



---

Abteilung II  
B-790/2011

## Urteil vom 28. Dezember 2011

---

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),  
Richter Claude Morvant, Richterin Vera Marantelli,  
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch Rechtsanwalt Andreas Wasserfallen,  
Länggassstrasse 7, 3001 Bern,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern,**  
Münsterplatz 3a, 3011 Bern,  
Vorinstanz,

**Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern,**  
Molkereistrasse 25, 3052 Zollikofen,  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Sömmerungsbeiträge / Anerkennung von Dauergrünfläche.

**Sachverhalt:****A.**

A.\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) ist Eigentümer und Bewirtschafter des Betriebs M.\_\_\_\_\_ in der Gemeinde F.\_\_\_\_\_, auf dem er hauptsächlich Milchwirtschaft betreibt. Die landwirtschaftliche Nutzfläche umfasst Grundstücke in unmittelbarer Nähe des Betriebszentrums und eine rund 1 km vom Betriebszentrum entfernt liegende Weidefläche. Weiter bewirtschaftet der Beschwerdeführer das rund 1,5 km vom Betriebszentrum entfernt liegende Grundstück F.\_\_\_\_\_ Gbbl.-Nr. [...] (G.\_\_\_\_\_weid), welches in zwei Parzellen aufgeteilt ist (Teilgrundstücke Gbbl.-Nr. [...].1 und Nr. [...].2).

**A.a** Im Rahmen der Agrardatenerhebung 2010 stellte der Beschwerdeführer am 30. April 2010 den Antrag, es seien die auf dem Grundstück F.\_\_\_\_\_ Nr. [...].1 (G.\_\_\_\_\_weid) gelegenen, zur landwirtschaftlichen Nutzfläche (Dauergrünfläche) gehörenden Heuwiesen der nächstliegenden landwirtschaftlichen Zone zuzuordnen und bei der Berechnung des durchschnittlichen Beitragsansatzes einzubeziehen. Die agrarpolitischen Massnahmen 2010 seien entsprechend auszugestalten. Die Heuwiesen auf diesem Grundstück würden seit jeher gemäht und das Heu für die Winterfütterung verwendet. Es würden zwischen 3,5 und 4 ha der G.\_\_\_\_\_weide gemäht. Es sei ein Augenschein vorzunehmen, um diese Flächen zu begutachten.

**A.b** Mit Verfügung vom 19. Mai 2010 hielt die Erstinstanz fest, das Teilgrundstück Nr. [...].1 (G.\_\_\_\_\_weid) liege nicht im Berggebiet, sondern gemäss dem landwirtschaftlichen Produktionskataster des Bundesamtes für Landwirtschaft im Sömmerungsgebiet (Zone 61). Die Ausscheidung des Sömmerungsgebietes in der Gemeinde F.\_\_\_\_\_ sei abgeschlossen und somit rechtskräftig. Als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet, die als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) zu qualifizieren seien, würden 118 Aren anerkannt. Dieser Entscheid trete rückwirkend auf den 1. Januar 2010 in Kraft.

**A.c** Mit Einsprache vom 18. Juni 2010 beantragte der Beschwerdeführer im Hauptbegehren, es seien in Bezug auf das Grundstück Nr. [...].1 (G.\_\_\_\_\_weid) neben den 118 Aren, die als Dauergrünfläche und damit als landwirtschaftliche Nutzfläche anerkannt worden waren, auch die restlichen 754.5 Aren Weide- und Wiesland der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu unterstellen.

**A.d** Die Erstinstanz wies die Einsprache am 25. Juni 2010 mit der Begründung ab, für die betroffene Weidefläche seien im Zeitraum vor 1999 Sömmerungsbeiträge ausgerichtet worden, weshalb die Sömmerungsfläche nicht in Dauergrünfläche (LN) umgewandelt werden könne. Das Bundesamt für Landwirtschaft habe mit Entscheid vom 7. Mai 2002 ein Gesuch des Beschwerdeführers um Ausschluss der Parzelle G.\_\_\_\_\_weid aus dem Sömmerungsgebiet und um Zuweisung zur landwirtschaftlichen Nutzfläche abgelehnt, und die Frage sei von der Rekurskommission EVD mit Entscheid vom 11. Juli 2003 endgültig entschieden worden. Die Erstinstanz wies auch das Begehren um einen Augenschein ab.

