



Abteilung II
B-4374/2024

Urteil vom 17. November 2025

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Christoph Errass;
Gerichtsschreiber Diego Haunreiter

Parteien

Gemeinde Avers,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Vorinstanz.

Gegenstand

An das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation des
Kantons Graubünden gerichtete Beitragsverfügung
No. 18 Etappe (10229) Gesamtmelioration Avers.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Gemeinde Avers liegt in einem Hochtal südöstlich der Rofflenschlucht bei Andeer. Sie besteht aus den Fraktionen Campsut, Cröt, Cresta, Pürt, Am Bach, Juppa, Podestashus und Juf. Die Basiserschliessung für die gesamte Gemeinde Avers bildet die Kantonsstrasse von Campsut bis Juf. Weitere Strassen dienen der Erschliessung der Alpen. Erschliessungen der landwirtschaftlichen Nutzflächen sind kaum vorhanden.

A.b Weil die bestehenden Haupt- und Bewirtschaftungswege sowie die Form, Lage und Grösse der Bewirtschaftungseinheiten als unzureichend bewertet wurden, beschloss die Gemeindeversammlung der Gemeinde Avers am 4. Juli 2008 die Durchführung einer Gesamtmelioration. Mit der Erstellung von zeitgemässen, sicheren Zufahrten in das Kulturland und der Arrondierung des Grundeigentums sollen die Betriebskosten gesenkt und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe im Gebiet der Gemeinde Avers gestärkt werden. Mit der Gesamtmelioration soll zudem die nachhaltige Nutzung und Pflege der Kulturlandschaft gesichert werden. Das Bezugsgebiet umfasst eine Fläche von 1'556 Hektaren. Da die Mehrzahl der neu geplanten Wege direkt oder indirekt Biotope von nationaler oder regionaler Bedeutung tangieren, sah das für die Gesamtmelioration vorgesehene Projekt diverse Ersatzmassnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} des Bundesgesetzes über Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451), so unter anderem die Restauration von bestehenden Trockenmauern vor.

A.c Mit "verbindlichem Mitbericht nach Art. 22 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011)" vom 13. März 2012 anerkannte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) das Projekt im Umfang von Fr. 20'200'000.00 als beitragsberechtigigt. Aufgrund der damals vorliegenden Akten und Abklärungen errechnete das BLW unter Vorbehalt einer Anpassung an allfällige Änderungen der massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen und Verhältnisse einen Bundesbeitragssatz von 47 %.

A.d Das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (nachfolgend: DVS) genehmigte das Auflageprojekt für die Gesamtmelioration mit Verfügung vom 7. Mai 2012. Am 3. Juli 2012 beschloss die Regierung des Kantons Graubünden für die Arbeiten der Gesamtmelioration Avers, unter der Voraussetzung eines Beitragssatzes des Bundes von 47 %, die Ausrichtung eines kantonalen Beitrags in Höhe von 36 %. Am 4. Juli 2012

erliess das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation des Kantons Graubünden (nachfolgend: ALG) einen Bericht zur Gesamtmelioration Avers. Das BLW hat am 6. Juli 2012 seinerseits eine Grundsatzverfügung erlassen und darin festgehalten, dass das Vorhaben als umfassende gemeinschaftliche Massnahme im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV, SR 913.1) unterstützt werden kann. In Dispositivziffer 2 der Verfügung setzte es den Beitragssatz des Bundes für die Phasen 1 und 2 gestützt auf die damals geltenden Vorschriften und Richtlinien auf 47 % fest. Gesetzliche Änderungen wurden vorbehalten.

Allen vorgenannten Verfügungen und Beschlüssen lagen beitragsberechtigte Kosten für die Gesamtmelioration Avers in Höhe von insgesamt maximal Fr. 20'200'000.00 zugrunde.

A.e Das Projekt Gesamtmelioration Avers ist in zwei Phasen aufgeteilt und die eigentlichen Arbeiten sind in einzelne Etappen aufgegliedert.

B.

B.a Mit Gesuch vom 19. April 2024 ersuchte die Gemeinde Avers das ALG um Ausrichtung eines Beitrags an die Baukosten der Erneuerung von Trockensteinmauern im Rahmen der Gesamtmelioration Avers (Etappe 18).

B.b Am 23. April 2024 erliess das ALG zu Handen des BLW, der Gemeinde Avers und des ausführenden Ingenieurbüros einen Bericht zur Subventionierung der Etappe 18. Es hielt fest, dass im Rahmen dieser Etappe 18 die als Zusatzleistungen vorgesehenen Erneuerungen von Trockensteinmauern umgesetzt werden sollen. Teil der Etappe 18 seien die Trockensteinmauern Juppa, Oberjuppa, Underjuppa und Juf mit einer totalen Fläche von 360m² sowie einer Länge von 300m. Das ALG rechnete mit totalen Kosten von Fr. 266'500.00 und ersuchte um Zusicherung von Beiträgen in Höhe von Fr. 125'255.00 beim Bund (47%) und Fr. 95'940.00 beim Kanton (36%). Das ALG beantragte somit von Bund und Kanton eine Zusicherung von Finanzhilfen in der Höhe von total Fr. 221'195.00 an die Etappe 18.

B.c Mit Verfügung vom 30. April 2024 legte das DVS für die Arbeiten der 18. Etappe, unter der Voraussetzung eines Beitragssatzes des Bundes von 47%, einen kantonalen Beitragssatz von 36% fest. Das DVS ging wie das ALG von anrechenbaren Kosten in Höhe von maximal Fr. 266'500.00 Franken aus.

B.d Mit Beitragsverfügung vom 13. Juni 2024 sicherte das BLW dem ALG einen Bundesbeitrag in Höhe von Fr. 33'120.00 für die 18. Etappe zu. Es ging dabei von anrechenbaren Kosten in Höhe von Fr. 72'000.00 und einem Beitragssatz von 46% aus.

B.e Am 27. Juni 2024 stellte das ALG der Gemeinde Avers die nur ihm eröffnete Beitragsverfügung des BLW vom 13. Juni 2024 zu. Das ALG teilte der Gemeinde Avers mit, dass es die Beitragsverfügung des BLW nicht nachvollziehen könne und dass es ihr überlassen sei, ob sie die Beitragsverfügung akzeptieren oder anfechten wolle.

C.

Mit Schreiben vom 4. Juli 2024 erhob die Gemeinde Avers (nachfolgend auch: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des BLW (nachfolgend: Vorinstanz) vom 13. Juni 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die anrechenbaren Kosten für die 18. Etappe der Gesamtmelioration seien auf Fr. 266'500.00 festzusetzen und seitens des Bundes mit einem Beitragssatz von 47 %, total mit Fr. 125'255.00, zu unterstützen. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem stellte die Beschwerdeführerin einen Verfahrens Antrag auf Sistierung des Verfahrens, sofern das BLW Bereitschaft signalisiere, die vorliegende Thematik mit den Behörden von Kanton oder Gemeinde zu diskutieren und eine Lösung zu finden.

Die Beschwerdeführerin rügt einerseits eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Zur Begründung macht sie insbesondere geltend, die Vorinstanz habe sie nicht davon in Kenntnis gesetzt, die anrechenbaren Kosten anders berechnen und erheblich reduzieren zu wollen. Ebenfalls nicht in Aussicht gestellt worden sei ihr der tiefere Beitragssatz des Bundes von 46 %. Beide Änderungen würden in der Verfügung der Vorinstanz nicht begründet. Sie habe sich dazu vor Erlass der Verfügung auch nicht äussern können. Andererseits wirft die Beschwerdeführerin Fragen zur Bedeutung der Grundsatzverfügung der Vorinstanz vom 6. Juli 2012 sowie zur Anrechenbarkeit der Sanierung der Trockenmauern als ökologische Zusatzmassnahme auf.

D.

Die Vorinstanz reichte am 10. September 2024 die Vernehmlassung ein. Sie beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen.

Zur Begründung bringt die Vorinstanz vor, der Beschwerdeführerin fehle es an einem schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Beitragsverfügung des BLW vom 13. Juni 2024, weil davon auszugehen sei, dass der Kanton, mithin das ALG, die Beitragsverfügung anzufechten und/oder gegenüber der Gemeinde Avers zu verfügen hätte.

Vorliegend würde in einem konkret ausgeschiedenen Bezugsgebiet in der Gemeinde Avers eine Gesamtmelioration durchgeführt, wobei auch ökologische Massnahmen umgesetzt würden. Sämtliche in der Gesamtmelioration eingeschlossenen Arbeiten gälten deshalb als "umfassende gemeinschaftliche Massnahmen". Da die Trockensteinmauern jedoch nicht wie von der Beschwerdeführerin angegeben, komplett neu erstellt würden, seien diese nicht als "gemeinschaftliche Massnahme", sondern als Periodische Wiederinstandstellung (PWI) zu qualifizieren, wofür höchstens CHF 200 pro m² als Kosten angerechnet werden könnten. Ein zusätzlicher Zusatzbeitrag von 1 % für nicht in der Nähe vorhandener Kies könne nur bei Wegebau gewährt werden. Bei Etappe 18 sei kein Wegebau geplant. Für die Erneuerung der Trockenmauern werde zudem kaum Baumaterial zugeführt, weshalb nicht von einer "besonderen Erschwernis" ausgegangen werden könne.

E.

Am 25. November 2024 reichte die Beschwerdeführerin ihre Replik sowie eine Stellungnahme des ALG vom 14. November 2024 ein. Die Beschwerdeführerin hält an ihren Rechtsbegehren fest. Zusammengefasst stellt sie sich auf den Standpunkt, dass ihre Beschwerdelegitimation gegeben sei. Aus dem vorliegenden Detailprojekt ergebe sich sodann, dass durchaus eine gesamtheitliche Erneuerung der Trockenmauern vorgesehen sei.

F.

Auch die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 23. Januar 2025 an ihren Rechtsbegehren fest.

G.

Am 27. Februar reichte die Beschwerdeführerin ihre Triplik sowie eine weitere Stellungnahme des ALG vom 21. Februar 2025 ein.

H.

Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 20. März 2025 auf die Einreichung einer weiteren Stellungnahme.

I.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat die entscheidende Instanz von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BVGE 2007/6 E. 1).

