

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-4621/2010
{T 0/2}

Urteil vom 15 November 2010

Besetzung

Richter Frank Seethaler (Vorsitz), Richter Marc Steiner,
Richter Claude Morvant,
Gerichtsschreiberin Marion Spori Fedail.

Parteien

X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Biedermann,
Wiesenstrasse 1, Postfach 530, 4902 Langenthal,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Abgrenzung des Berg- und Sömmerungsgebietes in der
Gemeinde A./BE.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer ist Bewirtschafter der Parzelle Nr. ..., genannt B., Gemeinde A. Diese Parzelle wurde im Rahmen der erstmaligen Abgrenzung des Sömmerungsgebietes von der Vorinstanz mit Verfügung vom 10. Mai 2000 rechtskräftig dem Sömmerungsgebiet zugeweiht.

Am 26. Oktober 2009 reichte der Beschwerdeführer beim Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) ein Gesuch ein um Umzonung der B. in die Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN). In seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2009 führte das LANAT aus, da vor 1999 für die betroffene Weidefläche Sömmerungsbeiträge ausgerichtet worden seien, könne diese Sömmerungsfläche nicht in Dauergrünfläche (LN) umgewandelt werden.

Mit Gesuch vom 30. April 2010 an das LANAT beantragte der Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Biedermann, sinngemäss die Entlassung des Grundstücks Nr. ... aus dem Sömmerungsgebiet. Das LANAT leitete dieses Begehren am 6. Mai 2010 mit einer ablehnenden Stellungnahme an die Vorinstanz weiter.

Mit Entscheid vom 25. Mai 2010 trat die Vorinstanz auf das Gesuch des Beschwerdeführers nicht ein und auferlegte ihm eine Gebühr von Fr. 300.–. Sie führte aus, auf ein Begehren um Ausschluss von Flächen aus dem Sömmerungsgebiet werde nur unter der Bedingung eingetreten, dass die zur Diskussion stehende Fläche zwischen 1990 und 1998 weder als Sömmerungs- noch als Gemeinschaftsweide genutzt worden sei. Auf dem Grundstück B. sei in den 1990er Jahren ein Hirtenbetrieb bewirtschaftet worden. Der Eigentümer habe den Sömmerungsbetrieb "C." bewirtschaftet und Sömmerungsbeiträge beantragt und erhalten. Zur Betreuung des Sömmerungsviehs von Ende Mai bis Ende September sei Y. als Hirt angestellt gewesen. Im Rahmen seines Anstellungsverhältnisses habe er das "C." ganzjährig bewohnt und das ganze Jahr über einige eigene Tiere gehalten. Für die Weidehaltung der eigenen Tiere seien ebenfalls Sömmerungsbeiträge ausgerichtet worden. Zur landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) des ganzjährig genutzten Teils des Hirtenbetriebs gehörten hingegen die zur Gewinnung von Winterfutter genutzten Mähwiesen auf der Parzelle Nr. ... sowie Wiesland auf einem weiteren Grundstück. Mit

Ausnahme dieser gemähten Flächen hätten somit sämtliche genutzten Flächen auf dem Grundstück Nr. ... der saisonalen Weidehaltung gedient. Der Kanton habe diese Weiden deshalb richtigerweise als Sömmerungswiesen eines Hirtenbetriebs eingestuft und dafür Sömmerungsbeiträge ausgerichtet. Demnach sei die Parzelle Nr. ... zwischen 1990 und 1998 überwiegend als Sömmerungsfläche genutzt worden.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Biedermann, am 23. Juni 2010 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, die Sömmerungsfläche des Betriebes "C." sei neu als Dauergrünfläche anzuerkennen und das betreffende Gebiet als LN auszuscheiden. Eventualiter sei die Verfügung vom 25. Mai 2010 aufzuheben und die Akten seien zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Beschwerdeführer hielt fest, indem ihm die abschlägige Stellungnahme des LANAT vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung nicht zur Stellungnahme gegeben worden sei und er sich dazu nicht habe äussern können, sei sein rechtliches Gehör verletzt worden. Im Jahr 1998 und höchstwahrscheinlich auch schon zuvor sei die gesamte Fläche der B. als LN ausgeschieden gewesen. Daher hätte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers materiell behandeln müssen. Die angefochtene Verfügung verletze die Wirtschaftsfreiheit sowie das Rechtsgleichheitsgebot. Der Beschwerdeführer führe – wie auch schon seine Eltern – einen Ganzjahresbetrieb mit aktuell acht Milchkühen, sieben Stück Jungvieh und sechzehn Mastkälbern. Der Betrieb liege auf einer Höhe von 1070 m. Die Flächen der Parzelle dienten nicht als Sömmerungsweiden und würden traditionell nicht nur saisonal beweidet. Praktisch jeder Betrieb in dieser Region und Höhe werde heute als Ganzjahresbetrieb geführt und dessen Flächen als LN anerkannt.