**A.e** Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 26. Juli 2010 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (Vorinstanz) und beantragte die Aufhebung des Entscheids. In seinem Hauptbegehren verlangte er, es seien die bisher nicht der landwirtschaftlichen Nutzfläche unterstehenden 754.5 Aren Weide- und Wiesland der G.\_\_\_\_\_weid wie landwirtschaftliche Nutzfläche zu behandeln und entsprechende Beiträge auszurichten.

**A.f** Die Vorinstanz wies die Beschwerde mit Entscheid vom 16. Dezember 2010 ab.

**B.**

Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 31. Januar 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, der Entscheid der Vorinstanz vom 16. Dezember 2010 sei aufzuheben, und es seien rückwirkend auf den 1. Januar 2010 für die nicht der landwirtschaftlichen Nutzfläche unterstehenden 754.5 Aren Weide- und Wiesland der G.\_\_\_\_\_weid (F.\_\_\_\_\_ Gbbl.-Nr. [...]) Beiträge in gleicher Höhe auszuzahlen wie für landwirtschaftliche Nutzflächen in der Bergzone; eventuell sei die gesamte gemähte und zur Gewinnung von Winterfutter verwendete Fläche der G.\_\_\_\_\_weid – soweit nicht in der Bergzone IV liegend – als Dauergrünfläche zu qualifizieren und entsprechende Beiträge auszurichten; subeventuell sei die weitere gemähte und zur Gewinnung von Winterfutter verwendete Fläche der G.\_\_\_\_\_weid von Jahr zu Jahr als Dauergrünfläche zu qualifizieren und entsprechende Beiträge auszurichten. Der Beschwerdeführer beantragt zweitens eventuell, der Entscheid der Vorinstanz vom 16. Dezember 2010 sei aufzuheben und die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückzuweisen, sowie drittens, es sei eine öffentliche

Parteiverhandlung durchzuführen. Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, in den 1980er-Jahren sei das Grundstück G.\_\_\_\_\_weid (Grundstück Nr. [...]) fälschlicherweise dem Sömmerungsgebiet zugeteilt und nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche eingestuft worden. Anders als in den Verfahren vor der Rekurskommission EVD (Urteil vom 11. Juli 2003 [7B/2002-2]) sowie vor dem Bundesverwaltungsgericht (Urteil B-3610/2009 vom 3. November 2009), in welchen es um die Frage gegangen war, ob die G.\_\_\_\_\_weid aus dem Sömmerungsgebiet ausgeschlossen und in die Bergzone überführt werden könne, gehe es im vorliegenden Verfahren darum, dass die auf der G.\_\_\_\_\_weid geleistete Arbeit, die derjenigen entspreche, die bei einem Grundstück in der Bergzone anfalle, angemessen abgegolten werde.

**C.**

Mit Vernehmlassung vom 2. März 2011 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde.

**D.**

Die Vorinstanz lässt sich am 17. März 2011 vernehmen und beantragt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie auf ihren Entscheid vom 16. Dezember 2010. Sie hält fest, die betragsmässig geringeren Sömmerungsbeiträge seien kein Argument dafür, dass die kantonale Behörde die Flächen anders behandle als dies das Bundesamt für Landwirtschaft getan habe. Die vom Beschwerdeführer gerügte finanzielle Ungleichbehandlung seiner Sömmerungsflächen mit angeblich vergleichbaren Flächen in der Bergzone sei vom Bundesgesetzgeber gewollt. Zudem habe die Rekurskommission EVD die Zoneneinteilung der strittigen Fläche im Jahr 2003 bestätigt. Bezüglich der Eventualanträge hätten die Erst- und Vorinstanz zwar eine Mähnutzung für einen Teil der Fläche als traditionell anerkannt, doch sei eine traditionelle Mähnutzung für mehr als 1 ha für den Zeitraum zwischen 1994 bis 2003 nicht nachgewiesen. Es gebe keinen Grund, die von der Erstinstanz ermittelte Fläche von 118 Aren Dauergrünfläche auf der G.\_\_\_\_\_weid in Frage zu stellen.