1.1. Nach Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene der Vorinstanz in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Auch die in Art. 166 Abs. 2 LwG vorgesehene Ausnahme ist entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht erfüllt, da es sich bei der vorliegend angefochtenen Verfügung nicht um eine kantonale Verfügung über Strukturverbesserungen handelt, sondern um eine Verfügung eines Bundesamtes.

1.2. Die Beschwerde vom 4. Juli 2024 wurde einerseits vom Gemeindepräsidenten und dem Kanzlisten und andererseits vom Präsidenten und Vizepräsidenten der Meliorationskommission der Gemeinde Avers unterschrieben. Die Gemeindeversammlung Avers hat am 4. Juli 2008 das Reglement über die Durchführung der Gesamtmelioration Avers erlassen [nachfolgend: Reglement Gesamtmelioration]. Gemäss Art. 2 des Reglements Gesamtmelioration wird zur Entlastung des Gemeindevorstandes und zur Wahrung der Kontinuität eine Meliorationskommission eingesetzt. Die Meliorationskommission vertritt die Gemeinde in Meliorationsangelegenheiten nach aussen sowie vor Behörden und Gerichten (Art. 5 Ziff. 7 Reglement Gesamtmelioration). Sie handelt somit für die Gemeinde und ist nicht selbständig tätig. Da vorliegend sowohl die Meliorationskommission als auch der Gemeindepräsident und der Kanzlist die Beschwerde für die Gemeinde Avers als Beschwerdeführerin einreichen, ist die formal rechtmässige Einreichung der Beschwerde sichergestellt.

1.3. Umstritten ist jedoch, ob die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert ist, was in den nachfolgenden Erwägungen (vgl. E. 2 ff.) zu prüfen ist.

2.

Strittig ist vorliegend die Höhe des Bundesbeitrags für die 18. Etappe der Gesamtmelioration Avers, wie sie in der Verfügung vom 13. Juni 2024 festgelegt und ausschliesslich gegenüber dem ALG eröffnet worden ist. Das ALG hat die Verfügung des BLW vom 13. Juni 2024 nicht angefochten. Hingegen hat die Gemeinde Avers Beschwerde dagegen erhoben.

2.1.

2.1.1. Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c; vgl. BGE 129 II 286 E. 4.3.1, 139 II 279 E. 2.2). Diese Voraussetzungen in Art. 48 Abs. 1 VwVG müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. BGE 145 II 259 E. 2.2.2, 141 II 14 E. 4.4).

2.1.2. Art. 48 Abs. 1 VwVG umschreibt die allgemeine Beschwerdebefugnis übereinstimmend mit der Bestimmung von Art. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), welche die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht regelt. Die beiden Bestimmungen sind entsprechend auch in gleicher Weise auszulegen. Die zum BGG ergangene Rechtsprechung und die diesbezügliche Lehre können bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation vor dem Bundesverwaltungsgericht deshalb beigezogen werden (vgl. BGE 142 II 451 E. 3.4.1, 135 II 172 E. 2.1; Urteil des BVGer C-3622/2018 vom 9. April 2020 E. 3.1.2).

2.1.3. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist ein Gemeinwesen u.a. dann nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist (vgl. BGE 136 II 274 E. 4.1). Die Betroffenheit eines Gemeinwesens entspricht laut Rechtsprechung derjenigen einer Privatperson, wenn das Gemeinwesen in seinen vermögensrechtlichen Interessen tangiert ist (vgl. BGE 147 II 227 E. 2.3.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. Aufl. 2025, Rz. 970; WIEDERKEHR, *Die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens nach Art. 89 Abs. 1 BGG*, recht 2/2016, S. 71 ff.). Eine solche Betroffenheit wurde Gemeinwesen bei

Entscheiden mit finanziellen Auswirkungen in verschiedenen Konstellationen attestiert, so auch in ihrer Eigenschaft als Subventionsgesuchstellerin (vgl. BGE 122 II 382; Urteile des BGer 2C_960/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 1.2.3 und 2C_461/2011 vom 9. November 2011 E. 1).

2.2. Bst. a von Art. 48 Abs. 1 VwVG setzt eine formelle Beschwer voraus. Es wird verlangt, dass die beschwerdeführende Person am vorinstanzlichen Verfahren als Partei teilgenommen hat und mit ihren Anträgen vor der Vorinstanz ganz oder teilweise unterlegen ist oder aber keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, obwohl ein Recht darauf bestanden hätte (vgl. BGE 135 II 172 E. 2.2.1, 133 II 181 E. 3.2, 130 II 514 E. 1; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2023, Art. 48 N. 22; HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2019, Art. 48 N. 6).

2.3. Bst. b und c von Art. 48 Abs. 1 VwVG regeln die materielle Beschwer. Ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Bst. c liegt vor, wenn die beschwerdeführende Person aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides einen praktischen Nutzen ziehen kann. Insofern muss die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise unmittelbar beeinflusst werden können (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.4, 140 II 214 E. 2.1; BVGE 2007/20 E. 2.4.1). Das in Bst. b zusätzlich erwähnte "besondere Berührtsein" hängt eng mit dem schutzwürdigen Interesse gemäss Bst. c zusammen: Ist jemand besonders berührt, so hat er in der Regel ein schutzwürdiges Interesse; die beiden Erfordernisse lassen sich denn auch nicht klar voneinander trennen (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.3.1).

2.4. Beschwerdebefugt sind die materiellen Adressaten einer Verfügung. Dazu gehören nicht nur die Personen, mit denen die Behörde ein Rechtsverhältnis zu regeln beabsichtigt (Hauptadressaten), sondern auch jene Personen, die von der Verfügung nebenbei in schutzwürdigen Interessen betroffen sind, also sog. Drittbetroffene oder Nebenadressaten (vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 363). Sowohl die Hauptadressaten als auch die Nebenadressaten gelten als Parteien eines Verwaltungsverfahrens (vgl. Art. 6 VwVG). Als Parteien gelten demnach Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht.

3.

3.1. Die Vorinstanz argumentiert, dass im Rahmen von Strukturverbesserungsmassnahmen kein direktes Rechtsverhältnis zwischen ihr und der Beschwerdeführerin bestehe. Sie erlasse nur Verfügungen gegenüber dem Kanton. Nach ihrer Kenntnis habe das BLW noch nie eine Verfügung direkt an eine gegenüber dem Kanton auftretende Gesuchstellerin von Finanzhilfen erlassen.

Das Verfahren verlaufe vielmehr wie folgt: Die Beschwerdeführerin müsse ihr Gesuch um einen Beitrag beim Kanton einreichen. Falls dieser dem Gesuch stattgebe, könne dieser bei der Vorinstanz einen Antrag auf einen Bundesbeitrag stellen. Die Vorinstanz entscheide über diesen Antrag in Form einer Verfügung, die ausschliesslich an den Kanton gerichtet sei. In dieser Beitragsverfügung werde festgelegt, in welchem Umfang sich der Bund an dem Strukturverbesserungsprojekt beteilige. Anschliessend sei es Sache des Kantons, das Finanzhilfegesuch der Beschwerdeführerin zu beantworten und die Finanzhilfe auszurichten.

Der Kanton könne dabei entweder den Bundesbeitrag in einer separaten Verfügung oder gemeinsam mit dem kantonalen Beitrag in einer einzigen Verfügung eröffnen. Diese kantonale Verfügung sei dann bei der zuständigen kantonalen Instanz anfechtbar. Eine Trennung der Rechtswege sei zu vermeiden, da sonst kantonale Beiträge von den kantonalen Instanzen, Bundesbeiträge hingegen vor dem Bundesverwaltungsgericht überprüft werden müssten.

Im vorliegenden Fall sei eine in der Verfügung des DSV vom 30. April 2024 festgelegte Voraussetzung für einen Kantonsbeitrag nicht erfüllt, da der Bundesbeitrag nicht die erforderlichen 47 %, sondern lediglich 46 % betrage. Daher hätte der Kanton seinen Beitrag ohnehin neu verfügen oder die Verfügung vom Januar 2024 in Wiedererwägung ziehen sollen.

Angesichts dieser Verfahrensabläufe sei die Beschwerdeführerin nicht unmittelbar von der Verfügung vom 13. Juni 2024 betroffen, die gegenüber dem ALG erlassen worden sei. Folglich fehle es ihr an einem schutzwürdigen Interesse an deren Aufhebung oder Änderung.

3.2. Die Beschwerdeführerin argumentiert in ihrer Replik vom 25. November 2024 demgegenüber, dass die Vorinstanz in der Rechtsmittelbelehrung ausdrücklich die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen habe. Zudem sei unbestritten, dass über den Bundesbeitrag allein die

Vorinstanz entscheide und der Kanton Graubünden keine Kompetenz habe, darüber zu verfügen. Die Gemeinde Avers sei Bauherrin und direkte Beitragsempfängerin, nicht der Kanton Graubünden. Daher sei sie – unabhängig davon, ob sie über den Kanton oder direkt mit der Vorinstanz kommuniziere – die materielle Adressatin der angefochtenen Verfügung und unmittelbar davon betroffen.

Zusammen mit der Replik vom 25. November 2024 bzw. der Triplik vom 27. Februar 2025 reichte die Beschwerdeführerin auch Stellungnahmen des ALG vom 14. November 2024 bzw. 21. Februar 2025 ein, denen sie sich ausdrücklich anschliesst. Das ALG hält darin fest, dass es keine rechtliche Grundlage gebe, wonach der Kanton über Bundesbeiträge verfügen dürfe oder der Bund befugt sei, seine Kompetenzen per Verordnung oder Verfügung an die Kantone zu delegieren. Ein Vorgehen nach den Vorstellungen der Vorinstanz werfe zudem zahlreiche rechtliche Fragen auf. So sei unklar, ob der Kanton die Verfügung der Vorinstanz unverändert übernehmen müsste, wie die kantonale Behörde in einem Rechtsmittelverfahren die Position des Bundes vertreten solle und welchen Zweck es hätte, dass der Kanton neben seiner eigenen Verfügung über den Kantonsbeitrag eine weitere Verfügung erlasse, die inhaltlich mit der Bundesverfügung übereinstimme.

