aber – wie in der gesetzlichen Definition verlangt – Bewirtschafterin der Parzelle sei.

Umstritten ist somit, ob das BLW zu Recht die Ansicht vertrat, bei der Parzelle X. handle es sich um eine Gemeinschaftsweide und demgemäss deren Ausschluss aus der Bergzone IV bzw. die Zuteilung derselben zum Sömmerungsgebiet verfügte.

2.1 Nach Art. 4 Abs. 2 und 3 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) unterteilt die Vorinstanz die landwirtschaftlich genutzte Fläche nach Massgabe der Erschwernisse in Zonen und führt hierzu einen Produktionskataster. Der Bundesrat legt die Abgrenzungskriterien fest.

Die auf Grund dieser Bestimmung erlassene und auf den 1. Januar 1999 (AS 1999 404) in Kraft getretene Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1) wurde bis anhin dreimal geändert; die letzte Änderung erfuhr sie im Jahr 2007 (vgl. AS 2007 6185; in Kraft seit 1. Januar 2008).

Bei einer Rechtsänderung finden bezüglich des materiellen Rechts grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben oder hatten (BGE 128 V 315 E. 1e/aa, BGE 119 Ib 103 E. 5). Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende übergangsrechtliche Regelung treffen (BGE 107 Ib 133 E. 2b), was er indessen hier nicht getan hat.

Vorliegend begann das Verfahren zur Umzonung der betroffenen Parzelle im Frühling des Jahres 2006 und die angefochtene Verfügung erging im Februar 2007. Insofern war der zu Rechtsfolgen führende Tatbestand erst im Jahr 2007 erfüllt. Anwendbar sind daher grundsätzlich die gesetzlichen Bestimmungen, die in jenem Jahr Geltung hatten, und die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Fassung der landwirtschaftlichen Zonenverordnung kommt nicht zur Anwendung.

2.2 Nach Art. 1 Abs. 1 und 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung (in der Fassung vom 24. April 2002, AS 2002 1379) umfasst die landwirtschaftlich genutzte Fläche das Sömmerungsgebiet und die landwirtschaftliche Nutzfläche. Das Sömmerungsgebiet umfasst die Sömmerungsfläche.

Für die Abgrenzung des Sömmerungsgebietes dienen die Sömmerungsweiden, die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird, sowie die Gemeinschaftsweiden. Die Grenzen des Sömmerungsgebietes werden auf Grund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festgelegt (Art. 3 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

Das BLW setzt die Grenzen fest. Der Kanton, auf dessen Gebiet die fragliche Grenze verläuft, ist anzuhören. Das BLW stützt sich bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebietes auf den Alpkataster und auf die durch die Kantone festgesetzte Abgrenzung und zieht die Grenzen so, dass die Anwendung der Gesetzgebung möglichst einfach ist (Art. 4 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

Das BLW kann im Rahmen der Kriterien nach Artikel 3 und 4 von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschaftlerin die Grenzen des Sömmerungsgebietes ändern (Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

2.3 Bei der Überprüfung der Zonenzugehörigkeit sind somit gemäss Artikel 3 Absatz 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung insbesondere die Kriterien der Bewirtschaftung vor 1999 und der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung zu beurteilen.

Weiter ist festzuhalten, dass der Beschwerdeinstanz bei der materiellen Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids volle Kognition zukommt (vgl. Art. 49 VwVG). Andererseits legt sich das BVGer eine gewisse Zurückhaltung auf, bevor es in den Entscheid der Vorinstanz eingreift, denn zu beurteilen sind örtliche Verhältnisse, mit denen die Vorinstanz besser vertraut ist und wozu spezifische Fachkenntnisse notwendig sind.

Im Folgenden ist näher auf die historische Entwicklung des Zonensystems und die einschlägigen rechtlichen Regelungen sowie die diesbezüglichen Materialien einzugehen (E. 3 und 4). Gestützt hierauf ist der rechtserhebliche Sachverhalt einer rechtlichen Würdigung zu unterziehen (E. 5 und 6).

3.

Nach Artikel 1 LWG sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion ei-

nen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft sowie dezentralen Besiedelung des Landes. Diese Bestimmung drückt im Einklang mit Artikel 104 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die Multifunktionalität der Landwirtschaft aus.

Während ursprünglich die Versorgungsfunktion der Landwirtschaft im Zentrum stand, wurde mit der Einführung der ergänzenden Direktzahlungen und der Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen mit der Änderung vom 9. Oktober 1992 des Landwirtschaftsgesetzes (AS 1993 1571, Art. 31a und 31b aLwG; heute Art. 70 - 77 LwG), eine grundsätzliche Richtungsänderung in der Agrarpolitik eingeleitet. Insbesondere wurden Preis- und Einkommenspolitik getrennt und den ökologischen Gesichtspunkten der Landwirtschaft erhöhtes Gewicht eingeräumt; einer weiteren Intensivierung der Landwirtschaft sollte Einhalt geboten werden (vgl. Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, Teil I: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen, BBl 1992 II 1 ff., Ziff. 22 S. 11 ff.). Angestrebt wird seither tendenziell eine weniger intensive Landwirtschaft und ein Verzicht auf Ausweitung der Produktion sowie der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

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, BBl 1992 II 130 ff., Ziff. 241.2, S. 387). Das erklärt, weshalb sich das Zonengefüge heute nicht als völlig kohärentes System ohne Überschneidungen präsentiert.