**E.**

Am 15. November 2011 wurde am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts die vom Beschwerdeführer beantragte öffentliche Parteiverhandlung durchgeführt, an welcher die Parteien Gelegenheit hatten, ihren Standpunkt nochmals mündlich vor dem Spruchkörper darzulegen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

1.

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BGVE 2007/6 E. 1 S. 45).

**1.1.** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies entsprechend vorsieht (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Vorliegend legt Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] fest, dass gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann. Ausgenommen sind einzig kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden, was hier nicht vorliegt. Bei dem angefochtenen Beschwerdeentscheid der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 16. Dezember 2010 handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (Art. 62 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern [VRPG, BSG 155.21] i.V.m. Art. 47 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 16. Juni 1997 des Kantons Bern [KLwG, BSG 910.1]). Er stützt sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes und stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar.

**1.2.** Der Beschwerdeführer als Verfügungsadressat ist vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

**1.3.** Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (vgl. Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Der Beschwerdeführer beantragt, ihm seien für diejenigen 754.5 Aren Weide- und Wiesland der G.\_\_\_\_\_weid (F.\_\_\_\_\_ Gbbl.-Nr. [...].1), welche die Erstinstanz nicht bereits als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet und damit als landwirtschaftliche Nutzflächen anerkannt hat, Beiträge in gleicher Höhe auszuzahlen wie für landwirtschaftliche Nutzfläche in der Bergzone, und zwar rückwirkend auf den 1. Januar 2010.

**2.1.** Unbestritten und aktenmässig erstellt ist, dass diese Teilparzelle der G.\_\_\_\_\_weid rechtskräftig dem Sömmerungsgebiet zugeteilt ist (vgl. Beschwerdeentscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements [Rekurskommission EVD] vom 11. Juli 2003; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3610/2009 vom 3. November 2009).

**2.2.** Heuwiesen im Sömmerungsgebiet, deren Ertrag zur Winterfütterung auf dem Betrieb verwendet wird, gehören zur Dauergrünfläche und damit zur landwirtschaftlichen Nutzfläche, sofern sie jährlich gemäht und diese Nutzung auf ununterbrochener, langjähriger Tradition beruht (Art. 19 Abs. 5 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Bst. b der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV, SR 910.91]). Flächen, die nicht jährlich gemäht werden, aber die Voraussetzungen für Heuwiesen im Sömmerungsgebiet nach Art. 19 Abs. 5 erfüllen, gehören, soweit sie tatsächlich genutzt werden, ebenfalls zur Dauergrünfläche, wenn sie zusammenhängend mindestens 20 Aren aufweisen, ihre Nutzung nicht gefährlich ist und es sich um eigene oder gepachtete Flächen handelt (Art. 19 Abs. 6 LBV).

Der Beschwerdeführer rügt, es sei vorab fraglich, was unter dem Begriff "traditionelle Nutzung" zu verstehen sei. Weder das Gesetz noch die Begriffsverordnung enthielten eine diesbezügliche Definition. Die Definition der Vorinstanzen bzw. des Bundesamts für Landwirtschaft, wonach nur Flächen berücksichtigt werden könnten, die seit mindestens 15 Jahren bzw. bereits vor 1983 gemäht worden seien, basierten lediglich auf den Weisungen und Erläuterungen des Bundesamts. Der Begriff "Tradition" bzw. "traditionell" sei aber gleichzusetzen mit "überliefert" und "herkömmlich", beziehe sich also auf eine Nutzung, wie sie die vergangenen Jahrzehnte bzw. die Nutzung durch die Vorfahren prägte. Letztlich gehe es um die Nutzung, wie sie für die konkrete Fläche üblich und standortgerecht sei. Die G.\_\_\_\_\_weid sei in den achtziger Jahren, als noch sein Vater den Betrieb bewirtschaftet habe, fälschlicherweise als