Das ALG macht ferner geltend, die Behauptung der Vorinstanz, wonach das Departement bzw. das ALG höhere Beiträge gewähren könnte, sei unzutreffend. Eine Erhöhung der Beiträge würde eine Revision des kantonalen Grundsatzbeschlusses erfordern, was jedoch bislang noch nie erfolgt sei.

4.

4.1. Die Beurteilung der Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin setzt zunächst die Klärung der gesetzlichen Grundlage voraus, auf welche sich ein im Rahmen von Strukturverbesserungen gewährter Bundesbeitrag stützt, sowie die genaue Einordnung der Art des vorliegenden Beitrags. Anschliessend ist zu untersuchen, welche Akteure am Verfahren beteiligt sind und welche Rollen sowie Zuständigkeiten diesen im Rahmen der Strukturverbesserungsmassnahmen zukommen. Dabei sind insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen des Bundes, der Kantone sowie gegebenenfalls weiterer involvierter Stellen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund lassen sich schliesslich die massgebenden Rechtsgrundlagen für die Gewährung des betreffenden Bundesbeitrags ermitteln, einschliesslich der

zugehörigen Verfahrensstruktur, die im Folgenden ebenfalls dargelegt wird.

4.2. Vorab ist festzuhalten, welche Rechtssätze in zeitlicher Hinsicht im vorliegenden Beschwerdeverfahren anwendbar sind.

4.2.1. Im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG, SR 616.1) schuf der Gesetzgeber eine allgemeine Ordnung für Bundesbeiträge. Gemäss Art. 2 SuG gilt das besagte Gesetz und insbesondere dessen drittes Kapitel für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen, mithin auch für die im vorliegenden Verfahren betroffenen Beiträge (s. dazu E. 4.3.2 f.), soweit – wie vorliegend – Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben. Art. 36 SuG – welcher zum genannten 3. Kapitel des SuG gehört – schreibt vor, dass Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt werden, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a). Nur wenn die Leistung nachher zugesprochen wird, gilt das zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltende Recht (Bst. b).

4.2.2. Die Gemeinde hat in der Replik vom 25. November 2024, Rz. 7, bestätigt, dass sie mit der Bauausführung der 18. Etappe der Gesamtmelioration, konkret der Erneuerung gewisser Trockensteinmauern, noch nicht begonnen habe, auch wenn bereits Kosten für die Planung und Erstellung des Gesuchs angefallen seien. Da in der angefochtenen Verfügung vom 13. Juni 2024 der Bundesbeitrag zugesichert wurde, bevor mit der subventionierten Aufgabe, namentlich der Erneuerung der verfahrensgegenständlichen Trockensteinmauern, begonnen wurde, ist gemäss Art. 36 SuG das zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung am 19. April 2024 in Kraft gestandene Recht massgeblich.

4.2.3. Nicht anwendbar sind daher grundsätzlich die geltenden Fassungen bzw. die auf den 1. Januar 2025 in Kraft getretenen Änderungen des LwG im Zusammenhang mit dem 5. Titel Strukturverbesserungen (vgl. AS 2024 623 und die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), BBl 2020 3955 ff., insbesondere Ziff. 5.1.5 [nachfolgend: Botschaft AP22+] und der Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 2. November 2022 ([SVV, SR 913.1]; vgl. AS 2024 672). Stattdessen ist der Sachverhalt gestützt auf die im Jahr 2024 geltenden Fassungen des LwG (aLwG vom 29. April 1998, Stand 1. Januar 2024) und der SVV (aSVV vom 2. November 2022, Stand am 30. Januar 2023)

zu beurteilen. Soweit die seither in Kraft getretenen Revisionen zu keinen materiellen Änderungen der vorliegend einschlägigen Bestimmungen geführt haben, können sie aber der einfacheren Lesbarkeit halber im Folgenden in den heute gültigen Fassungen zitiert werden.

4.3.

4.3.1. Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, worunter auch Gesamtmeliorationen fallen, sind ein gemeinsam von Bund und Kantonen finanzierter Aufgabenbereich zur Umsetzung des Bundesrechts als Verbundaufgabe, wie dies im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) so festgelegt wurde (vgl. Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA] vom 7. September 2005, BBI 2005 6029 ff.). Verbundaufgaben sind Aufgaben, für deren Erfüllung Bund und Kantone gemeinsam die finanzielle Verantwortung tragen. Sie umfassen Bereiche, die im Rahmen der Aufgabenteilung nicht allein dem Bund oder den Kantonen zugewiesen wurden (vgl. Botschaft NFA, BBI 2005, 6074 f.). Die Vorinstanz prüft dabei insbesondere, ob die Subventionseingaben der Kantone mit dem Bundesrecht übereinstimmen. Die grundsätzliche Ausgestaltung der Finanzhilfen für Strukturverbesserungen hat sich seit der Neukonzeption der Agrarpolitik 2002 bis heute nicht verändert (vgl. zum Ganzen: Strategie Strukturverbesserungen 2030+, Bericht in Erfüllung des Auftrags der Finanzkommission des Nationalrats an das BLW vom 22.02.2022, S. 5 und 8; Botschaft AP22+, BBI 2020, 4192; Botschaft NFA, BBI 2005, 6244 ff.).

4.3.2. Finanzhilfen für Strukturverbesserungen sind ein zentrales Instrument zur Förderung nachhaltiger und wettbewerbsfähiger Strukturen in der Landwirtschaft (vgl. Strategie Strukturverbesserungen 2030+, Bericht in Erfüllung des Auftrags der Finanzkommission des Nationalrats an das BLW vom 22.02.2022, S. 4). Sie werden in zwei Formen gewährt: nicht rückzahlbare Beiträge und Investitionskredite (Art. 2 Abs. 1 SVV). Strukturverbesserungsmassnahmen lassen sich nach ihrem Umfang und ihrer Trägerschaft in drei Kategorien unterteilen. Umfassende gemeinschaftliche Massnahmen dienen einer grossräumigen Entwicklung und werden durch mehrere Beteiligte getragen. Es sind gemeinschaftliche Massnahmen, die sich zusätzlich auf ein natürlich oder wirtschaftlich abgegrenztes Gebiet erstrecken und den ökologischen Ausgleich sowie die Vernetzung von Biotopen fördern (Art. 14 Abs. 5 SVV). Gemeinschaftliche Massnahmen werden von mehreren Betrieben getragen (Art. 14 Abs. 4 SVV), während

einzelbetriebliche Massnahmen selbstredend überwiegend einem einzelnen Betrieb zugutekommen (Art. 14 Abs. 3 SVV).

4.3.3. Inhaltlich unterscheidet die SVV vier Arten von Strukturverbesserungsmassnahmen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a–d SVV). Tiefbaumassnahmen umfassen unter anderem Meliorationen, landwirtschaftliche Transportinfrastrukturen sowie Massnahmen zur Verbesserung des Bodens und des Wasserhaushalts (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 14 Abs. 1 SVV). Hochbaumassnahmen betreffen Bauten und Anlagen für die Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte sowie landwirtschaftliche Wohn- und Ökonomiegebäude (Art. 1 Abs. 1 Bst. b SVV). Zusätzliche Strukturverbesserungsmassnahmen zielen auf die Förderung der Tiergesundheit, die überbetriebliche Zusammenarbeit und den Erwerb landwirtschaftlicher Betriebe und Grundstücke ab (Art. 1 Abs. 1 Bst. c SVV). Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) sind gemeinschaftliche Massnahmen (Art. 47 Abs. 4 SVV), die darauf abzielen, die landwirtschaftliche Wertschöpfung zu steigern und die regionale Zusammenarbeit zu stärken (Art. 47 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 Bst. d SVV).

4.3.4. Eine Gesamtmelioration ist eine spezielle Form der Melioration zur Verbesserung der Bewirtschaftungsstruktur (Art. 14 Abs. 1 Bst. a SVV). Gemäss Art. 14 Abs. 2 SVV handelt es sich dabei zwingend um eine gemeinschaftliche Massnahme. Wird sie zudem in einem natürlich oder wirtschaftlich abgegrenzten Gebiet durchgeführt und beinhaltet sie Biodiversitätsfördermassnahmen, qualifiziert sie sich als umfassende gemeinschaftliche Massnahme im Sinne von Art. 14 Abs. 5 Bst. a SVV. Als Tiefbaumassnahme gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. a SVV fällt sie in den Bereich der Bodenverbesserungen (Art. 94 Abs. 1 aLwG).

4.4. Vorliegend sind sich die Parteien einig, dass sich der verfahrensgenständliche Bundesbeitrag auf eine Gesamtmelioration als umfassende gemeinschaftliche Massnahme im Bereich Tiefbau bezieht. So hat die Vorinstanz die Gesamtmelioration Avers in der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 und in der angefochtenen Verfügung vom 13. Juni 2024 als umfassende gemeinschaftliche Massnahme bezeichnet (vgl. auch die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 10. September 2024, wonach sämtliche in die Gesamtmelioration eingeschlossenen Arbeiten als "umfassende gemeinschaftliche Massnahmen" gelten würden), gleich wie auch die Beschwerdeführerin von einer umfassenden gemeinschaftlichen Massnahme ausgeht (vgl. z.B. Triplik vom 27. Februar 2025). Im Übrigen haben auch das DVS in der Verfügung vom 30. April 2024 und das ALG im Bericht zur Gesamtmelioration Avers vom 4. Juli 2012 – in welchem festgehalten wird,

dass 14 Landwirtschaftsbetriebe Flächen im Bezugsgebiet bewirtschaften – das Projekt als umfassende gemeinschaftliche Massnahme bezeichnet.

Die von den Parteien vorgenommene Einstufung der Gesamtmelioration als umfassende gemeinschaftliche Massnahme ist nicht zu beanstanden. Eine solche umfassende gemeinschaftliche Massnahme zeichnet sich typischerweise dadurch aus, dass mehrere Landwirtschaftsbetriebe – wie hier die 14 Landwirtschaftsbetriebe auf dem Gebiet der Gemeinde Avers – davon betroffen sind. Darüber hinaus können im Rahmen einer Gesamtmelioration neben mehreren Landwirtschaftsbetrieben auch mehrere Gemeinden als Projektträger beteiligt sein, wobei im konkreten Fall mit der Gemeinde Avers lediglich eine Gemeinde betroffen ist.