Die Sömmerungsbeiträge leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung einer gepflegten Kulturlandschaft, insbesondere im Berggebiet. Sie erweisen sich als unabdingbare Voraussetzung für die Bestossung der Sömmerungsweiden und damit für die Erhaltung dieser traditionellen Kulturlandschaften mit ihrer charakteristischen Artenvielfalt. Ausserdem ist die Sömmerung eine besonders tiergerechte Produktionsform (vgl. Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002] BBl 1996 IV 1ff., Ziff. 232.32, S. 226 f.). In diesem Sinne geht es im Zusammenhang mit der Abgren-

zung der Sömmerungszone darum, die (intensiver bewirtschaftbare) landwirtschaftliche Nutzfläche einzugrenzen und das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft zu erhalten. Die Abgrenzungskriterien nach der landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung sind folglich im Sinne dieser Zweckbestimmung restriktiv anzuwenden, ohne dass aber der Status quo schematisch zementiert werden dürfte.

4.

Die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung enthält jene wichtigsten Begriffsdefinitionen und Verfahrensbestimmungen, die in mehr als einer massnahmenpezifischen Verordnung gebraucht werden. Sie ist eine bereichsübergreifende Verordnung, die der Durchführung von Massnahmen dient, die sich u. a. aus dem Landwirtschaftsgesetz ergeben. Sie entfaltet somit nur indirekte Wirkung und hat in diesem Sinne keine Eigenständigkeit (vgl. Vernehmlassungsentwurf des EVD vom 15. Juni 1998 zur LBV, Übersicht).

4.1 Bis Ende 1998 stand die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 26. April 1993 (aLBV, AS 1993 1598) in Kraft. Diese wurde am 1. Januar 1999 von der heute geltenden LBV vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91) abgelöst, welche ihrerseits mehrmals Änderungen erfuhr.

Das BLW stützte sich bei der Behandlung der Frage, ob X. vor 1999 als Gemeinschaftsweide bewirtschaftet wurde, zum Teil auf die aLBV (vgl. nachfolgende E. 4.3.1). Dies ist entgegen der Meinung der Beschwerdeführer nicht unhaltbar, da die aLBV in dem für die Abgrenzung entscheidenden Zeitraum Geltung hatte. Bei der Frage, welche Bewirtschaftungsform auf einer Parzelle vor dem Jahr 1999 praktiziert wurde, ist der rechtlich zu ordnende Tatbestand nämlich derjenige, wie er sich eben in den Jahren *vor* 1999 präsentierte. Wie in den folgenden Erwägungen zu zeigen ist, sind beide Verordnungen bezüglich der hier interessierenden Frage gleich auszulegen.

4.2 Sowohl die alte als auch die neue LBV definieren die Gemeinschaftsweiden klar als zur Sömmerungszone zugehörig: Art. 15 Abs. 2 aLBV hält folgendes fest: "Gemeinschaftsweiden gehören nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche". Nach Art. 24 Abs. 1 LBV gelten die Sömmerungs- und die Gemeinschaftsweiden sowie die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird, als Sömmerungsfläche. Als LN gilt demgegenüber die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die

Sömmerungsfläche (Art. 24), die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht (Art. 14 LBV). Die Flächen im Sömmerungsgebiet gelten als Sömmerungsflächen, auch wenn sie anders genutzt werden (Art. 24 Abs. 2 LBV).

Mit andern Worten werden Gemeinschaftsweiden nach alter wie auch neuer Ordnung per se – und damit unabhängig von ihrer Nutzung – dem Sömmerungsgebiet zugeschlagen. Ein Gebiet, das als Gemeinschaftsweide bewirtschaftet wird, kann demnach nicht als Dauergrünfläche anerkannt werden (vgl. den unveröffentlichten Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements [REKO/EVD] vom 1. November 2002 [00/7B-013] E. 6.2).

4.3 Unterschiede gibt es einzig in der Begriffsdefinition bezüglich der Gemeinschaftsweide nach dem Wortlaut der alten und neuen LBV (vgl. E. 4.3.1 und 4.3.2). Die Tragweite dieser Unterschiede ist nachfolgend zu untersuchen und in Relation zu der oben erwähnten klaren Zuweisung der Gemeinschaftsweiden zum Sömmerungsgebiet zu setzen (E. 4.4).

4.3.1 Nach Art. 15 Abs. 1 aLBV galten als Gemeinschaftsweiden Flächen mit ausschliesslicher Weidenutzung, welche im Eigentum von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften sind und von verschiedenen Tierhaltern gemeinsam genutzt werden.

Heimweiden gehörten nach Art. 11 Abs. 4 aLBV zur Dauergrünfläche, wenn sie vom Betrieb aus bewirtschaftet wurden, in dessen Nähe lagen, so dass die Tiere täglich in einen Stall des Betriebes zurückkehren konnten, vorwiegend mit eigenen Tieren bestossen wurden und ausserhalb des Sömmerungsgebietes lagen.

4.3.2 Nach Art. 25 LBV sind Gemeinschaftsweiden Flächen im Eigentum von öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Körperschaften, die traditionell von verschiedenen Tierhaltern oder Tierhalterinnen gemeinsam als Weide genutzt werden und die zu einem Gemeinschaftsweidebetrieb (Art. 8) gehören.

Als Gemeinschaftsweidebetrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das: a) der gemeinschaftlichen Weidehaltung von Tieren dient; b) Gemeinschaftsweiden aufweist; c) über Gebäude oder Einrichtungen für die Weidehaltung verfügt; und d) von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Allmendkorporation bewirtschaftet wird (Art. 8 LBV).

4.4 Gemäss ständiger Rechtsprechung des BGer ist eine Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen (vgl. nachfolgende E. 4.4.1). An einen klaren und unzweideutigen Wortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (BGE 125 III 57 E. 2b, BGE 120 II 112 E. 3a). Abweichungen von einem klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass dieser nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung (vgl. nachfolgende E. 4.4.2), aus ihrem Sinn und Zweck (vgl. nachfolgende E. 4.4.3) oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die wörtliche Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Übrigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen (grammatikalische, historische, systematische und teleologische), wobei das BGer einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGE 127 III 318 E. 2b; 124 III 266 E. 4, mit Hinweisen).