C.

Mit Vernehmlassung vom 15. Juli 2010 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Sie hielt fest, entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers seien die Weiden des Grundstückes B. zwischen 1990 und 1998 als Sömmerungsweiden des Hirtenbetriebes "C." bewirtschaftet worden. Dies ergebe sich aus der Auszahlungsliste Sömmerungsbeiträge A. für das Jahr 1990. Für die Jahre 1991 bis 1995 seien zwar keine Vorakten auffindbar. Aufgrund der Tatsache, dass die Deklarationen der Verhältnisse ab 1996 dem

1990 dokumentierten Zustand entsprächen, liege die Vermutung jedoch nahe, dass die Bewirtschaftung zwischen 1991 und 1995 unverändert fortgeführt worden sei. In den Jahren 1996 bis 1999 hätten der Bewirtschafter wie auch der Hirt der Alp "C." gemäss Erhebungskarten für Sömmerungsbeiträge jährlich je ein Gesuch um Sömmerungsbeiträge gestellt und die entsprechende Beiträge auch erhalten. Zur LN des Hirtenbetriebes hätten nur ausschliesslich mit Tieren des Hirten bestossene Weiden gerechnet werden können, was vorliegend auch vor 1999 nicht der Fall gewesen sei. Im Jahr 1998 habe Y. die Weiden der Parzelle Nr. ... gleichzeitig als Sömmerungsfläche und als LN deklariert. Der Kanton habe die fehlerhafte Deklaration übersehen und unbesehen die LN des Hirtenbetriebes erhöht. Die Vorinstanz habe die Kriterien zur Abgrenzung der Zonen stets rechtsgleich angewendet, was unter anderem durch abgelehnte Gesuchsentscheide in diesem Gebiet belegt werde, welche von der Rekurskommission EVD geschützt worden seien. Im fraglichen Gebiet bilde das seit langem ganzjährig bewirtschaftete "K." eine Insel im Sömmerungsgebiet. Davon abgesehen nähmen die dem Sömmerungsgebiet zugeteilten Sömmerungsbetriebe und Hirtenbetriebe ein zusammenhängendes Gebiet ein. Dass an der Grenze des Sömmerungsgebietes Sömmerungsflächen an landwirtschaftliche Nutzflächen angrenzten, sei zudem bei planerischen Regelungen nicht weiter erstaunlich.

D.

Am 7. September 2010 reichte der Beschwerdeführer eine Replik ein. Darin bestritt er die Verfassungs- und Gesetzeskonformität von Art. 6 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonenverordnung (SR 912.1) und führte aus, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb auf ein Gesuch um Neueinreihung von Weideflächen im Sömmerungsgebiet in LN nur eingetreten werde, wenn die fragliche Fläche zwischen 1990 und 1998 nicht als Sömmerungsgebiet bewirtschaftet worden sei. In der Schweizerischen Rechtsordnung bestehe ein Anspruch des Einzelnen, dass bei einem veränderten Sachverhalt jederzeit ein Gesuch um Neubeurteilung gestellt werden dürfe und die Sache materiell beurteilt werde. Im Übrigen seien Eintretensfragen im kantonalen oder im Bundesprozessrecht zu regeln und nicht in einer Verordnung, welche die Unterteilung der Zonen zum Inhalt habe. Es treffe nicht zu, dass die Weiden des Grundstücks Nr. ... zwischen 1990 und 1998 ausschliesslich als Sömmerungsweiden bewirtschaftet worden seien. Dass der Eigentümer der Alp "C." in den Jahren 1996 bis 1999 und

offenbar auch später – trotz der 1994 durch den zuständigen Ackerbaustellenleiter erfolgten Aufteilung der Fläche in Sömmerungsflächen des Eigentümers und LN des Hirten – für die gesamte Betriebsfläche des "C." Sömmerungsbeiträge beantragt und erhalten habe, sei ein administrativer Fehler gewesen. Das LANAT habe widersprüchliche Verfügungen erlassen und den Überblick verloren. Die ortsübliche Bewirtschaftung in diesem Gebiet sei die ganzjährige Viehhaltung.