4.5. Gemäss Art. 93 Abs. 1 aLwG unterstützt der Bund Strukturverbesserungen im Rahmen der bewilligten Kredite. Finanzhilfen können natürliche und juristische Personen, Gemeinden sowie andere öffentlich-rechtliche Körperschaften erhalten, sofern ihr Vorhaben ein landwirtschaftliches Interesse nachweist und zur Wertschöpfung in der Landwirtschaft, zur regionalen Zusammenarbeit oder zur Produktion verwertbarer Erzeugnisse beiträgt (Art. 3 Abs. 1 SVV). Damit der Bund einen finanziellen Beitrag an Projekte zur Bodenverbesserung, für landwirtschaftliche Gebäude oder zur regionalen Entwicklung leistet, müssen die Vorgaben nach Art. 97 aLwG eingehalten sein. Bevor der Kanton seiner Aufgabe nachkommt, das betreffende Projekt zu genehmigen (Art. 97 Abs. 1 aLwG), muss ihm zunächst ein vom Projektträger gemäss den einschlägigen kantonalen Vorschriften ausgearbeitetes Projekt eingereicht werden (unter anderem mit Festlegung des Bezugsgebiets, Erarbeitung einer Planungsstudie sowie Erlass eines Durchführungsbeschlusses; vgl. Art. 4 der Vollziehungsverordnung zum Meliorationsgesetz des Kantons Graubünden vom 19. November 1980 [BR 915.110]). Erst danach können die weiteren kantonalen und bundesrechtlichen Verfahrensschritte erfolgen. Dazu gehören insbesondere die Einholung einer Stellungnahme der Vorinstanz, welche – wie im vorliegenden Fall – in der Form eines verbindlichen Mitberichts erfolgen kann (Art. 97 Abs. 2 aLwG i.V.m. Art. 52 Abs. 1 Bst. c SVV), sowie die öffentliche Auflage und Bekanntmachung des Projekts in seinen Grundzügen im kantonalen Publikationsorgan (Art. 97 Abs. 3 und 4 LwG). Die Vorinstanz prüft das Projekt und zieht, sofern erforderlich, weitere betroffene Bundesbehörden bei. Im Anschluss teilt sie dem Kanton zunächst im Rahmen einer Grundsatzverfügung mit, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Auflagen eine finanzielle Unterstützung durch den Bund möglich ist (Abs. 5). Die Gewährung eines Bundesbeitrages setzt ferner voraus, dass der Kanton, einschliesslich seiner öffentlich-rechtlichen

Gebietskörperschaften, bei umfassenden gemeinschaftlichen Massnahmen, wie sie im vorliegenden Verfahren betroffen sind, einen angemessenen Beitrag von mindestens 80 % des Bundesbeitrags leistet (Art. 93 Abs. 3 LwG und Art. 8 Abs. 2 Bst. c SVV). Zum einen setzt die Gewährung eines Bundesbeitrags also voraus, dass der Kanton einen angemessenen Beitrag leistet. Zum anderen wird die Mindesthöhe des Kantonsbeitrags in Abhängigkeit von der Höhe des Bundesbeitrags bestimmt.

Die vorhandenen Dokumente zeigen, dass das Verfahren für die vorliegend strittige Gesamtmelioration im Rahmen der bisher aufgezeigten rechtlichen Grundlagen entsprechend den einschlägigen Verfahrensbestimmungen abgelaufen ist. Die Gemeindeversammlung der Gemeinde Avers ordnete am 4. Juli 2008 gestützt auf eine Vorstudie aus dem Jahr 2007 die Durchführung einer Gesamtmelioration an. Anschliessend wurde der Beurteilungsbericht vom 11. August 2010 des Amts für Natur und Umwelt des Kantons Graubünden zur Umweltverträglichkeit der Gesamtmelioration Avers und der Mitbericht des BLW vom 13. März 2012 eingeholt. Hierauf ist das Projekt dem DVS vorgelegt und von diesem mit Verfügung vom 7. Mai 2012 genehmigt worden. Der kantonale Beitrag wurde durch Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 3. Juli 2012 zugesichert. In der Folge hat das ALG mit Bericht zum generellen Projekt der Gesamtmelioration Avers vom 4. Juli 2012 beim Bund beantragt, das generelle Projekt im Grundsatz zu akzeptieren und finanziell zu unterstützen. Die Vorinstanz erliess am 6. Juli 2012 die Grundsatzverfügung, mit welcher sie eine finanzielle Beteiligung an der Gesamtmelioration Avers in Aussicht gestellt hat.

4.6.

4.6.1. Ergänzend wird das Verfahren zur Gesuchsabwicklung betreffend Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft im 1. Abschnitt des 7. Kapitels der SVV näher präzisiert (Art. 52 ff. SVV). Art. 53 Abs. 1 SVV hält fest, dass Gesuche um Finanzhilfen beim Kanton einzureichen sind. Der Kanton stellt in der Folge einen Antrag auf Beiträge an die Vorinstanz, der alle sachdienlichen Angaben und Unterlagen enthalten muss (darunter auch den Entscheid der zuständigen kantonalen Stellen über den gesamten Betrag der Finanzhilfe des Kantons für ein Vorhaben; vgl. Art. 54 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b SVV). Die Vorinstanz prüft den Antrag des Kantons (Art. 55 Abs. 1 SVV). Gemäss Art. 55 Abs. 2 SVV gewährt die Vorinstanz dem Kanton den Beitrag in Form einer Verfügung oder, im Falle eines Projekts zur regionalen Entwicklung (PRE), in Form einer Vereinbarung und genehmigt bei kombiniertem Antrag gleichzeitig auch den Investitionskredit. Gemäss

Art. 55 Abs. 3 SVV entscheidet die Vorinstanz bei Investitionskrediten über Fr. 500'000 innerhalb von 30 Tagen nach elektronischer Übermittlung der vollständigen Akten durch den Kanton, wobei der Kanton seinen Entscheid dem Gesuchsteller erst nach der Genehmigung durch die Vorinstanz eröffnet. Art. 59 Abs. 1 SVV legt fest, dass der Kanton für jedes Vorhaben entsprechend dem Baufortschritt Teilzahlungen über das Informationssystem für Strukturverbesserung bei der Vorinstanz beantragen kann.

4.6.2. Kein anderer Verfahrensablauf ergibt sich aus anderen Bestimmungen des LwG oder aus den kantonalen Regelungen des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden vom 5. April 1981 (BR 915.100), der Vollziehungsverordnung zum Meliorationsgesetz des Kantons Graubünden oder den Ausführungsbestimmungen zum Meliorationsgesetz des Kantons Graubünden vom 25. November 2003 (BR 915.120). Dass hingegen das ALG gegenüber dem Leistungsempfänger die Bundesbeiträge im Rahmen der bundesrechtlichen Voraussetzungen auszurichten sowie die damit verbundenen Obliegenheiten zu erfüllen hat, bestätigt sich durch die Landwirtschaftsverordnung des Kantons Graubünden vom 28. März 2000 (BR 910.050; vgl. Art. 24 Abs. 1) in Verbindung mit Art. 8 SuG, wonach Kantone, welche die Finanzhilfen des Bundes ergänzen, die Einreichung der Gesuche und die Ausrichtung der Finanzhilfen über den Kanton abwickeln sollen. Was den Kantonsbeitrag betrifft, ist dessen Mindesthöhe vom Bundesbeitrag abhängig (vgl. oben E. 4.5); die definitive Beitragshöhe des Kantonsbeitrags legt schlussendlich der Kanton fest (Art. 53 Abs. 2 SVV).

4.6.3. Die für die 18. Etappe der Gesamtmelioration Avers relevanten Dokumente, namentlich das Gesuch der Gemeinde um Finanzhilfe vom 19. April 2024, der Bericht des ALG zur Subventionierung der 18. Etappe vom 23. April 2024, in welchem beim Bund und Kanton für die besagte Etappe die finanzielle Zusicherung beantragt wird, die Beitragsverfügung des DVS vom 30. April 2024 sowie die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Juni 2024 werden im Folgenden, soweit entscheidungswesentlich, berücksichtigt.

4.7. Im Übrigen bestätigt Art. 103 LwG die Verfügungszuständigkeit der Kantone im Bereich der Strukturverbesserungen. Die Kantone sind nicht nur für die Überwachung der Verpflichtungen zuständig, die mit Strukturverbesserungen verbunden sind, sondern können auch eigenständig Massnahmen ergreifen. Es liegt in ihrer Verantwortung sicherzustellen, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen sowie ökologische Ausgleichsflächen und Biotope zweckmässig bewirtschaftet und Werke, Anlagen sowie landwirtschaftliche Gebäude sachgemäss unterhalten werden. Bei grober

Vernachlässigung dieser Pflichten kann der Kanton nicht nur zur Rückerstattung der Bundesbeiträge verpflichtet werden, sondern er hat auch die Möglichkeit, auf die Begünstigten Rückgriff zu nehmen.

4.8. Aus dem bisher Gesagten wird erkennbar, dass Verfahren im Zusammenhang mit Bundesbeiträgen formell grundsätzlich ausschliesslich zwischen Bund und Kanton abgewickelt werden und die Gemeinde systematisch sowie verfahrensrechtlich in den landwirtschaftlichen Bestimmungen nicht als Partei in diesen Entscheidungsprozessen vorgesehen ist. Dies gilt auch im konkreten Fall der Beschwerdeführerin, welche nicht direkt formell in das verfahrensgegenständliche Beitragsverfahren zwischen der Vorinstanz und dem Kanton eingebunden war.

4.9. Dass die Gemeinde als Begünstigte der Bundesbeiträge die Verfügung der Vorinstanz deshalb nicht anfechten kann und sie nicht gestützt auf die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des VwVG (vgl. Art. 6 VwVG bzw. Art. 48 VwVG sowie nachfolgend E. 6.4 f.) als Partei ins Verfahren vor der Vorinstanz hätte einbezogen werden müssen, kann aus diesem Umstand aber nicht geschlossen werden. Wie bereits erwähnt, haben auch Nebenadressaten das Recht, sich als Partei an einem bestimmten Verfahren zu beteiligen, sofern sie durch eine künftige Verfügung unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sind (vgl. oben E. 2.4).