eigentlicher Alpbetrieb eingeteilt worden. Indessen ergebe sich aus dem Alpkataster von 1965, dass die Weidezeit auf der G.\_\_\_\_\_weid durchschnittlich 7 Wochen betrage und die Winterfütterung mit weiteren 3 bis 4 Wochen anhalten könne. Der vom Beschwerdeführer kontaktierte ehemalige Alpinspektor und Mitautor des Alpkatasters von 1965, P.\_\_\_\_\_, habe mit Schreiben vom 21. Januar 2011 bestätigt, dass die im Alpkataster angesprochene traditionelle Nutzung der G.\_\_\_\_\_weid insbesondere auch die Heugewinnung im Sommer mit umfasse. Auf der G.\_\_\_\_\_weid als typischer Vorweide sei herkömmlicherweise eine Teilfläche von 3,5 – 4 ha gemäht und das so gewonnene Heu für die Winterfütterung verwendet worden. Ausgehend von 16 Kuhrechten, einem Verzehr von 18 kg Trockensubstanz pro Tag pro Kuh sowie einer Winterfütterungsdauer von drei Wochen könnten ohne weiteres genaue Rückschlüsse auf den Umfang der traditionellen Mähnutzung gemacht werden. Es sei davon auszugehen, dass eine Menge von gut 6 Tonnen Heu nötig sei. Um eine solche Menge Heu zu produzieren, brauche es eine Fläche von 3 bis 4 Hektaren. Bezüglich der Traditionalität der Mähnutzung dürfe somit nicht allein auf die Jahre 1983-1999 abgestellt werden, vielmehr lasse sich dem Alpkataster von 1965 bezüglich der Tradition und des Umfangs der Mähnutzung der G.\_\_\_\_\_weid Schlüssiges entnehmen. Der Beschwerdeführer präzisiert, dass mit "Winterfütterung" nicht die ganze, während dem Winter erfolgende Fütterung auf dem Betrieb A.\_\_\_\_\_ gemeint sei, sondern diejenige Periode, während welcher früher die Tiere (gegen Ende Oktober, d.h. vor dem grossen Schneefall) nochmals auf die Vorweide in die dort vorhandenen Ställe gebracht wurden, um das im Sommer produzierte Heu zu verfüttern. Danach sei das Vieh wieder auf den Talbetrieb zur eigentlichen Winterung gekommen. Heute werde das im Sommer produzierte Heu auf den Talbetrieb geführt, doch sei die Mähnutzung gleich wie früher.

Die Vorinstanzen machten dagegen geltend, dass die Mähnutzung gemäss den eigenen Aussagen des Beschwerdeführers anlässlich der Verhandlung vor der Rekurskommission EVD am 20. März 2003 Anfang der Jahre 2000 ca. 1 ha betragen habe. Auch sei nicht erstellt, dass auf der G.\_\_\_\_\_weid im vorgebrachten Umfang zwischen 3,5 und 4 ha traditionelle Mähnutzung zwecks Gewinnung von Winterfutter betrieben worden sei. Dem Alpkataster von 1965 lasse sich bezüglich der Tradition und des Umfangs der Mähnutzung der G.\_\_\_\_\_weid entgegen der Meinung des Beschwerdeführers nichts Schlüssiges entnehmen. Aus dem Vermerk, wonach die Winterfütterung mit weiteren drei bis vier

Wochen anhalten könne, ergebe sich nicht, ob und wie lange eine solche Winterfütterung tatsächlich stattgefunden habe und auf welcher Fläche allenfalls Heu gewonnen worden sei. Die Behörden hätten die G.\_\_\_\_\_weid schon immer als Sömmerungsweide eingestuft, entsprechende Verfügungen erlassen und Beiträge ausgerichtet. Den Materialien lasse sich weder einen Hinweis auf eine traditionelle Mähnutzung in dem vom Beschwerdeführer vorgebrachten Umfang noch auf nicht jährlich gemähte Flächen i.S.v. Art. 19 Abs. 6 LBV entnehmen.