In ihrer Duplik vom 17. September 2010 hielt die Vorinstanz an der Darstellung des Sachverhaltes in der angefochtenen Verfügung und in der Vernehmlassung fest und bestritt die Ausführungen in der Replik. Hinsichtlich der Verfassungs- und Gesetzeskonformität der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung führte sie aus, die Bestimmung, wonach das BLW nur dann auf ein Gesuch um Ausschluss aus dem Sömmerungsgebiet eintrete, wenn die fragliche Fläche zwischen 1990 und 1998 nicht als Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweide genutzt worden sei, sei im Rahmen des ersten Verordnungspaktes der Agrarpolitik 2011 eingeführt worden, um die zeitaufwendige Behandlung von zum Vornherein aussichtslosen Gesuchen zu verhindern. Dieses Eintretenskriterium sei gesetzeskonform.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz vom 25. Mai 2010 ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. d VGG in Verbindung mit Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.1 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid grundsätzlich legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Vertreter hat sich rechtsgenügend aus-

gewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 44 ff. VwVG).

1.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist derjenige, auf dessen Begehren bzw. Rechtsmittel nicht eingetreten worden ist, befugt, durch die ordentliche Beschwerdeinstanz überprüfen zu lassen, ob dieser Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (BGE 118 Ib 381 E. 2b/bb, 104 Ib 307 E. 3a mit weiteren Hinweisen). Allerdings kann in einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint. Damit wird das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 26 Rz. 2.8 sowie S. 78 Rz. 2.164).

Somit hat das Bundesverwaltungsgericht bezüglich des angefochtenen Entscheids nur zu prüfen, ob die Vorinstanz auf das Gesuch des Beschwerdeführers zu Recht nicht eingetreten ist. Ergibt die Beurteilung der Beschwerde, dass der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid rechtmässig ist, so ist die dagegen erhobene Beschwerde als unbegründet abzuweisen, andernfalls ist sie gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Weiterführung des Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen (statt vieler: BGE 132 V 74 E. 1.1).

1.3 Soweit der Beschwerdeführer beantragt, die Sömmerungsfläche des Betriebes "C." sei neu als Dauergrünfläche anzuerkennen und das betreffende Gebiet als LN auszuscheiden, ist auf seine Beschwerde daher nicht einzutreten.

Einzutreten ist hingegen auf sein Eventualbegehren, die Verfügung der Vorinstanz vom 25. Mai 2010 sei aufzuheben und die Akten seien zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

2.

Im landwirtschaftlichen Produktionskataster wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Gebiete und Zonen unterteilt (Art. 1 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 [SR 912.1]). Das Sömmerungsgebiet umfasst die traditionell alpwirtschaft-

lich genutzte Fläche (Art. 1 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). Für die Abgrenzung des Sömmerungsgebietes dienen die Sömmerungsweiden, die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird, sowie die Gemeinschaftsweiden (Art. 3 Abs. 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). Die Grenzen des Sömmerungsgebietes werden aufgrund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festgelegt (Art. 3 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). Das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt) setzt die Grenzen fest. Der Kanton, auf dessen Gebiet die fragliche Grenze verläuft, ist anzuhören (Art. 4 Abs. 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung; vgl. zum Ganzen: BVGE 2008/10 E. 3).

Nach Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung kann das Bundesamt im Rahmen der Kriterien nach den Artikeln 3 und 4 von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin die Grenzen des Sömmerungsgebietes ändern. Auf ein Gesuch um Ausschluss aus dem Sömmerungsgebiet tritt es nur ein, wenn die fragliche Fläche zwischen 1990 und 1998 nicht als Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweide genutzt wurde. Gesuche sind beim Kanton einzureichen; dieser leitet sie mit einer begründeten Stellungnahme an das Bundesamt weiter.