4.10. Unklarheiten bestehen im vorliegenden Fall allenfalls deshalb, weil das DVS über den Kantonsbeitrag bereits mit Verfügung vom 30. April 2024 gegenüber der Gemeinde entschieden hat (vgl. Sachverhalt Bst. B.c), obwohl zu diesem Zeitpunkt das Verfahren zwischen dem ALG und der Vorinstanz zur Festlegung des Bundesbeitrags noch nicht rechtskräftig abgeschlossen war. Der Kanton machte den Kantonsbeitrag zudem ausdrücklich davon abhängig, dass der Bundesbeitrag mindestens 47 % der anrechenbaren Kosten beträgt. Der Kanton handelte damit insoweit allenfalls voreilig, als er zu diesem Zeitpunkt noch keine endgültige Gewissheit über die tatsächliche Höhe des Bundesbeitrags hatte, von dem der Kantonsbeitrag seinerseits abhängig ist. Ob diesem Vorgehen gegebenenfalls eine ungenügende kantonsinterne Koordination oder andere Umstände zugrunde liegen könnten, braucht an dieser Stelle nicht beurteilt zu werden.

4.11. Die Rechtsgrundlagen weisen nach dem bisher Gesagten dem Kanton die alleinige Verantwortung für die Gesuchstellung an den Bund und die Entgegennahme des Bundesbeitrags zu (vgl. oben E. 4.3 ff.). Es ist daher in erster Linie Sache des Kantons als Hauptadressat der durch die Vorinstanz zu erlassende Verfügung im Rahmen seiner eigenen

Zuständigkeiten zu entscheiden, ob und in welcher Form er die Festlegung des Bundesbeitrags überprüfen lassen will. Dass der Kanton im vorliegenden Verfahren von einer Anfechtung abgesehen hat, hat jedoch nicht zur Folge, dass die Gemeinde die Verfügung über den Bundesbeitrag nicht anfechten kann. Sie erleidet aufgrund der von der Vorinstanz am 13. Juni 2024 gegenüber dem ALG erlassenen Verfügung in verschiedener Hinsicht selbst einen unmittelbaren Nachteil. Einerseits wird darin ein im Vergleich zu ihrem Antrag bzw. zur Grundsatzverfügung tieferer Bundesbeitrag für die 18. Etappe der Gesamtmelioration, deren Begünstigte sie ist, festgelegt. Andererseits geht die Vorinstanz in ihrer Verfügung von einem tieferen Zusatzbeitrag für besondere Erschwerisse aus als in der Grundsatzverfügung. Ferner hat sie die anrechenbaren Kosten in ihrer Kostenzusammenstellung massiv reduziert, da sie von den geltend gemachten Gesamtkosten in der Höhe von Fr. 266'500.00 nur anrechenbare Kosten in der Höhe von Fr. 72'000.00 anerkennt. Die Gemeinde als Bauherrin und Trägerin der Gesamtmelioration ist deshalb gezwungen, entweder Einsparungen vorzunehmen, die Restkosten auf die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu überwälzen oder diese selbst aufzuwenden.

4.12. Der durch die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Juni 2024 erlittene unmittelbare Nachteil der Gemeinde zeigt sich auch darin, dass die Mindesthöhe des Kantonsbeitrags, wie bereits erwähnt (vgl. oben E. 4.5), von der Höhe des Bundesbeitrags abhängt: Ist der Bundesbeitrag tiefer, ist auch die Mindesthöhe des Kantonbeitrags tiefer. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass die Vorinstanz im Rahmen der angefochtenen Verfügung vom 13. Juni 2024 entgegen den berechtigten Erwartungen des Kantons bzw. der Gemeinde gehandelt hat. Sie hat den Bundesbeitrag auf 46 % statt 47 % und die anrechenbaren Kosten für die 18. Etappe der Gesamtmelioration auf Fr. 72'000.00 statt Fr. 266'500.00 festgelegt. In ihrem verbindlichen Mitbericht vom 13. März 2012 und in der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 hatte sich die Vorinstanz noch dahingehend geäußert, dass der Bundesbeitrag 47% betrage und die anrechenbaren Kosten grundsätzlich die effektiven Kosten abdecken würden (vgl. dazu E. 7 ff.). Damit übereinstimmend hat das DVS in der an die Gemeinde Avers gerichteten Verfügung vom 30. April 2024 festgehalten, Voraussetzung für den kantonalen Beitrag sei die Beitragsleistung durch den Bund im Umfang von 47 % der anrechenbaren Kosten, wobei sie von den geltend gemachten effektiven Kosten in Höhe von Fr. 266'500.00 ausging. Da diese in der Verfügung vom 30. April 2024 aufgestellte Bedingung des Kantons der bisherigen Haltung der Vorinstanz entsprochen hat, hatte die Gemeinde Avers keinen Anlass, diese Verfügung anzufechten. Mit der Reduktion des Bundesbeitrags fällt nun aber die Voraussetzung dafür, dass die Gemeinde den

kantonalen Beitrag gemäss Verfügung des Kantons vom 30. April 2024 erhält, dahin. Sie ist somit auch unter diesem Gesichtspunkt durch die Beitragsverfügung der Vorinstanz vom 13. Juni 2024 unmittelbar betroffen und hat ein selbständiges, eigenes Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung gegen die Verfügung der Vorinstanz, um den ihr dadurch entstandenen Nachteil abzuwenden.

4.13. Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass die Gemeinde als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG am Verfahren vor der Vorinstanz betreffend Festlegung des Bundesbeitrags an der Gesamtmelioration Avers hätte beteiligt werden müssen und sie ein eigenes unmittelbare Rechtsschutzinteresse im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG an der Anfechtung der Verfügung der Vorinstanz vom 13. Juni 2024 hat. Die Gemeinde ist somit zur Anfechtung dieser Verfügung berechtigt, weshalb auf ihre Beschwerde vom 4. Juli 2024 einzutreten ist.

5.

Wie bereits erwähnt, ist vorliegend die Höhe des Bundesbeitrags für die 18. Etappe der Gesamtmelioration Avers (Erneuerung von Trockensteinmauern) umstritten. In der angefochtenen Verfügung legt die Vorinstanz anrechenbare Kosten von Fr. 72'000.00 zugrunde, anstelle der im Gesuch aufgeführten Fr. 266'500.00. Zudem geht sie von einem Beitragssatz von 46 % aus, während im Gesuch ein solcher von 47 % beantragt wurde.

6.

6.1. Die Beschwerdeführerin bringt verschiedene Rügen gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 13. Juni 2024 vor. In formeller Hinsicht macht sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, da die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung gegenüber der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 und dem Gesuch um Finanzhilfe für die 18. Etappe die anrechenbaren Kosten reduziert und einen tieferen Bundesbeitragssatz angewendet habe, ohne ihr vor Erlass der Verfügung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben oder die Änderungen zu begründen.

6.2. Die Vorinstanz verneint eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Es sei nicht ihre Aufgabe, sondern Sache des Kantons gewesen zu prüfen, ob der Gemeinde hinsichtlich der Höhe der Finanzhilfen für die 18. Etappe das rechtliche Gehör hätte gewährt werden müssen.

6.3. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs wird in Art. 29 Abs. 2 BV festgehalten und ergibt sich aus Art. 29 ff. VwVG. Er besagt, dass niemand in

seiner Rechtsstellung beeinträchtigt werden darf, ohne vorher angehört worden zu sein und umfasst alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Der Anspruch umfasst diverse Teilgehalte, so unter anderem die Möglichkeit sich zu äussern, bevor entschieden wird sowie das Recht auf einen begründeten Entscheid (vgl. BGE 150 I 174 E. 4.1, 138 I 232 E. 5.1 je mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Dies bedeutet, dass dessen Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des Entscheides führt, ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst. In der Praxis ist die Heilung einer Gehörsverletzung aber dann möglich, wenn die Beschwerdeinstanz – wie vorliegend das Bundesverwaltungsgericht – mit der gleichen Prüfungsbefugnis entscheidet wie die untere Instanz (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2, 133 I 201 E. 2.2 je mit Hinweisen).

6.4. Zwar sehen wie erwähnt weder das LwG noch die SVV explizit eine Anhörung der Gemeinde vor (vgl. oben E. 4.8). Der Anspruch auf rechtliches ergibt sich vorliegend jedoch unmittelbar aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG) und gilt unabhängig davon, ob die Bestimmungen über Strukturverbesserungen eine entsprechende Regelung enthalten. Zuständige verfügende Behörde war die Vorinstanz, die den Bundesbeitrag auf Grundlage der Grundsatzverfügung und des entsprechenden Gesuchs festlegte. Damit oblag es ihr und nicht dem Kanton, die Verfahrensrechte der betroffenen Gemeinde zu wahren.

6.5. Da die Vorinstanz den Bundesbeitrag in ihrer Verfügung vom 13. Juni 2025 in Abweichung von ihrer Grundsatzverfügung tiefer festlegt hat, ist die Beschwerdeführerin durch die von ihr erlassene Verfügung beschwert und damit zur Beschwerdeführung legitimiert (vgl. E. 4.9 ff.). Die Vorinstanz hätte sie deshalb als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG ins Verfahren einbeziehen, ihr das rechtliche Gehör gewähren und ihr die Verfügung direkt eröffnen müssen. Indem sie dies unterlassen hat, hat sie das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren wurde ein doppelter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Beschwerdeführerin konnte sich somit umfassend zur Sache äussern, weshalb diese formelle Rechtsverletzung im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt wurde.

6.6. Die Begründung der angefochtenen Verfügung fällt knapp aus. Sie lässt jedoch erkennen, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess, namentlich, weshalb sie von tieferen anrechenbaren Kosten und

einem tieferen Beitragssatz ausging (vgl. nachfolgend E. 7.2 Absätze 1 und 3). Damit war der Beschwerdeführerin eine sachgerechte Anfechtung möglich. Eine Verletzung der Begründungspflicht ist deshalb zu verneinen.

7.