**2.3.** Die Frage, welche Flächen der Parzelle Nr. [...]1 (G.\_\_\_\_\_weid) die Voraussetzungen an Heuwiesen im Sömmerungsgebiet im Sinn von Art. 19 Abs. 5 LBV erfüllen und damit zur landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebs des Beschwerdeführers zu zählen sind, wurde bisher nicht rechtskräftig entschieden. Gegenstand des erwähnten Beschwerdeentscheids der Rekurskommission EVD vom 11. Juli 2003 und des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts B-3610/2009 vom 3. November 2009 war nicht diese Frage, sondern die Frage nach der Einteilung dieser Teilfläche der G.\_\_\_\_\_weid ins Sömmerungsgebiet. Allfällige Ausführungen zur Frage des Ausmasses der Heuwiesen in den Erwägungen des Beschwerdeentscheids der Rekurskommission EVD haben nicht Teil an der Rechtskraft dieses Entscheids, da und solange sie keinen Niederschlag im Dispositiv gefunden haben.

**2.4.** Die Frage, ob – wie vom Beschwerdeführer behauptet – schon 1965 eine Mähnutzung der G.\_\_\_\_\_weid im Umfang von 3,5 – 4 ha und damit diesbezüglich eine ursprüngliche, langjährige Tradition herrschte, kann im vorliegenden Fall offen gelassen werden:

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

Die zonenmässige Erfassung und Regelung des landwirtschaftlich nutzbaren Sömmerungsgebietes dient in diesem Kontext der Eingrenzung der intensiver bewirtschaftbaren und zu höheren Abgeltungen berechtigenden landwirtschaftlichen Nutzfläche des Berggebietes und der Erhaltung des Sömmerungsgebietes als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft. Die intensiver bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche soll grundsätzlich nicht weiter in höhere Lagen ausgedehnt werden können (vgl. hierzu auch: Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 1 ff., insb. Ziff. 212.4, S. 88 f. und Ziff. 232.32, S. 226 f.).

Das Bundesamt verzichtete anlässlich der zonenmässigen Abgrenzung des Sömmerungsgebietes aus Gründen des Aufwandes und der Plangenaugigkeit darauf, kleinere Heuwiesen innerhalb des Sömmerungsgebietes, die als landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaftet wurden, separat zu erfassen und auf der Zonenkarte einzutragen. Diese wurden nur dann gesondert in die landwirtschaftliche Nutzfläche aufgenommen, wenn ihre Fläche mehr als 20 Hektaren umfasste. Diese kleineren Flächen sollten aber dennoch Anrecht auf Direktzahlungen geben (vgl. den unveröffentlichten Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 29. November 2002 [7B/2000-97] E. 5.6).

Dementsprechend sieht Art. 19 Abs. 5 LBV vor, dass Heuwiesen im Sömmerungsgebiet dann zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gezählt werden dürfen, wenn sie jährlich gemäht und ihr Ertrag zur Winterfütterung auf dem Betrieb verwendet wird und diese Nutzung auf ununterbrochener, langjähriger Tradition beruht. Diese Definition beinhaltet somit einerseits den Aspekt der herkömmlich-traditionellen Nutzung der Wiese zur Heugewinnung für die Winterfütterung, der – zusammen mit der damaligen Nutzungsweise – anlässlich der zonenmässigen Erstabgrenzung an sich Anlass gewesen wäre, die betreffende Wiese in die landwirtschaftliche Nutzfläche und nicht ins Sömmerungsgebiet einzuteilen, wenn sie nicht flächenmässig zu klein gewesen wäre. Andererseits wird mit dem Erfordernis der ununterbrochenen Tradition auch sichergestellt, dass kein unerwünschter Anreiz entsteht, weitere Wiesen, welche im Zeitpunkt der Erstabgrenzung lediglich zur Sömmerung genutzt wurden, später intensiver zu bewirtschaften, um sie zur landwirtschaftlichen Nutzfläche zu zählen und dafür Direktzahlungen erhalten zu können. Nach der ständigen Rechtsprechung der Rekurskommission EVD, der Vorgängerorganisation

des Bundesverwaltungsgerichts, dürfen Bewirtschaftungsänderungen nach der Zonenabgrenzung nämlich grundsätzlich nicht dazu führen, dass die intensiver bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche in höhere Lagen ausgedehnt werden kann (vgl. hierzu etwa die unveröffentlichten Beschwerdeentscheide der Rekurskommission EVD vom 11. Juli 2003 [7B/2002-2] E. 2.1 sowie vom 21. Mai 2003 [7B/2002-1] E. 5).