4.4.1 Nach dem Wortlaut von Art. 25 LBV kam im Vergleich zu Art. 15 Abs. 1 aLBV ein zusätzliches Kriterium zur Definition der Gemeinschaftsweide hinzu. Demgemäss muss eine Gemeinschaftsweide zu einem Gemeinschaftsweidebetrieb gehören, was nach Art. 8 LBV wiederum voraussetzt, dass ein landwirtschaftliches Unternehmen vorliegt, das von der Korporation bewirtschaftet wird.

4.4.2 Im historischen Zusammenhang ist zu der in Frage stehenden Änderung folgendes festzuhalten:

Vor dem Inkrafttreten der neuen LBV erhielten Gemeinschaftsweiden, die als Vor- und Nachweiden dienten und auf denen sich daher am damals geltenden Stichtag (25. Juli) kein Vieh befand, weder Sömmerungs- noch Flächenbeiträge. Dieser Nachteil wurde in einem Postulat vom 31. Januar 1995 von Nationalrat Hari gerügt. Er stellte sich auf den Standpunkt, die LBV müsste entsprechend geändert werden und dahin zielen, dass diese Gemeinschaftsweiden zur LN zählten.

In seiner Antwort vom 17. Mai 1995 führte das EVD unter anderem aus, gemeinschaftlich genutzte Flächen könnten nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche anerkannt werden, da die realen Flächen den

einzelnen Gemeinschaftern nicht zuteilbar seien. Die im Postulat erwähnten Gemeinschaftsweiden würden in der Regel als Vor- und Herbstweiden zur eigentlichen Alpsommerung genutzt und bildeten somit einen Teil der Sommerung. Einzig jene Gemeinschaftsweiden, die nicht während des ganzen Sommers bestossen seien und nicht als Vorweide Bestandteil einer Sommerung und auch nicht einem Ganzjahresbetrieb als LN zuteilbar seien, würden über das heutige Direktzahlungssystem nicht direkt erfasst. Der direkte oder indirekte Einbezug dieser Flächen in die Beitragsberechtigung sei zu prüfen. Das Problem könne aber nicht allein über eine Anpassung der LBV, d. h. über eine anderslautende Definition gelöst werden. Vielmehr sei in diesem Bereich auch die Konzeption der Direktzahlungen zu überprüfen. Diese Überprüfung werde im Rahmen der zweiten Etappe der Agrarreform vorgenommen.

Im Vernehmlassungsentwurf des EVD vom 15. Juni 1998 zur LBV wird sodann in den Erläuterungen zu Art. 6 "Gemeinschaftsweidebetrieb" angemerkt, beim Gemeinschaftsweidebetrieb handle es sich in der Regel um ein von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer Allmendkorporation geführtes Unternehmen, das Gemeinschaftsweiden bewirtschaftete. Die Notwendigkeit einer Definition dieser speziellen Betriebsform im Sommerungsgebiet habe sich ergeben, weil sie für die Beitragszahlungen separat erfasst und differenziert behandelt werden müsse. Während die Beiträge für Sommerungsbetriebe pro Tier bezahlt würden, sollten sie bei Gemeinschaftsweidebetrieben über den Normalstoss abgegolten werden.

Unter Art. 22 "Gemeinschaftsweiden" wird darauf hingewiesen, dass die Umschreibung der bisherigen Fassung entspreche. Gemeinschaftsweiden gehörten zur Sommerungsfläche, obschon sie sich in der Regel als Inseln ausserhalb der eigentlichen Sommerungszone befänden.

Im Vernehmlassungsentwurf vom 15. Juni 1998 zur Sommerungsbeitragsverordnung (SöBV vom 29. März 2000, SR 910.133) hielt das EVD dementsprechend u.a. fest, die Sommerungsbeiträge für Gemeinschaftsweidebetriebe von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Allmendkorporationen sollten neu pro Normalstoss festgesetzt werden. Im Umsetzungskonzept wird unter Ziffer 111 ("Vorweiden und Maiensässe") festgehalten, "Vorweiden und Maiensässe sowie bestimmte Gemeinschaftsweiden, die nicht Bestandteil eines während des gan-

zen Sommers bestossenen Sömmerungsbetriebes sind, verfügen am Stichtag (25. Juli) über keinen Tierbesatz. Nach geltendem Recht können dafür keine Sömmerungsbeiträge, und weil es sich um Sömmerungsflächen handelt, auch keine Flächenbeiträge geltend gemacht werden. Soweit es sich um Flächen von privaten Betrieben handelt, sollen sie neu der LN zugeteilt werden". Unter Ziffer 113 ("Gemeinschaftsweiden") wird erklärt, "die ausserhalb der eigentlichen Sömmerungszone von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Allmendkorporationen bewirtschafteten Flächen sollen als Weidebetriebe erhalten bleiben. Wo dies der traditionellen Nutzung entspricht, sollen sie nicht mehr in LN umgewandelt werden können (...). Sie werden wie die Sömmerungszone aufgrund der Zonenordnung als Teil des Sömmerungsgebietes ausgeschieden. Da diese Weiden unabhängig von Sömmerungsbetrieben teilweise nur im Frühjahr und im Herbst bestossen werden, soll der Beitrag pro Normalstoss festgesetzt werden."

4.4.3 Diese Materialien zeigen auf, dass im Prinzip keine Änderung vorgesehen war bezüglich der Definition der Gemeinschaftsweide und deren grundsätzlichen Zugehörigkeit zur Sömmerungszone. Das im Postulat Hari beschriebene Problem der "beitragslosen Gemeinschaftsweiden" wurde insofern gelöst, als der Beitrag für Gemeinschaftsweiden, welche unabhängig von Sömmerungsbetrieben nur im Frühjahr und im Herbst bestossen werden, neu über den Normalstoss (Sömmerung einer rauhfutterverzehrenden Grossvieheinheit während 100 Tagen) abgerechnet werden sollte. Daraus ergab sich auch überhaupt erst die Notwendigkeit, den "Gemeinschaftsweidebetrieb" in der LBV zu definieren (vgl. Vernehmlassungsentwurf zu Art. 6 LBV).