7.1. In materieller Hinsicht vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung, die Vorinstanz habe die Erneuerung der Trockensteinmauer gemäss der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 als Bestandteil der umfassenden gemeinschaftlichen Massnahmen eingestuft und nicht als PWI. Die in der genannten Grundsatzverfügung als anrechenbar bezeichneten Kosten in Höhe von Fr. 20'200'000.00 sollten auch die Ausgaben für ökologische Massnahmen umfassen, wozu ihrer Ansicht nach die Erneuerung von Trockenmauern gehöre. Für die Berechnung der anrechenbaren Kosten der 18. Etappe seien daher nicht die PWI-Ansätze heranzuziehen, sondern die für die Gesamtmelioration geltenden Ansätze, mithin Fr. 266'500.00.

Bezüglich des im Vergleich zur Grundsatzverfügung um 1 % reduzierten Beitragssatzes macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Sanierung der Trockenmauern nicht anders zu behandeln sei als der Wegebau, zumal sich beide Massnahmen im gleichen Gebiet befänden. Zudem würden die Trockenmauern neu erstellt, einschliesslich einer Foundation aus Kies und das Erschwernis "Kies nicht in Projektnähe vorhanden" müsse berücksichtigt werden.

7.2. Die Vorinstanz macht geltend, die Arbeiten an den Trockensteinmauern seien gemäss der anwendbaren SVV als periodische Wiederinstandstellungen (PWI) zu qualifizieren – wie dies bereits unter der früheren SVV in der Fassung vom 1. Juli 2011 der Fall gewesen sei. Entsprechend könnten höchstens Fr. 200.00 pro m² Mauerfläche als anrechenbare Kosten berücksichtigt werden, insgesamt Fr. 72'000.00 (360 m² × Fr. 200.00), und nicht die im Gesuch beantragten Baukosten in Höhe von Fr. 266'500.00.

Ergänzend hält die Vorinstanz fest, dass ein konkret zu beurteilendes Projekt, wie hier die 18. Etappe der Gesamtmelioration, ohne Weiteres als PWI im Rahmen einer umfassenden gemeinschaftlichen Massnahme qualifiziert werden könne.

Der Beitragssatz betrage 46 % und nicht 47 %, da der zusätzliche Beitrag von 1 % für das besondere Erschwernis "Kies nicht in Projektnähe vorhanden" gemäss SVV nicht gewährt werden könne. Dies deshalb, weil es sich

bei der betroffenen 18. Etappe nicht um Wegebau handle, sondern um die Sanierung von Trockenmauern.

7.3.

7.3.1. Gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. a SVV werden Finanzhilfen unter anderem für Gesamtmeliorationen gewährt. Ergänzend dazu können gemäss Art. 15 Abs. 2 SVV Beiträge zur Aufwertung von Natur und Landschaft oder zur Förderung der Biodiversität gesprochen werden (sog. begleitende Massnahmen). Die anrechenbaren Kosten für Gesamtmeliorationen werden grundsätzlich in Art. 10 Abs. 1 SVV festgelegt und umfassen insbesondere Bau-, Planungs-, Projektierungs- und Bauleitungskosten. Gemäss Art. 10 Abs. 2 SVV richtet sich deren Höhe nach dem Interesse der Landwirtschaft und der Öffentlichkeit an der jeweiligen Massnahme. Für nichtlandwirtschaftliche Interessen werden Abzüge vorgenommen. Ferner konkretisiert Art. 23 SVV, welche weiteren Kosten zusätzlich anrechenbar sind und welche ausdrücklich nicht.

7.3.2. Davon abzugrenzen sind Finanzhilfen für PWI, zu denen auch Arbeiten an Trockensteinmauern zählen können (Art. 17 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 SVV). Für PWI sind die anrechenbaren Kosten in Art. 24 SVV geregelt. Bei Trockensteinmauern mit landwirtschaftlicher Nutzung gilt dabei ein Höchstansatz von Fr. 200.00 pro m², im Unterschied zu den höheren Ansätzen für Terrassenmauern (Fr. 1'000.00 pro m²).

7.3.3. Für umfassende gemeinschaftliche Massnahmen wie eine Gesamtmelioration beträgt der maximale Beitragssatz in der hier relevanten Bergzone IV 40 % der anrechenbaren Kosten (Art. 25 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 SVV). Art. 26 SVV sieht zudem die Möglichkeit von Zusatzbeiträgen vor, insbesondere für ökologische Leistungen oder zur Abgeltung besonderer Erschwernisse im Berggebiet sowie für Wiederherstellungen nach Elementarschäden. Für PWI hingegen sind solche Zusatzbeiträge ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 SVV).

7.4. Die Grundsatzverfügung bildet gemäss Art. 55 Abs. 5 SVV die vorgängige Grundlage für Projekte, die in Etappen ausgeführt werden. Sie legt verbindlich fest, ob ein Vorhaben die Voraussetzungen für Finanzhilfen erfüllt und definiert insbesondere die Beitragssätze sowie die grundsätzlich als beitragsberechtigten anerkannten Massnahmen. Zwar ersetzt die Grundsatzverfügung die einzelnen Beitragsverfügungen für die jeweiligen Etappen nicht, da sie selbst nicht als Beitragsverfügung gilt (Art. 55 Abs. 5 letzter Satz SVV). Dennoch hat sie richtungsweisenden und

rechtsverbindlichen Charakter. Dies entspricht einerseits der Systematik des Subventionsrechts: Nach Art. 17 Abs. 1 SuG wird die Behörde verpflichtet, wenn der Betrag nicht endgültig festgesetzt werden kann, bereits bei der Zusicherung der Finanzhilfe die anrechenbaren Kosten, den Prozentsatz und den Höchstbetrag festzulegen. Solche Festlegungen behalten für die spätere Festsetzung des endgültigen Betrags grundsätzlich ihre Gültigkeit (Art. 18 SuG). Wie die "Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen" vom 15. Dezember 1986 hervorhebt, hat der Gesuchsteller ein "eminentes Interesse daran, alle für die Beitragsbemessung entscheidenden Elemente vorgängig zu kennen", damit "zum Voraus eine klare Rechtslage geschaffen und Konfliktmöglichkeiten beseitigt" werden (BBl 1987 I 369, 409 f.; vgl. auch Urteile des BGer 2C_650/2009 und 2C_631/2009 vom 22. Februar 2010 E. 2.1 sowie Urteil des BVGer A-6543/2018 vom 24. März 2020 E. 6.4.3). Dass die Grundsatzverfügung richtungsweisenden Charakter hat, ergibt sich andererseits aber auch aus dem Text der Grundsatzverfügung der Vorinstanz selbst, wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt. Dort wurde für beide Projektphasen ein Bundesbeitrag von 47% verbindlich festgelegt. Vorbehalten wurden lediglich allfällige spätere Änderungen der massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen oder tatsächlichen Verhältnisse. Insofern hat die Grundsatzverfügung eine Vertrauensgrundlage auch für spätere Beitragsverfügungen geschaffen. Folglich ist es nur bedingt zulässig, in einer einzelnen Beitragsverfügung erneut über die Höhe des Beitragssatzes oder die Anrechenbarkeit bestimmter Kosten zu befinden. Die Beitragsverfügung dient dazu, die Umsetzung einzelner Etappen konkret zu veranlassen und zu überprüfen, ob die geplanten Leistungen mit dem genehmigten Auflageprojekt übereinstimmen und die notwendigen Mittel verfügbar sind. Die in der Grundsatzverfügung bereits entschiedene Beitragsberechtigung oder Beitragshöhe darf sie jedoch grundsätzlich nicht infrage stellen. Nur wenn seit Erlass der Grundsatzverfügung eine wesentliche Änderung der massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen oder der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist, darf die Vorinstanz den Bundesbeitrag in einer Beitragsverfügung nachträglich anpassen. Ob dies vorliegend zutrifft, ist nachfolgend zu prüfen.

7.5.

7.5.1. Die Unterscheidung zwischen Finanzhilfen für begleitende Massnahmen im Rahmen einer Gesamtmelioration als umfassende gemeinschaftliche Massnahme einerseits und PWI andererseits war bereits in der SVV Fassung 2011 verankert, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Grundsatzverfügung in Kraft stand (vgl. AS 1998 3092). Gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. f SVV Fassung 2011 umfassten begleitende Massnahmen

insbesondere die Aufwertung von Natur und Landschaft, die Förderung des ökologischen Ausgleichs sowie den Bau oder Ersatz von Trockenmauern im Zusammenhang mit einer Gesamtmelioration. Die beitragsberechtigten Kosten umfassten dabei insbesondere die Baukosten (Art. 15 Abs. 1 lit. a SVV Fassung 2011).

7.5.2. Die Regelungen zu PWI waren in Art. 14 Abs. 3 sowie in Art. 15a und Art. 16a SVV Fassung 2011 enthalten. Danach konnten Finanzhilfen für PWI von Trockenmauern auf landwirtschaftlich genutzten Terrassen gewährt werden. Als beitragsberechtigende Arbeiten galten in diesem Zusammenhang insbesondere die umfassende Instandstellung, Sicherung sowie der örtliche Wiederaufbau.

7.5.3. Bezüglich der Beitragssätze ergab sich, zumindest soweit für das vorliegende Verfahren relevant, keine inhaltliche Abweichung: Für umfassende gemeinschaftliche Massnahmen in der Bergzone IV sah Art. 16 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 SVV Fassung 2011 denselben maximalen Beitragssatz von 40 % vor, wie er in Art. 25 SVV vorgesehen war (vgl. auch Art. 16a Abs. 5 SVV Fassung 2011). Auch die Möglichkeit, Zusatzbeiträge für bestimmte ökologische Leistungen, zur Erhaltung von Kulturlandschaften oder bei besonderen Erschwernissen im Berggebiet zu gewähren, war bereits in Art. 17 SVV Fassung 2011 vorgesehen, inhaltlich vergleichbar mit dem heute geltenden Art. 26 SVV. Der Ausschluss solcher Zusatzbeiträge bei PWI war ebenfalls bereits ausdrücklich geregelt (vgl. Art. 16a Abs. 4–5 SVV Fassung 2011).

7.6. Dass Trockensteinmauern als ökologische Massnahmen zu qualifizieren sind, ist unter den Parteien zu Recht unstrittig.