**2.6.** Aus dem in Art. 19 Abs. 5 LBV verankerten Erfordernis der ununterbrochenen langjährigen Tradition ergibt sich daher, dass eine allenfalls bis ins Jahr 1965 bestehende Tradition nicht ausreicht, sofern sie nicht bis zum Zeitpunkt der Zonenabgrenzung und in die Gegenwart weitergeführt worden ist.

Diesbezüglich ergibt sich sowohl aus den Angaben des Beschwerdeführers als auch aus der schriftlichen Aussage von P.\_\_\_\_\_, der im Sommer 1965 an der Erstellung des "Land- und alpwirtschaftlichen Produktionskatasters" als Alpinspektor mitgewirkt hat, dass der Vater des Beschwerdeführers von der früheren Bewirtschaftung der G.\_\_\_\_weid abgewichen und auf der betreffenden Parzelle nicht mehr Vorweide, sondern nur noch Sömmerung betrieben hat. Übereinstimmend halten der Beschwerdeführer und P.\_\_\_\_\_ fest, dass der Beschwerdeführer 1994 den väterlichen Betrieb übernommen und in den ersten Jahren die vom Vater praktizierte Nutzung beibehalten habe. Erst nach und nach habe der Beschwerdeführer wieder auf die herkömmlich-traditionelle Nutzung umgestellt, d.h. kurze Frühjahrsweide, Heugewinnung im Sommer, Herbstweide. Noch im Jahr 2003 hat der Beschwerdeführer gemäss seinen eignen Angaben anlässlich der öffentlichen Verhandlung vom 20. März 2003 vor der Rekurskommission EVD auf einem Teil der Parzelle G.\_\_\_\_weid auch für die Winterfütterung weniger als 1 ha gemäht (Verhandlungsprotokoll, S. 4).

Im Ergebnis wurden demnach auf der G.\_\_\_\_weid während einer längeren Zeit, nämlich während der Bewirtschaftung durch den Vater des Beschwerdeführers sowie während mindestens neun Jahren der Bewirtschaftung durch den Beschwerdeführer, d.h. von der Hofübernahme durch den Beschwerdeführer im Jahr 1994 bis 2003, nicht mehr als 1 ha gemäht. Die vom Beschwerdeführer behauptete Tradition der Mähnutzung von 3,5 – 4 ha wurde somit unbestrittenermassen nicht ununterbrochen weiter geführt, insbesondere auch nicht bis zum Zeitpunkt der Abgrenzung des Sömmerungsgebiets im Jahre 2000. Die

Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 5 LBV sind daher offensichtlich nicht erfüllt.

**2.7.** Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe es zu Unrecht abgelehnt, einen Augenschein durchzuführen oder eine Expertise einzuholen um festzustellen, ob die Art und Weise der Bewirtschaftung der G.\_\_\_\_\_weid mit der Nutzung von anderen Sömmerungsgebieten oder mit der Nutzung von landwirtschaftlicher Nutzfläche vergleichbar sei. Die traditionell-herkömmliche Nutzung sei anhand der agronomischen und geographischen Gegebenheiten zu untersuchen. Er halte deshalb an seinem Antrag auf Einsetzung eines Experten fest. Indem die Vorinstanz darauf verzichtet habe, der Frage nach Tradition und Umfang der Mähnutzung nachzugehen, habe sie nicht nur seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, sondern auch den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig erhoben.

Die Vorinstanz führt diesbezüglich in ihrem Entscheid zutreffend aus, dass mit dem vom Beschwerdeführer beantragten Augenschein keine rückblickenden Erkenntnisse bezüglich einer traditionellen Nutzung der G.\_\_\_\_\_weid im massgebenden Zeitpunkt bis ca. 1983 gewonnen werden können.