Somit wurde nicht beabsichtigt, ein neues, einschränkendes Kriterium zur Definition einer Gemeinschaftsweide einzuführen. Die Wortwahl des EVD im Vernehmlassungsentwurf zur LBV, es handle sich beim Gemeinschaftsweidebetrieb *in der Regel* um ein von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer Allmendkorporation geführtes Unternehmen, das Gemeinschaftsweiden bewirtschaftete, deutet im Übrigen darauf hin, dass bei Gemeinschaftsweidebetrieben mehrere Konstellationen und Bewirtschaftungsformen möglich sind.

In eine ähnliche Richtung zeigen auch die Weisungen und Erläuterungen der Vorinstanz zur Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (Fassung vom 31. Januar 2007), wo zu Art. 8 LBV ausgeführt wird, Gemeinschaftsweiden würden von Gemeinden, Gemeindekorporationen,

Allmendgemeinden *usw.* bewirtschaftet. Die Landwirte der Gemeinde hätten in der Regel das Recht, während einer bestimmten Zeit, eine bestimmte Anzahl Tiere darauf zu weiden. Das BLW hielt hierzu fest, das Wort "usw." zeige an, dass aufgrund des Strukturwandels in vielen Fällen nicht mehr Genossenschaften oder Gemeinden als Bewirtschafterinnen aufträten, sondern lose Zusammenschlüsse der verbleibenden Bestösser der Gemeinschaftsweiden (Bewirtschaftergemeinschaften). Dies sei beispielsweise auch beim Grossen Vorsass so, ebenso bei einem beachtlichen Teil der Allmenden in Graubünden, wo längst nicht mehr die Gemeinde den Weidebetrieb organisiere.

4.4.4 Nach dem Zweck der Zonenabgrenzung (vgl. E. 3) soll das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft erhalten bleiben und auf eine Ausweitung der LN verzichtet werden.

Auch eine teleologische Auslegung stützt daher die Annahme, dass das Vorliegen einer Gemeinschaftsweide und damit die Zugehörigkeit einer Weide zur Sömmerungszone mit der neuen LBV nicht von zusätzlichen Kriterien abhängig gemacht werden sollte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Gebiete, die traditionell alpwirtschaftlich genutzt werden, weiterhin zur Sömmerungszone gehören sollen und eben gerade verhindert werden soll, dass sie durch Intensivierung der Bewirtschaftung zur LN werden.

4.4.5 Die Auslegung von Art. 8 und Art. 25 LBV ergibt somit, dass zwar der Wortlaut das Vorliegen einer Gemeinschaftsweide von – im Vergleich zur aLBV – zusätzlichen Kriterien abhängig macht. Indessen stützen weder die historische noch die teleologische Auslegung dieses Ergebnis; im Gegenteil wird aus den Materialien und dem Gesamtzusammenhang ersichtlich, dass nie vorgesehen war, gemeinschaftlich genutzte Weiden der LN zuzuweisen, unter anderem darum, weil dabei den einzelnen Gemeinschaftlern keine reale Fläche zuteilbar sei. Aus diesem Grund und da die grammatikalische Auslegung dem Zweck der Abgrenzung der Sömmerungszone widersprechen würde, ist dieser Auslegung nicht zu folgen.

4.5 Nach dem Gesagten ist eine Fläche, die von mehreren Tierhaltern gemeinschaftlich als Weide genutzt wird und im Eigentum einer öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Körperschaft steht, als Gemeinschaftsweide zu definieren und als solche der Sömmerungszone zuzuordnen.

5.

In sachverhaltlicher Hinsicht ist folgendes festzustellen:

5.1 Die im Eigentum der Alpkorporation X. stehende Parzelle X. umfasst 34.7 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche. Seit 1998 besteht eine Unterteilung von X. in vier Bereiche (vorher waren bloss im obersten Bereich des Grundstücks zwei Weideareale abgezäunt). Diese werden indessen mit Tieren von nicht nur einem, sondern zwei bis vier verschiedenen Landwirten beweidet. Im Jahr 2006 liessen 10 Tierhalter im Frühjahr und im Herbst ihr Vieh auf dem Grundstück weiden. Die ausgezahlten Flächenbeiträge werden den Weiderechten entsprechend unter sämtlichen Bestössern aufgeteilt. Die Beladung erfolgt gemeinsam um den 25. Mai; die Frühjahrsweide dauert 3 Wochen. Um den 10. September kehren die Tiere von den Hochalpen auf X. zurück, die Herbstweide dauert rund 4 Wochen und die Entladung findet wiederum für alle Bestösser am gleichen Datum statt.

Auf dem Grundstück stehen vier Alpställe. Zusätzlich werden Tiere aus zwei Ställen, welche sich auf angrenzenden Grundstücken befinden, auf die Weide gelassen (Tiere von F. sowie Beschwerdeführer 3).

Im Sommer findet im Bereich der Ställe Heugewinnung statt, es sind jedoch keine Mähflächen aus der Weide ausgezäunt. Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung fest, anlässlich des Augenscheins vom 26. Mai 2006 sei dargelegt worden, der Grossteil des Ertrags der Heunutzung werde vor Ort eingelagert und während der Weidezeit zugefüttert und bloss ein geringer Teil werde zur Winterfütterung auf Betriebe abgeführt. In ihren schriftlichen Eingaben machen die Beschwerdeführer demgegenüber geltend, ein grosser Teil des Futters, das auf dem Maiensäss produziert wird, werde auf die Talbetriebe abgeführt. Dies ergebe sich bereits aus der Tatsache, dass die Talbetriebe sehr nahe beim Vorsass lägen, ja mit diesem sogar teilweise Marche an Marche gelegen seien.