So zählt Anhang 4 der SVV Trockenmauern ausdrücklich zu den besonderen ökologischen Massnahmen. Art. 35 Abs. 2 der Direktzahlungsverordnung (DZV, SR 910.13) bestätigt ebenfalls, dass Trockensteinmauern als Biodiversitätsförderflächen anerkannt werden.

7.7.

7.7.1. In der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 werden die beitragsberechtigten Kosten auf Fr. 20'200'000.00 festgesetzt und die nicht beitragsberechtigten Kosten mit Fr. 842'000.00 ausgewiesen. Sowohl die Phase 1 mit beitragsberechtigten Kosten in Höhe von Fr. 9'950'000.00 als auch die Phase 2 mit Fr. 10'250'000.00 enthalten dabei einen Kostenanteil für ökologische Massnahmen. Dieser Anteil wird zwar nicht betragsmässig

aufgeschlüsselt, ist jedoch ausdrücklich als Bestandteil der beitragsberechtigten Kosten bezeichnet.

Zudem hält die Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 Folgendes fest:

"Spätestens nach Ablauf des Jahres 2021 soll unabhängig vom Baufortschritt für die verbleibenden Massnahmen deren Beitragsberechtigung bezüglich der dann vorherrschenden Verhältnisse überprüft und entsprechend festgelegt werden. Im Grundsatz werden aber die vorgeschlagenen Massnahmen beider Phasen in ihrer Gesamtheit zum heutigen Zeitpunkt als geeignet und notwendig erachtet, um die Zielsetzungen des Projekts zu erreichen. Die beitragsberechtigten Kosten für die Phase 1 werden rechtsverbindlich anerkannt, diejenigen der Phase 2 im Sinne der obigen Ausführungen zu einem späteren Zeitpunkt definitiv festgelegt.

[...].

Dies ergibt im Einvernehmen mit der EFV einen Bundesbeitragssatz von 47%, der für das gesamte Projekt (Phase 1, Phase 2) rechtsverbindlich ist. Vorausgesetzt wird die entsprechende minimale kantonale Leistung. Vorbehalten bleibt eine Anpassung an allfällige Änderungen der massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen und Verhältnisse."

Hinsichtlich des Bundesbeitrags wird festgehalten, dass dieser nach Art. 16 und 17 SVV Fassung 2011 bemessen werde. Es wurden ein Basisbeitrag von 40 % gemäss Art. 16 SVV Fassung 2011 sowie Zusatzbeiträge von insgesamt 7 % gemäss Art. 17 SVV Fassung 2011 gewährt, was einem Gesamtbeitrag von 47 % entspricht.

Von diesen Zusatzbeiträgen wurden laut Grundsatzverfügung 2 % ausdrücklich für „Restauration von bestehenden Trockenmauern“ als ökologische Massnahmen zugesprochen (vgl. Beurteilungsbericht vom 11. August 2010 des Amtes für Natur und Umwelt des Kantons Grönobunden, S. 10). Weitere 2 % Zusatzbeiträge wurden unter dem Titel „lokale Erhaltung und Aufwertung von charakteristischen Landschaftselementen wie Trockenmauern“ gewährt. Die verbleibenden 3 % Zusatzbeiträge wurden unter anderem mit der fehlenden Verfügbarkeit geeigneten Baumaterials in Projekt-nähe begründet.

7.7.2. Die Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 nimmt hingegen keinen Bezug auf PWI und die einschlägigen Bestimmungen (Art. 14 Abs. 3, Art. 15a sowie Art. 16a SVV Fassung 2011) werden darin ebenfalls nicht erwähnt.

7.8.

7.8.1. Die Vorinstanz hat weder in der angefochtenen Verfügung noch in einer anderen Eingabe im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht substantiiert begründet, weshalb sie die Erneuerung der strittigen Trockensteinmauern neu als PWI und nicht als ökologische Begleitmassnahme der Gesamtmelioration einstuft. An ihrer noch in der Vernehmlassung vom 10. September 2024 geäusserten Auffassung, die Beschwerdeführerin habe nicht belegt, dass die Trockenmauern komplett neu erstellt werden müssten, weshalb eine PWI vorliege, hält sie im weiteren Verlauf des Beschwerdeverfahrens (zu Recht) nicht mehr fest. Sie geht in ihrer Duplik ohne weitere zusätzliche Erläuterung von einer PWI aus und stützt die Berechnung der beitragsberechtigten Kosten auf die pauschalen Ansätze pro Quadratmeter gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. c SVV.

7.8.2. Zwar schliessen weder die heute geltende SVV noch die SVV Fassung 2011 aus, dass im Rahmen umfassender gemeinschaftlicher Massnahmen bestimmte Arbeiten als PWI qualifiziert und entsprechend pauschal abgerechnet werden können. Wäre die streitgegenständliche Erneuerung tatsächlich als PWI einzustufen, hätte der Rückgriff der Vorinstanz auf den Maximalansatz von CHF 200.– pro m² gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. c SVV möglicherweise seine Berechtigung.

7.8.3. Allerdings war die Unterscheidung zwischen Finanzhilfen für ökologische Massnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft sowie zur Förderung der Biodiversität im Rahmen einer Gesamtmelioration als umfassende gemeinschaftliche Massnahme einerseits und PWI andererseits bereits in der SVV Fassung 2011 verankert. Diese Systematik wurde mit dem Inkrafttreten der SVV nicht wesentlich verändert. Bereits nach der SVV Fassung 2011 konnten, wie zuvor dargestellt, Finanzhilfen für den Bau oder Ersatz von Trockenmauern als begleitende ökologische Massnahmen im Rahmen einer Gesamtmelioration als umfassende gemeinschaftliche Massnahme gewährt werden. Diese Möglichkeit war ausdrücklich von der Finanzierung von PWI abzugrenzen, zu denen etwa die umfassende Instandstellung, Sicherung oder der örtliche Wiederaufbau von Trockenmauern gezählt werden konnte.

7.8.4. Die Vorinstanz hätte sich somit bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 dazu entscheiden müssen, die in Frage stehenden Erneuerungsarbeiten als PWI einzustufen. Zwischen dem Erlass dieser Grundsatzverfügung und der nun angefochtenen Verfügung vom 13. Juni 2024 ist keine relevante Rechts-(und

Sachverhalts)änderung eingetreten, die eine neue oder zwingende Grundlage für eine Umqualifikation der Erneuerung der Trockensteinmauern in eine PWI schaffen würde.

7.8.5. Auch in der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 finden sich keinerlei Hinweise darauf, dass die Erneuerung der Trockensteinmauern seitens der Vorinstanz als PWI verstanden worden wäre. Im Gegenteil: Es fehlt jeglicher Bezug zu PWI und den entsprechenden rechtlichen Grundlagen. Stattdessen wird ausdrücklich festgehalten, dass in Phase 2, zu welcher die 18. Etappe gehört, ökologische Massnahmen einen Teil der beitragsberechtigten Kosten darstellen. Zudem wird die Restauration bzw. der Erhalt der Trockensteinmauern ausdrücklich als Teil der Gesamtmelioration aufgefasst.

7.9.

7.9.1. Dass die Erneuerung der Trockensteinmauer als ökologische Massnahme im Rahmen der Gesamtmelioration zu gelten hat, bestätigt sich vorliegend auch dadurch, weil die Arbeiten an den Trockensteinmauern mit Zusatzbeiträgen abgegolten werden, welche für PWI bereits unter der damals geltenden Rechtslage im Zeitpunkt der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 ausgeschlossen waren.

7.9.2. Dieser Ausschluss von Zusatzbeiträgen für PWI war im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung vom 13. Juni 2024 weiterhin in Kraft (Art. 26 Abs. 4 SVV). Daran ändert auch die von der Vorinstanz am 1. April 2023 erlassene Weisung zur SVV nichts, die zu Art. 26 Abs. 4 festhält, dass der Ausschluss von Zusatzbeiträgen für PWI im Rahmen einer Gesamtmelioration nicht gelten würde (vgl. Vernehmlassung, Beilage 10). Bei der erwähnten Weisung handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, deren Funktion in erster Linie darin besteht, eine einheitliche und sachrichtige Verwaltungspraxis sicherzustellen. Nach herrschender Ansicht sind Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtsnormen enthalten und insbesondere keine Pflichten oder Rechte der Privaten statuieren (BGE 132 V 200 E. 5.1.2; 130 V 163 E. 4.3.1; Urteil des BVGer B-2682/2019 vom 22. März 2021 E. 3.1).

7.9.3. Der Wortlaut von Art. 26 Abs. 4 SVV ist klar und unmissverständlich:

"Für periodische Wiederinstandstellungen und für nicht bauliche Massnahmen werden keine Zusatzbeiträge gewährt."

Es erschliesst sich dem Bundesverwaltungsgericht deshalb nicht, dass und inwiefern die Weisung der Vorinstanz eine für den konkreten Einzelfall tragfähigere Auslegung dieser Bestimmung zulassen würde.

7.10. Nach dem bisher Gesagten ergibt sich, dass die vorliegende Erneuerung der Trockensteinmauern gemäss Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 nicht als PWI verstanden worden ist, sondern als ökologische Massnahme im Rahmen der Gesamtmelioration.

7.11.

7.11.1. Die Vorinstanz legt ferner nicht dar und es ist für das Bundesverwaltungsgericht auch nicht ersichtlich, weshalb die in der Grundsatzverfügung ausdrücklich als beitragsberechtigt ausgewiesenen ökologischen Massnahmen nicht auch die Erneuerung der Trockensteinmauern umfassen könnten. Weder wird substantiiert vorgetragen noch erschliesst es sich dem Bundesverwaltungsgericht, dass die als beitragsberechtigt anerkannten ökologischen Massnahmen anderweitige Inhalte hätten. Im Gegenteil hat die Vorinstanz bei Abschluss der ersten Phase der Gesamtmelioration zum Thema Ökologie und Gewässerraum Folgendes festgehalten (vgl. Beschwerdebeilage 7 [Stellungnahme zur Neuzuteilung Gemeinde Avers; Gesamtmelioration Avers vom 9. November 2017, S. 2]):

"Die Erreichung der gemäss Grundsatzverfügung geforderten Teilziele (Ziff.2.4) für ökologische Zusatzleistungen ist auf Kurs. Verschiedene Trockenwiesen wurden aufgewertet und Trockenmauern saniert. [...]"