Vor allem aber ist eine Expertise deshalb entbehrlich, weil ohnehin unbestritten ist, dass eine allfällig früher geübte, traditionelle Nutzung nicht ununterbrochen weitergeführt wurde. Dass die Vorinstanz in antizipierter Beweiswürdigung auf die Durchführung eines Augenscheins und die Einholung einer Expertise zu den vom Beschwerdeführer beantragten Fragen verzichtet hat, ist daher nicht zu beanstanden.

**2.8.** Im Ergebnis erweist sich das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers, es sei zusätzlich zu den 118 Aren, welche die Erstinstanz bereits als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet anerkannt hat, auch die übrigen 754.5 Aren Weide- und Wiesland der G.\_\_\_\_\_weid als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet und damit als landwirtschaftliche Nutzflächen anzuerkennen, als unbegründet. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanzen dieses Rechtsbegehren abgewiesen haben.

3.

Der Beschwerdeführer beantragt, selbst wenn diese Flächen nicht als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet und damit als landwirtschaftliche Nutzflächen anerkannt würden, seien ihm dafür Beiträge in gleicher Höhe

auszuzahlen wie für die landwirtschaftliche Nutzfläche in der Bergzone. Er rügt, die ihm für die 754.5 Aren Weide- und Wiesland ausbezahlten Beiträge seien aufgrund ihrer geringen Höhe gesetzes- und verfassungswidrig. Die geringeren landwirtschaftlichen Beiträge, welche er für die G.\_\_\_\_\_weid als Sömmerungsgebiet erhalte, würden die für die Pflege der Parzelle notwendigen Arbeiten nicht abgelten und damit die Bestimmungen von Art.104 Abs. 3 Bst. a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 77 Abs. 1 LwG verletzen. Die G.\_\_\_\_\_weid liege in einem touristisch sehr gut erschlossenen Gebiet, und an deren Pflege bestehe ein allgemeines öffentliches Interesse. Auch seien die mit der G.\_\_\_\_\_weid zu erzielenden Erlöse, insbesondere der Milchpreis, in den letzten Jahren massiv gesunken. Die Sömmerungsbeiträge von Fr. 3'059.10, die er für das Jahr 2010 erhalte, reichten offensichtlich nicht aus, um eine Fläche von 7.545 Hektaren zu pflegen. Ein solcher Betrag sei wirtschaftlich alles andere als lohnend. Prognosen der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART hätten ergeben, dass auch steigende Sömmerungsbeiträge den rückläufigen Trend der Sömmerung nicht stoppen könnten. Diese Aussage werde für Alpen gemacht; für Vorweiden in der Sömmerungszone sei die Situation noch viel drastischer. Die Sömmerungsverordnung nehme zu Unrecht keine Rücksicht auf die Unterschiede zwischen Alpen und Vorweiden.

Die Vorinstanz macht dagegen geltend, die finanzielle Ungleichbehandlung der Sömmerungsflächen mit den angeblich vergleichbaren Flächen in der Bergzone sei vom Bundesgesetzgeber gewollt. Die geringeren landwirtschaftlichen Beiträge, welche der Beschwerdeführer für die G.\_\_\_\_\_weid als Sömmerungsgebiet erhalte, stellten kein Argument für eine kantonale Behörde dar, Flächen grundsätzlich anders zu behandeln, als dies das Bundesamt für Landwirtschaft getan habe.

**3.1.** Das Anfechtungsobjekt, d.h. der Entscheid der jeweiligen Vorinstanz, bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Erstinstanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, sind durch die Beschwerdeinstanz nicht zu beurteilen. Im Rahmen des Anfechtungsgegenstandes wird der Streitgegenstand gemäss der Dispositionsmaxime durch die

Parteibegehren bestimmt. Der Streitgegenstand darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens aber weder erweitert noch qualitativ verändert werden; er kann sich höchstens verengen und um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten (vgl. FRANK SEETHALER/FABIA BOCHSLER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, N. 40 zu Art. 52 VwVG).