Unterhalb von X. befinden sich private Vorweiden, auf welchen der Schwerpunkt der Bewirtschaftung bei der Gewinnung von Winterfutter liegt und die im Frühjahr und Herbst ausschliesslich mit Tieren einzelner Bewirtschafter beweidet werden, weshalb sie ganzjährig genutzte Produktionsstätten von Betrieben darstellen.

Im Nordwesten grenzt X. an den dem Sömmerungsgebiet zugeteilten W.berg, bei welchem es sich um eine korporative Frühjahrs- und Herbstweide handelt.

5.2 Die Weidgenossenschaft X., eine Genossenschaft im Sinne des bernischen EG ZGB, hat am 21. Mai 1942 betreffend die Verwaltung und Nutzung der Weide X. ein Weidreglement erlassen.

Darin wird in Art. 10 festgehalten, dem Präsidenten unterstehe die Aufsicht über den ganzen Weidbetrieb. Er solle im Frühling und Herbst wenn möglich auf der Weide wohnen und alle Arbeiten, namentlich auch den Besatz, überwachen. Jeder Weidanteilhaber dürfe nur soviel Vieh auf die Weide treiben, als er Rechte besitze (Art. 12 des Reglements). Unter "III. Benutzung" steht, die Weide sei wie bisher zu benutzen und zwar im Frühling vom Weidauffahrtstag bis zum Tag, da die Alp S. bestossen werde. Im Herbst werde die Weide an dem Tag bestossen, da die Alp W. abgetrieben werde. Alles auf der Weide gesammelte Heu müsse daselbst verfüttert werden (Art. 17 und 18 des Reglements). Unter "IV. Bewirtschaftung" wird im Weiteren festgehalten, die Bewirtschaftung der Weide stehe unter der Aufsicht der Weidkommission. Die Besetzer hätten sich den Anordnungen derselben zu unterziehen. Sämtliche Sennhütten stünden unter der Aufsicht der Weidkommission. Diese habe dafür zu sorgen, dass dieselben von den Eigentümern in gutem Zustand erhalten würden (Art. 19 und 20 des Reglements). Nach Art. 26 des Reglements hat die Weidgenossenschaft alljährlich an der ersten Versammlung über Waldnutzung, Holzverkauf oder Holzausteilung im betreffenden Jahr Beschluss zu fassen.

5.3 Bis 1997 behandelte der Kanton die Weiden von X. als Sömmerungsflächen und richtete für deren Bewirtschaftung keine Flächenbeiträge aus.

Mit Entscheid vom 17. April 1998 anerkannte das LANAT die Parzelle X. als Dauergrünfläche (LN). In diesem Entscheid werden die Bewirtschafter wie folgt aufgeführt:

- Nr. 1 E. (Beschwerdeführer 5)	330.00 Aren
- Nr. 2 C. (Beschwerdeführer 3)	1260.00 Aren
- Nr. 3 D. (Beschwerdeführer 4)	935.00 Aren
- Nr. 4 B. (Beschwerdeführer 2)	945.00 Aren

Anlässlich der Ausscheidung des Sömmerungsgebietes im Jahr 2000 gelangte X., da es vom Kanton als LN eingestuft war, in die Bergzone IV. In den Jahren 1998 bis 2005 wurden demnach allgemeine Direktzahlungen ausgerichtet.

Aus den Unterlagen ist indessen ersichtlich, dass einige der auftriebsberechtigten Mitbestösser die Weidezeit ihres Jungviehs auf X. bei der Tiererhebung als Sömmerungszeit deklarierten. So bewirtschaftet etwa A. (Präsident der Beschwerdeführerin 1), welcher Mitbestösser des vom Beschwerdeführer 4 als LN deklarierten Teilbereichs von X. ist, nebst seinem Betrieb den Sömmerungsbetrieb V. In der Tiererhebung 2005 deklarierte er für die Sömmerung bei Kühen und Kälbern eine Sömmerungsdauer von 82 Tagen, bei den Rindern, welche im Frühjahr und Herbst auf X. gehalten wurden, hingegen eine Sömmerungsdauer von 131 Tagen. Somit betrachtet er das dort gehaltene Vieh als gesömmert. Für die Auslösung des Sömmerungszuschlags wäre jedoch einzig die Deklaration der Sömmerungszeit auf der Sömmerungsfläche, nicht aber auf der LN zulässig. Gleich hielten es zwei weitere Mitbestösser.

5.4 Gemäss der von den Beschwerdeführern eingereichten "Anzeige aller Grundbuchdaten Alp X." sowie der Zusammenstellung in Beschwerdebeilage 11 ist die Gemeinde Y. Eigentümerin der grössten Zahl an Kuhrechten auf der Parzelle (31.75 von insgesamt 84 Kuhrechten). Im Weiteren haben der Beschwerdeführer 2 Eigentum an 8 Kuhrechten und der Beschwerdeführer 3 Eigentum an 12.75 Kuhrechten. Daneben sind noch weitere acht Privatpersonen im Eigentum von Kuhrechten, wobei die Anzahl je Person zwischen 1 und 9 Kuhrechten variiert.

Die Gemeinde Y. ihrerseits verpachtet ihre Kuhrechte an 8 Landwirte, darunter den Beschwerdeführer 5 (4.5 Kuhrechte sowie Anteil an Gemeindegemeindehütte). Die Pächter sind zum Teil dieselben Personen, die auch im Eigentum von Kuhrechten sind. Die Pachtverträge wurden teilweise im Jahr 1993 abgeschlossen, teilweise 1985.