Mit diesem Schreiben hat die Vorinstanz bestätigt, dass die Sanierung von Trockenmauern, wie sie teilweise bereits in der 6. Etappe der ersten Phase der Gesamtmelioration vorgenommen wurde (vgl. Beschwerde, Ziff. 4 und Vernehmlassung, Ziff. 4), aus ihrer Sicht als ökologische Massnahmen im Rahmen der Gesamtmelioration und nicht als PWI zu qualifizieren ist.

7.11.2. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Erneuerung der Trockensteinmauern gemäss der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 Teil der beitragsberechtigten ökologischen Massnahmen gemäss Art. 14 Abs. 1 lit. f SVV Fassung 2011 ist.

7.11.3. Diese Auffassung wird zusätzlich dadurch gestützt, dass die Erneuerung der Trockensteinmauern bereits im Vorfeld der Grundsatzverfügung thematisiert wurde. So hat das ALG in einer an unter anderem an das BLW gerichteten Aktennotiz vom 12. Oktober 2010 zur Begehung des

Projektgebiets der Gesamtmelioration Avers mit dem Experten des BLW vom 5. Oktober 2010 Folgendes festgehalten:

"Der Vertreter des BLW klärt ab, ob für die Wiederherstellung der Trockenmauern Zusatzbeiträge gesprochen werden können.

[...]

"Falls sich das BLW an den Kosten der Wiederherstellung der Trockenmauern nicht beteiligen kann, könnten die Mittel dazu aus anderen Kanälen (z. B. Fonds Landschaft Schweiz) beschafft werden."

Mit E-Mail vom 15. Oktober 2010 hat das BLW auf die Aktennotiz wie folgt geantwortet:

"Vielen Dank für die umfassende Aktennotiz zur Besichtigung in Avers. Ich habe noch folgende Bemerkungen:

[...]

Trockenmauern: nach Rücksprache [...] können wir die Kosten der Trockenmauern als beitragsberechtigt anerkennen, da sie als Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen gewertet werden. Ein Zusatzbeitrag nach Art. 17-1-e könnte geprüft werden (Erhaltung kultureller Bauten und von Kulturlandschaften)."

Aus der E-Mail des BLW ist erkennbar, dass das BLW die Erneuerung der Trockensteinmauern im Rahmen der Gesamtmelioration als beitragsberechtigte Massnahme anerkannte, da sie diese als Ersatz- und Ausgleichsmassnahme qualifiziert hat und nicht als periodische Wiederinstandstellung. Gleichzeitig hat das BLW festgehalten, dass ein Zusatzbeitrag nach Art. 17 Abs. 1 lit. e SVV (Fassung vom 1. September 2008, welche hinsichtlich der relevanten Bestimmungen mit der SVV Fassung 2011 übereinstimmt) geprüft werden könne. Dies ist ebenfalls ein Hinweis darauf, dass die Arbeiten an den Trockensteinmauern als ökologische Massnahme im Rahmen der Gesamtmelioration als umfassende gemeinschaftliche Massnahme aufgefasst wurden, da Zusatzbeiträge für PWI ausgeschlossen waren.

7.11.4. Es bestätigt sich damit insgesamt, dass die Erneuerung der Trockensteinmauern im Rahmen der 18. Etappe der Gesamtmelioration Avers als ökologische Massnahme im Rahmen der Gesamtmelioration zu qualifizieren ist.

7.12. Da die Erneuerung der Trockensteinmauer nach dem bisher Gesagten keine PWI darstellt, können die von der Vorinstanz angewandten

pauschalen Maximalbeträge gemäss Art. 24 SVV von Fr. 200.00 pro m² nicht als beitragsberechtigten Kosten herangezogen werden. Stattdessen ist auf die Baukosten gemäss Art. 10 SVV abzustellen, welche im Beitragsgesuch mit Fr. 266'500.00 angegeben wurden. Die Höhe der geltend gemachten Kosten von Fr. 266'500.00 wurde im Bericht des ALG zur Subventionierung der 18. Etappe vom 23. April 2024 für das Bundesverwaltungsgericht nachvollziehbar begründet und von der Vorinstanz nicht bestritten, sodass darauf abgestellt werden kann.

7.13. Die Reduktion des Beitragssatzes in der angefochtenen Verfügung im Vergleich zur Grundsatzverfügung von 47 % auf 46 % begründet die Vorinstanz damit, dass das besondere Erschwernis "Kies nicht in Projektnähe vorhanden" nicht gewährt werden könne, da es sich bei der betroffenen Etappe 18 nicht um Wegebau, sondern um die Sanierung von Trockenmauern handle.

7.13.1. Betreffend der Zusatzbeiträge in Höhe von 3 % wird in der Grundsatzverfügung vom 6. Juli 2012 gestützt auf Art. 17 Abs. 3 SVV Fassung 2011 Folgendes festgehalten:

"Folgende Kriterien bestimmen den Zusatzbeitrag:

- Geeignetes Baumaterial nicht in Projektnähe vorhanden, Kiesentnahme in Juppa nicht möglich
- Untergrund verbreitend zu Rutschungen und Sackungen neigend (Bündnerschiefer)
- Gelände geneigt (im Mittel > 20%) oder stark coupiert".

Art. 17 Abs. 3 SVV Fassung 2011 lautet wie folgt:

"Die Beitragssätze nach Art. 16 können im Berggebiet und in der Hügelzone sowie im Sömmerungsgebiet für besondere Erschwernisse, wie ausserordentliche Transportkosten, Baugrundschwierigkeiten, besondere Terrainverhältnisse oder Anforderungen des Landschaftsschutzes, um bis zu 4 Prozentpunkte erhöht werden."

Weder der Gesetzeswortlaut noch die Grundsatzverfügung enthalten einen Vorbehalt, wonach der Zusatzbeitrag „Kies nicht in Projektnähe vorhanden“ nur für den Wegebau und nicht für die Sanierung von Trockenmauern gewährt werden dürfte.

7.13.2. Zudem hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung die beiden übrigen Erschwerniskriterien ("Untergrund verbreitend zu

Rutschungen und Sackungen neigend" sowie "Gelände geneigt (im Mittel > 20 %) oder stark coupiert") auch auf die Sanierung der Trockenmauern angewandt und hierfür einen Zusatzbeitrag von 2 % gewährt. Es ist weder ersichtlich noch wird von der Vorinstanz begründet, weshalb nur gewisse Erschwernisse auch für Trockenmauern gelten sollen, andere hingegen nicht. Diese Differenzierung findet keine Stütze im Gesetz oder in der Grundsatzverfügung. Vielmehr sollen mit Art. 17 Abs. 3 SVV Fassung 2011 bzw. den in der Grundsatzverfügung gewährten Zusatzbeiträge objektive, projektbezogene Mehrkosten infolge besonderer Erschwernisse abgegolten werden, unabhängig davon, ob diese im Zusammenhang mit einem Weg oder einer Mauer entstehen.

7.14. Zusammengefasst steht nach dem Gesagten fest, dass seit Erlass der Grundsatzverfügung für die Gesamtmelioration Avers keine wesentliche Änderung der Rechtslage oder der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist. Für die Erneuerung der Trockensteinmauern im Rahmen der 18. Etappe der Gesamtmelioration Avers sind folglich anrechenbare Kosten in der Höhe von Fr. 266'500 und ein Beitragssatz von 47% massgebend. Die angefochtene Verfügung erweist sich diesbezüglich als rechtsfehlerhaft, weshalb sie aufzuheben und entsprechend anzupassen ist.

8.

8.1. Anstelle eines Entscheids in der Sache selbst kann das Bundesverwaltungsgericht die Streitsache auch mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein Ermessensspielraum zu. Liegen sachliche Gründe vor, ist eine Rückweisung regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.1).

8.2. Die angefochtene Beitragsverfügung umfasst vier Seiten, vermischt Begründung und Dispositiv und enthält Tabellen sowie Berechnungen. Darin finden sich u.a. die Gesamtkosten der 18. Etappe (Fr. 266'500.00), die zu korrigierenden anrechenbaren Kosten (Fr. 72'000.00), der zu korrigierende Beitragssatz (46 %) sowie der daraus errechnete Bundesbeitrag (Fr. 33'120.00). Zudem wird eine sog. "Teilzusicherung des Bundesbeitrags" in Höhe von Fr. 28'670.00 aufgeführt. Da diese Teilzusicherung im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht thematisiert wurde, bleibt unklar, was darunter zu verstehen ist und nach welcher Formel die "Teilzusicherung" berechnet wurde. Die tabellarische Kostenzusammenstellung basiert zudem fälschlicherweise auf einer m²-Berechnung statt auf den effektiven

Baukosten. Auch um eine inkonsistente Praxis in vergleichbaren Fällen zu vermeiden, drängt sich eine direkte Korrektur dieser tabellarischen Kostenzusammenstellung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht auf. Die formale Vermischung von Begründung und Dispositiv sowie die zusätzliche inhaltliche Unklarheit der Teilzusicherung machen vielmehr eine Neufassung der angefochtenen Verfügung durch die Vorinstanz erforderlich.

8.3. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, die angefochtene Verfügung vom 13. Juni 2024 aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Hierbei sind für die Erneuerung der Trockensteinmauern im Rahmen der 18. Etappe der Gesamtmelioration Avers anrechenbare Kosten in der Höhe von Fr. 266'500.00 und ein Beitragssatz von 47 % massgebend. Der Sistierungsantrag der Beschwerdeführerin erweist sich bei diesem Ergebnis als gegenstandslos.

9.

9.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist die Beschwerdeführerin als obsiegende Partei anzusehen, weshalb ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt, selbst wenn sie unterliegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

9.2. Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 12. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführerin war im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, weshalb praxisgemäss davon auszugehen ist, dass ihr keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, welche Anlass geben könnten, ihr eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung vom 13. Juni 2024 aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.00 wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Diego Haunreiter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 20. November 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz ([...]; Gerichtsurkunde)