3.

Der Beschwerdeführer macht geltend, im Jahr 1998 und höchstwahrscheinlich auch schon zuvor sei die gesamte Fläche der B. als LN ausgeschieden gewesen. Daher hätte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers materiell behandeln müssen. Der Beschwerdeführer führe – wie auch schon seine Eltern – einen Ganzjahresbetrieb. Es sei im Übrigen nicht nachvollziehbar, weshalb auf ein Gesuch um Neueinreihung von Weideflächen im Sömmerungsgebiet in LN nur eingetreten werde, wenn die fragliche Fläche zwischen 1990 und 1998 nicht als Sömmerungsgebiet bewirtschaftet worden sei. Die Verfassungs- und Gesetzeskonformität von Art. 6 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung werde bestritten.

3.1 Zum Zweck der Abgrenzung der Sömmerungszone ist festzuhalten, dass die Landwirtschaft gemäss Art. 1 LwG einen wesentlichen Beitrag leisten soll zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedelung des Landes. Diese Be-

stimmung drückt im Einklang mit Art. 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 alten 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 werden seither tendenziell eine weniger intensive Landwirtschaft und ein Verzicht auf Ausweitung der Produktion sowie der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Die Einführung des Eintretenskriteriums von Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung (in Kraft seit 1. Jan. 2008, AS 2007 6185; vgl. E. 2) erfolgte vor diesem Hintergrund. Sie wird in der Anhörungsunterlage vom 29. Juni 2007 zu den Ausführungsbestimmungen der Agrarpolitik 2011 (erstes Verordnungspaket) damit begründet, dass dadurch aussichtslose Gesuche um Ausschluss aus dem Sömmerungsgebiet vermieden werden könnten. Auf Gesuche um Entlassung aus dem Sömmerungsgebiet solle nur noch eingetreten werden, wenn effektiv Unklarheit darüber bestehe, ob die bestehende Zoneneinteilung nach Massgabe der Kriterien korrekt sei. Gesuchstellende müssten deshalb nachweisen, dass seit 1990 eine ganzjährige Bewirtschaftung und nicht bloss eine saisonale Weidenutzung statt finde. Die Einführung des Eintretenskriteriums stehe im Einklang mit dem Ziel der Abgrenzung des Sömmerungsgebietes, wonach keine traditionelle Sömmerungsfläche mehr in LN umgewandelt werden soll.

3.2 Aus den Akten geht in sachverhaltlicher Hinsicht hervor, dass das Grundstück B. (Parzelle Nr. ...) in den 1990er Jahren als Hirtenbetrieb bewirtschaftet worden war. Der damals vom Eigentümer angestellte Hirt, Y., ist der Vater des Beschwerdeführers. Er bewohnte das "C." ganzjährig und hielt das ganze Jahr über eigene Tiere. Zusätzlich be-

treute er von Ende Mai bis Ende September das Sömmerungsvieh des Eigentümers der Parzelle (Z.).

Gemäss der Auszahlungsliste Sömmerungsbeiträge A. für das Jahr 1990 erhielt Z. in diesem Jahr für 12 auf der Parzelle Nr. ... (C.) gesömmerete Rinder Sömmerungsbeiträge. Die Sömmerungsdauer betrug 129 Tage. Y. wurden Sömmerungsbeiträge für 5 Kühe und 2 Rinder ausgerichtet. Die Sömmerungsdauer belief sich auf 155 Tage.

Für die Jahre 1991 bis 1995 sind keine Dokumente bei den Akten. Die Vorinstanz macht geltend, solche seien nicht auffindbar, und führt an, aufgrund der Tatsache, dass die Deklarationen der Verhältnisse ab 1996 dem 1990 dokumentierten Zustand entsprechen, liege die Vermutung nahe, dass die Bewirtschaftung zwischen 1991 und 1995 unverändert fortgeführt worden sei.

Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, der zuständige Ackerbaustellenleiter, W., habe im Jahr 1994 mit dem Hirten des Betriebes "C." die Fläche berechnet, welche für die Sömmerungstiere des Eigentümers effektiv notwendig gewesen sei, und die restliche Fläche auf Weisung des LANAT hin als LN des Hirten ausgeschieden.