Die Beschwerdeführer reichten im Übrigen Aufstellungen ein, in welchen die "Bewirtschaftungsform und Zuteilung LN gemäss Schreiben Lanat vom 17. April 1998" beschrieben wird (vgl. Beschwerdebeilage 13). Danach ist die Parzelle in vier Bereiche eingeteilt. In Bereich 1 werden Beschwerdeführer 5 und G. (beide Pächter von Kuhrechten) als Bewirtschafteter aufgeführt. Beschwerdeführer 5 besorge seine Tiere

und diejenigen von G. im Lohn. Beschwerdeführer 5 gebe G. den ihm zustehenden Betrag der Direktzahlungen weiter. In Bereich 2 sind Beschwerdeführer 3 sowie H., F. und I. als Bewirtschafter genannt, welche ihre Tiere selber und je in eigener Hütte bzw. Stallung betreuen. Alle vier sind Pächter von Kuhrechten, der erstgenannte zusätzlich auch Eigentümer. Beschwerdeführer 3 gebe den anderen drei ihren Anteil an den ausgezahlten Direktzahlungen ab. Im dritten Bereich werden Beschwerdeführer 4 und A., der Präsident der Beschwerdeführerin 1, aufgeführt. Auch hier betreuen beide Bewirtschafter ihre Tiere selber. Beschwerdeführer 4 gibt A. den ihm zustehenden Betrag der Direktzahlungen weiter. In Bereich 4 lassen Beschwerdeführer 2 und J. ihre Tiere weiden; ersterer gibt die Direktzahlungen anteilmässig an letzteren weiter. Beide betreuen ihre Tiere selber in einer eigenen Hütte (alle diese Angaben stützen sich auf die Aussagen der Beschwerdeführer).

Es fällt auf, dass gemäss den Angaben der Beschwerdeführer ab dem Jahr 1998 zehn Landwirte ihre Tiere auf X. weiden liessen. In den Grundbuchauszügen und Pachtverträgen figurieren aber neben der Einwohnergemeinde Y. insgesamt vierzehn Privatpersonen, die als Eigentümer und/oder Pächter an Kuhrechten der Alp X. berechtigt sind. Dieser Unterschied ist indessen vorliegend nicht entscheidungswesentlich, weshalb sich Weiterungen hierzu erübrigen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Vielzahl von Landwirten Vieh auf der Parzelle X. weiden lässt. Die Landwirte betreuen ihre Tiere nach Angaben der Beschwerdeführer zu einem grossen Teil selber, führen Unterhaltsarbeiten aus, und tragen als Eigentümer wie auch Pächter von Kuhrechten Nutzen und Gefahr. Der amtliche Wert der Kuhrechte wird beim jeweiligen Eigentümer aufgerechnet.

5.5 Im Alpkataster der Gemeinde Y. aus dem Jahr 1969 wird betreffend die Parzelle "X. und Z." festgehalten, dieses sei "Eigentum von je einer Alpkorporation bzw. weitgehend Privatansprache". Es umfasse insgesamt 60 ha Weideland und 22 ha zumeist ungenutztes Wildheugebiet in den obersten Regionen. Es werde "intensive Heugewinnung auf Lägern in Stafelnähe" betrieben. Die Parzelle wurde im Weiteren folgendermassen charakterisiert: "Ausgesprochen schöne, trockene und gutgräsige Vorweiden, vereinzelt hartgräsige und mit Grotzen durchsetzte Komplexe, speziell auf X., wo insgesamt 7 Gebäude über

die Fläche verteilt sind. Auf Z. nur 1 grosses Alpgebäude. Vorwiegende Privatwirtschaft."

Aus dem Alpkataster geht somit hervor, dass das Grundstück X. auch herkömmlich-traditionell in etwa so bewirtschaftet wurde wie in den Jahren vor 1999. Schon damals stand die Parzelle im Eigentum einer Alpkorporation und wurde als Vorweide genutzt. Der Umstand, dass sich sieben Gebäude auf der Fläche befanden, deutet zudem einerseits darauf hin, dass auch damals mehrere Tierhalter ihr Vieh auf der Parzelle weiden liessen, andererseits, dass zumindest einige der berechtigten Landwirte ihre Tiere während der Weidezeit von den Ställen aus betreuten.

Dass X. herkömmlich-traditionell gemeinschaftlich und nach reglementarischen Vorschriften genutzt wurde, wird im Übrigen auch durch das Weidreglement vom 21. Mai 1942 belegt (vgl. E. 5.2).

6.

6.1 Nach den in E. 4.2 f. wiedergegebenen landwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen und deren Auslegung in E. 4.4 ist eine Parzelle, die von verschiedenen Tierhaltern gemeinschaftlich als Weide genutzt wird und im Eigentum einer öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Körperschaft steht, als Gemeinschaftsweide der Sömmerungszone zuzuordnen.

Massgebend ist demnach, dass die Weidenutzung von mehreren Tierhaltern in gemeinschaftlicher Weise erfolgt. Demgegenüber ist unerheblich, wie die Berechtigungen an der Fläche im Einzelnen ausgestaltet sind (Auftriebsrechte oder Eigentum bzw. Pacht von Kuhrechten) bzw. ob die Körperschaft eigentliche Bewirtschafterin ist in dem Sinne, dass sie Nutzen und Gefahr trägt.

Das gemeinschaftliche Element überwiegt, wenn Tiere einer Vielzahl von Landwirten auf einer nicht durch Zäune unterteilten Fläche geweidet werden, der Weidebetrieb gemeinsam organisiert ist sowie Weidezeiten und Besatz durch ein Reglement oder durch Gemeinschaftsbeschluss festgelegt werden.

6.2 X. befindet sich im Eigentum der Alpkorporation X. Das Grundstück wurde - wie dargelegt - herkömmlich-traditionell, in den Jahren

vor 1999 wie auch bis heute von verschiedenen Tierhaltern gemeinsam als Weide genutzt.

Die gemeinschaftliche Nutzung zeigt sich vor allem darin, dass eine Vielzahl von Landwirten das Recht hat, Tiere auf der Parzelle weiden zu lassen (im Moment vierzehn Landwirte, von denen einige dieses Recht scheinbar gegenwärtig nicht nutzen), und dass die Parzelle in dem für die Abgrenzung massgebenden Zeitraum bis auf zwei Weideareale im obersten Bereich des Grundstücks nicht unterteilt war. Auch die im Jahr 1998 vorgenommene Abzäunung unterteilt das Grundstück in bloss vier Bereiche, die je von Tieren von zwei bis vier Landwirten beweidet werden. Der Umstand, dass die Tiere, welche in den Heimbetrieben ihrer jeweiligen Besitzer überwintern, gemeinsam zu einem von der Korporation festgesetzten Zeitpunkt auf X. ziehen und die Entladung auch wieder für das Vieh aller Landwirte zur gleichen Zeit erfolgt, deutet ebenfalls auf eine gemeinschaftliche Nutzung der Parzelle hin.

Dass die gemeinschaftliche Nutzung auf langer Tradition basiert, wird durch das Weidereglement, welches zu dem für die Abgrenzung massgebenden Zeitpunkt immer noch in Kraft stand (es wurde erst am 30. November 2006 ausser Kraft gesetzt), und die Beschreibung im Alpkatster deutlich.

Dem Umstand, dass die Parzelle in Kuhrechte aufgeteilt ist und die einzelnen Landwirte Eigentümer oder Pächter dieser Kuhrechte und zum Teil Eigentümer der auf der Parzelle sich befindenden Ställe sind, kommt nach dem oben Gesagten hier nicht massgebendes Gewicht zu. Denn dieser Umstand ändert nichts an der dargestellten gemeinschaftlichen Art der Bewirtschaftung. Das Eigentum oder die Pacht an einem oder mehreren Kuhrechten gibt dem Berechtigten nämlich vorliegend gerade *nicht* das Recht, die umstrittene Fläche nach eigenem Gutdünken, auf selbst bestimmte Weise und zu eigenständig festgelegten Zeiten zu nutzen, sondern Bewirtschaftungsart und -zeitpunkt werden - wenn auch nicht durch die Korporation selber - so eben doch durch die *Gemeinschaft* der Bewirtschafter bestimmt.

In Würdigung der gesamten Umstände ist demnach darauf zu schliessen, dass vorliegend das gemeinschaftliche Element der Nutzung überwiegt und insbesondere auch in der massgebenden Zeit vor 1999 überwog. Daher ist die Parzelle X. als Gemeinschaftsweide zu charakterisieren und demgemäss der Sömmerungszone zuzuordnen. Inso-

fern erweist sich der angefochtene Entscheid als rechtens und die dagegen gerichtete Beschwerde als unbegründet.

7.

Die Beschwerdeführer machen im Sinn einer Eventualbegründung geltend, ihr Vertrauen in die rechtskräftige Verfügung vom Mai 2000, mit welcher X. der Bergzone IV zugewiesen worden sei, sei hoch zu gewichten und zu schützen. Seit dem Erlass dieser Verfügung seien keine neuen Sachverhaltselemente eingetreten.

7.1 Verfügungen werden nach unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist oder nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens formell rechtskräftig und grundsätzlich unabänderlich. Gemäss Lehre und Rechtsprechung kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch auf solche Verfügungen wieder zurückgekommen werden. Insbesondere können Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse wegen unrichtiger Sachverhaltsfeststellung, fehlerhafter Rechtsanwendung oder nachträglicher Änderung der Sach- oder Rechtslage widerrufen bzw. angepasst werden, sofern wichtige öffentliche Interessen berührt sind. Fehlen positivrechtliche Bestimmungen über die Möglichkeit der Änderung einer Verfügung, so ist über diese anhand einer Interessenabwägung zu befinden, bei welcher das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts dem Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz gegenüberzustellen ist (BGE 127 II 306 E. 7a, mit Hinweisen, BGE 121 II 273 E. 1a/aa; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 997 ff.; ANNETTE GUCKELBERGER, Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, ZBl 6/2007, S. 296 ff.). Sind dagegen die Voraussetzungen über die Aufhebung oder Änderung einer Verfügung in der massgeblichen Gesetzgebung geregelt, so bestimmt sich die Zulässigkeit des nachträglichen Eingreifens der Behörde in erster Linie nach dieser (BGE 127 II 306 E. 7a).

7.2 Das BLW kann nach Art. 6 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung grundsätzlich von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschaftlerin die Zonen des Berg- und Talgebiets ändern.

Eine Abänderung der bestehenden Zoneneinteilung ist nach der Landwirtschaftsgesetzgebung somit möglich und zulässig. Über die Voraussetzungen für die Abänderbarkeit ist den gesetzlichen Grundlagen in-

dessen nichts zu entnehmen. Im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung des BGer kann eine bestehende, aber ursprünglich fehlerhafte Zoneneinteilung nur dann abgeändert werden, wenn von den sich widerstreitenden Interessen der Wahrung der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und der Rechtssicherheit bzw. des Vertrauensschutzes dem ersteren der Vorrang gebührt (vgl. hierzu auch die Entscheide der REKO/EVD vom 1. Dezember 2004 [7B/2004-3] E. 5.1 sowie vom 10. Mai 1995, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 60.53 E. 4.5).

7.3 Das LANAT anerkannte die Parzelle X. mit Entscheid vom 17. April 1998 (vgl. E. 5.3) als Dauergrünfläche und ordnete sie der LN zu. Aus dem Wortlaut der Verfügung geht hervor, dass das LANAT sich auf die Sachverhaltsdarstellung von K. anlässlich dessen persönlichen Erscheinens beim Amtsvorsteher vom 11. März 1998 stützte und - ohne den Sachverhalt näher zu prüfen oder in der Verfügung zu umschreiben - sogleich eine Anerkennung der gesamten Parzelle als Dauergrünfläche verfügte. Wie das Beweisverfahren vor dem BVGer ergab, stellt sich indessen der Sachverhalt anders dar, als von den Beschwerdeführern vorgebracht.