In den Jahren 1996 bis 1999 stellten Z. wie auch Y. gemäss Erhebungskarten für Sömmerungsbeiträge jährlich je ein Gesuch um Sömmerungsbeiträge. Deklariert wurde von Z. die Sömmerung von 12 Stück Jungvieh von Ende Mai bis Ende September; von Y. die Sömmerung von 5 Kühen und 2 bis 3 Rindern (einmal auch 3 Milchziegen und Milchschafe) von Mitte Mai bis Ende September bzw. zum Teil Mitte Oktober. Unklar ist, warum Z. in diesen Erhebungskarten 13,0 ha Sömmerungsfläche deklarierte, obwohl die B. eine viel geringere Fläche aufweist. Auf den entsprechenden Hinweis des Beschwerdeführers in der Replik hin machte die Vorinstanz diesbezüglich keine Ausführungen. Y. gab hingegen in den entsprechenden Formularen eine Sömmerungsfläche von 7,78 ha an.

Im Jahr 1998 deklarierte Y. die Weiden der Parzelle Nr. ... gleichzeitig als Sömmerungsfläche und als LN. Der Kanton erhöhte in der Folge die LN des Hirtenbetriebes nach unwidersprochener Darstellung des Beschwerdeführers auf 9,61 ha (die diesbezügliche Verfügung vom 13. November 1998 ist nicht bei den Akten). In der Folge bezog Y. für eine gewisse Zeit offenbar sowohl Sömmerungsbeiträge als auch Flächen-

beiträge. In den Beitragsjahren 2001 bis 2004 wurde der Tierbestand von Y. jedoch nicht auf der Sömmerungserhebung von Z. deklariert.

Am 15. September 2006 verfügte das LANAT, dass die LN des Grundstückes Nr. ... 220 Aren betrage. Vorgängig hatte es die Stellungnahme von Y. eingeholt. Mit Schreiben vom 3. Januar 2005 und 19. Dezember 2005 äusserte sich dieser zur Bewirtschaftung der Parzelle und machte unter anderem geltend, die Weide seines eigenen Viehs sei nur teilweise (Frühling) von der Sömmerungsweide getrennt. Sobald die fremden Sömmerungstiere kämen, würden seine Tiere (ausgenommen Kälber und Ziegen) zusammen mit dem Sömmerungsvieh geweidet. Da die Rinder eingestallt würden und – um in die Weide oberhalb der Strasse M. zu gelangen – das Vieh durch die Weide unterhalb der Strasse M. getrieben werden müsse, wäre es – auch wegen des Wassers – nur schwer möglich, die Weiden zu unterteilen. Dies obwohl es für die eigenen Tiere ein Vorteil wäre, könnten sie so doch jüngeres Gras finden.

Im Jahr 2007 erwarb der Beschwerdeführer den Betrieb "C."

3.3 Mit dem Eintretenskriterium von Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung wird – wie oben dargelegt (E. 3.1) – bezweckt, dass bei aussichtslosen Gesuchen um Entlassung aus dem Sömmerungsgebiet keine materielle Prüfung durch die Vorinstanz vorgenommen werden muss.

Vorliegend handelt es sich indessen nicht um den von dieser Verordnungsbestimmung anvisierten, klaren Fall eines aussichtslosen Umzonungsgesuches. Dies ergibt sich aus dem oben dargelegten Sachverhalt, insbesondere aus folgenden Umständen:

Die fragliche Parzelle wurde gemäss den Akten als Hirtenbetrieb bewirtschaftet. Der Hirt betreute neben seinen eigenen Tieren noch jeweils 12 Sömmerungsrinder, welche dem Eigentümer des Grundstückes gehörten. Eine Abtrennung der Weide für die eigenen Tiere war nach den Aussagen des Hirten aus geländetechnischen Gründen bzw. örtlichen Gegebenheiten, ev. auch aufgrund des verfügbaren Wassers, nicht möglich. Die eigenen Tiere weideten jedoch länger als die Sömmerungstiere und waren diesen auch zahlenmässig nur knapp unterlegen (ca. 8 eigene Tiere). Schon aus diesen tatbestandlichen Feststellungen ergibt sich, dass die hier zu beurteilende Konstellation nicht jener einer eindeutigen, "typischen" saisonalen Bewirtschaftung

einer Fläche entspricht, im Rahmen welcher lediglich während der Sommermonate eine Beweidung durch Vieh erfolgt, das während des übrigen Jahres an einem anderen Ort gehalten wird.

Eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung im Sinne einer Umwandlung von traditioneller Sömmerungsfläche in LN ist – wie oben dargelegt (E. 3.1) – spätestens seit 1998 nicht mehr zulässig. Vorliegend wurde indessen zumindest eine Teilfläche der Parzelle Nr. ... bereits vor 1998 ganzjährig genutzt, was die Vorinstanz betreffend die 2,2 ha Mähwiese auch anerkennt. Ob und inwiefern darüber hinaus weitere Teile der strittigen Fläche als Dauerweide genutzt wurden, geht aus den Akten und den Ausführungen der Parteien nicht mit genügender Deutlichkeit hervor. Diesbezüglich ist eine nähere Abklärung bzw. Dokumentierung durch die Vorinstanz notwendig.

Weiteres kommt hinzu: Während für das Jahr 1990 eine Auszahlungsliste Sömmerungsbeiträge sowie für die Jahre 1996 bis 1999 Erhebungskarten Sömmerungsbeiträge bei den Akten sind, lassen sich die entsprechenden Dokumente für die Jahre 1991 bis 1995 nach Aussagen der Vorinstanz nicht finden. Diesbezüglich ist der Sachverhalt somit nicht erstellt. Ferner weisen die Erhebungskarten der Jahre 1996 bis 1999 Unregelmässigkeiten bei den Flächenangaben durch den Eigentümer auf, was ebenfalls einer näheren Abklärung bedarf.

Des Weiteren anerkannte das LANAT die Weiden der fraglichen Parzelle im Jahr 1998 offenbar als LN (Verfügung nicht bei den Akten); in der Folge bezog der Vater des heutigen Beschwerdeführers Flächenbeiträge.

Unter diesen Umständen ist nicht mit der notwendigen Klarheit erstellt, dass die hier zu beurteilenden Weideflächen zwischen 1990 und 1998 ausschliesslich als Sömmerungsweiden genutzt wurden, womit die Anwendung des Eintretenskriteriums ausgeschlossen ist.

Die Vorinstanz hat demnach auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 30. April 2010 einzutreten und sich in materieller Hinsicht damit auseinanderzusetzen, ob die bestehende Zoneneinteilung des Grundstückes Nr. ... nach Massgabe der Abgrenzungskriterien korrekt ist.

3.4 Bei diesem Verfahrensausgang erübrigt sich die (akzessorische) Überprüfung der Verfassungs- und Gesetzeskonformität von Art. 6 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung wie auch die Behandlung der weiteren Rügen des Beschwerdeführers (Verletzung des rechtlichen Gehörs, der Wirtschaftsfreiheit und des Gleichheitsgebots).

4.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde – soweit darauf eingetreten wird – gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, damit sich diese damit materiell befasst.

5.

Demnach obsiegt der Beschwerdeführer bezüglich seines Rückweisungsantrags, während auf sein reformatorisches Begehren nicht eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind ihm die Verfahrenskosten zu einem Drittel aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine Gerichtsgebühr in der Höhe von Fr. 600.– als angemessen, wovon dem Beschwerdeführer ein Drittel, d.h. Fr. 200.– aufzuerlegen sind. Der dem Beschwerdeführer auferlegte Anteil ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.– zu verrechnen.

Unterliegenden Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine (reduzierte) Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da sein Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, ist die Entschädigung aufgrund der Akten und nach Ermessen auf Fr. 2'000.– (inkl. Mehrwertsteuer) festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

6.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht 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 gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und die Verfügung des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 25. Mai 2010 wird aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen, damit diese das Gesuch des Beschwerdeführers vom 30. April 2010 materiell prüft.

2.

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten von Fr. 200.– auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.– verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 300.– wird dem Beschwerdeführer aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.

Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– zu Lasten der Vorinstanz zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Rückerstattungsformular, Beschwerdebeilagen zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2010-05-18/282; Einschreiben; Beilage: Akten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Frank Seethaler

Marion Spori Fedail

Versand: 18. November 2010