Der Entscheid des LANAT stützte sich somit nicht auf ein Verfahren, in welchem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig geprüft und gegeneinander abgewägt wurden, was erhöhte Anforderungen an die Widerruflichkeit zur Folge hätte (vgl. BGE 121 II 273 E. 1a/aa). Der kantonale Entscheid beruhte vielmehr auf den Darlegungen der Betroffenen und der darauf gestützten Annahme, die vier darin genannten Bewirtschafter könnten über ihre jeweilige, abgeäuzte Teilfläche uneingeschränkt und in alleiniger Nutzung verfügen. Dies entsprach indessen schon damals nicht der tatsächlichen Nutzung, die, wie erwähnt, darin bestand und besteht, dass eine Vielzahl von Landwirten ihr Vieh auf der Parzelle weiden lässt und die Flächenbeiträge unter allen Berechtigten aufgeteilt wird.

Ebensowenig fand eine vertiefte Prüfung im Rahmen der erstmaligen Abgrenzung durch das BLW im Jahr 2000 statt, sondern es wurde lediglich die vom Kanton festgesetzte Abgrenzung übernommen. Auf Grund dieser Umstände tritt der Vertrauensschutz in den Hintergrund.

Hinzu kommt, dass dem Interesse der Beschwerdeführer am Beibehalt der bestehenden Zoneneinteilung gewichtige öffentliche Interessen entgegenstehen. Die Belassung einer rechtswidrigen Zoneneinteilung

(Parzelle ist der LN zugeordnet statt der Sömmerungszone) steht namentlich im Widerspruch zu den Zielen der Agrarpolitik, welche zu einer weniger intensiven Landwirtschaft tendiert und welche einen Verzicht auf Ausweitung der Produktion und der landwirtschaftlichen Nutzfläche vorgibt (vgl. E. 3). Eine fehlerhafte Zonenzuteilung kann überdies dazu führen, das einheitliche Zonengefüge zu gefährden, indem benachbarte Bewirtschafter oder Korporationen mit ähnlicher Bewirtschaftungsstruktur ebenfalls eine entsprechende Umzonung anbegehren (vgl. den Entscheid der REKO/EVD vom 1. Dezember 2004 [7B/2004-3] E. 5.3.1).

Bei dieser Sachlage kommt der richtigen Anwendung des objektiven Rechts grösseres Gewicht zu als dem Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit. Es ist somit rechtens, wenn die Vorinstanz auf die Erstabgrenzung zurückgekommen ist und eine neue Einteilung von X. verfügt hat.

8.

Die Beschwerdeführer sehen einen Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit darin, dass sämtliche privaten Vorsasse der LN zugewiesen würden, nicht aber die gesezten Vorsasse, die von einzelnen Bewirtschaftern auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet werden.

Wie in BVGE 2008/10 E. 3.4 dargelegt, trifft es nicht zu, dass Vorweiden a priori der LN zuzuteilen sind. Vielmehr wurden sie im Rahmen der Zonenzuordnung je nach Art der Bewirtschaftung teils dem Sömmerungsgebiet, teils dem Berggebiet zugeteilt. Insbesondere wenn ein Einbezug der Vorweide in einen Alpkomplex besteht und der Schwerpunkt der Bewirtschaftung auf der Viehsömmerung liegt, gehören sie nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche im engeren Sinn, sondern zur Sömmerungsfläche.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung bei der Zoneneinteilung eine eher abgeschwächte Bedeutung zukommt. Denn 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 gegeneinander abgegrenzt werden müssen und dass Betriebe, welche

in Bezug auf einzelne Kriterien Ähnlichkeit aufweisen, zonenrechtlich verschieden behandelt werden können (vgl. zum Ganzen: Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 10. Mai 1995, veröffentlicht in VPB 60.53 E. 5.2; vgl. BGE 121 I 245 E. 6e/bb und BGE 118 Ia 151 E. 6c, bezüglich Raumplanungsrecht, wo dieser Grundsatz in noch ausgeprägterem Masse gilt).

Die Beschwerdeführer vermögen daher auch mit dieser Rüge nicht durchzudringen.

9.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das BLW die Parzelle X. zu Recht aus der Bergzone IV ausgeschlossen und dem Sömmerungsgebiet zugeteilt hat.

Anzumerken bleibt, dass die gemähten Flächen von X. als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet weiterhin zur LN gerechnet werden können, sofern sie jährlich gemäht werden, diese Nutzung auf ununterbrochener, langjähriger Tradition beruht und das geerntete Raufutter zur Winterfütterung auf dem Betrieb verwendet wird (Art. 19 Abs. 5 LBV).

Die Beschwerde erweist sich demnach insgesamt als unbegründet und ist abzuweisen.

10.

Die Beschwerdeführer beantragen die Zusammenlegung dieses Verfahrens mit dem Verfahren B-2060/2007 betreffend 17 Beschwerdeführer in der Gemeinde M. Wegen der unterschiedlichen tatsächlichen Ausgangslage sieht das BVGer keinen Anlass, diesem Begehren stattzugeben, und weist es ab.

11.

Bei diesem Verfahrensausgang sind den unterliegenden Beschwerdeführern die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Diese werden gerichtlich gesamthaft auf Fr. 1'000.- bestimmt, jedem Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung zu einem Fünftel auferlegt und mit den Kostenvorschüssen von je Fr. 200.- verrechnet (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

12.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das BGer weiter gezogen werden. Er ist endgültig (Art. 83 Bst. s Ziff. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden den Beschwerdeführern je zu einem Fünftel und unter solidarischer Haftung auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von gesamthaft Fr. 1'000.- verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben; Akten zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2007-02-05/49; Einschreiben; Akten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Frank Seethaler

Marion Spori

Versand: 28. Juli 2008