**3.2.** Das Rechtsbegehren, ihm seien für die in Frage stehenden Teilflächen von 754.5 Aren der Parzelle Nr. [...]1 (G. \_\_\_\_\_ weid) Beiträge in gleicher Höhe auszuführen wie für die landwirtschaftliche Nutzfläche in der Bergzone, selbst wenn diese Flächen nicht als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet und damit als landwirtschaftliche Nutzflächen anerkannt würden, hat der Beschwerdeführer erstmals vor der Vorinstanz gestellt. Thema seines Gesuchs vom 30. April 2010 an die Erstinstanz war lediglich die Zuweisung der Heuwiesen auf dem Grundstück Nr. [...]1 zur Dauergrünfläche.

Die Vorinstanz hätte daher auf dieses Rechtsbegehren gar nicht eintreten dürfen.

**3.3.** Nur ergänzend sei daher auf Folgendes hingewiesen:

Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 124 II 241 E. 3 S. 245).

Es trifft zwar zu, dass das Landwirtschaftsgesetz vorsieht, dass der Bund den Bewirtschaftern von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft Beiträge ausrichtet und die Beiträge so zu bemessen sind, dass sich der Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft wirtschaftlich lohnen (Art. 77 Abs. 1 LwG).

Einen gesetzgeberischen Auftrag an den Bundesrat, die Höhe der Sömmerungsbeiträge so zu gestalten, dass die Bewirtschafter damit gleich hohe Beiträge erhalten wie wenn die betreffende Sömmerungsfläche der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugeteilt wäre, kann daraus jedoch nicht entnommen werden.

Vielmehr wurde mit der landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1), welche eine vergleichbare frühere Ordnung ablöste, neben dem Berggebiet neu das sich daran anschliessende, in der Regel höher gelegene und landwirtschaftlich nutzbare Sömmerungsgebiet ebenfalls zonenmässig erfasst und geregelt. Damit sollte erreicht werden, dass die intensiver bewirtschaftbare und zu höheren Abgeltungen berechtigende landwirtschaftliche Nutzfläche des Berggebiets eingegrenzt und das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft erhalten bliebe (Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 11. Juli 2003 E. 2.1). Um diese extensive Nutzungsart sicherzustellen, werden Sömmerungsbeiträge nicht nach der Fläche, sondern nach Art und Anzahl der effektiv gesömmerten Tiere bemessen, wobei durch die Behörden für jeden Sömmerungsbetrieb ein aus ökologischen Gründen nicht zu überschreitender Normalbesatz festgelegt wird (vgl. Art. 7 und Art. 10 der Sömmerungsbeitragsverordnung vom 14. November 2007 [SöBV, SR 910.133]).

Delegationsmässig stützt sich die damit bewirkte Nutzungsbeschränkung des Sömmerungsgebiets auf verschiedene Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes, welche den Bund beauftragen, nur eine nachhaltige Landwirtschaft bzw. eine nachhaltige Nutzung des Sömmerungsgebiets finanziell zu unterstützen (vgl. Art. 1 Bst. b, Art. 2 Bst. f, Art. 4, Art. 5 Abs. 1, Art. 70 Abs. 3 Bst. c, 77 und 177 Abs. 1 LwG). Diese Vorschriften stehen wiederum im Einklang mit verschiedenen Bestimmungen der Bundesverfassung, welche ebenfalls verlangen, dass die vom Bund geförderte Landwirtschaft nachhaltig zu sein habe, und dass der Bund die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen zu schützen habe (vgl. Art. 73, Art. 74 Abs. 1 sowie Art. 104 Abs. 1 und Abs. 3 Bst. d BV; Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 1 ff., insbesondere Ziff. 212.4, S. 88 f. und Ziff. 232.32, S. 226 f.).

Dass die für die Sömmerung von Tieren erhältlichen Sömmerungsbeiträge pro Flächeneinheit geringer ausfallen als die für die gleiche Fläche landwirtschaftlicher Nutzfläche erzielbaren Direktzahlungen, ist somit eine Folge der durch den Gesetz- und Verfassungsgeber gewollten weniger intensiven Nutzung des Sömmerungsgebiets.

Bezüglich der genauen betragsmässigen Festlegung der Sömmerungsbeiträge räumt das Landwirtschaftsgesetz dem Bundesrat daneben einen relativ grossen Ermessensspielraum ein. Die Frage, wie hoch die Beiträge zu bemessen sind, damit sich der Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft wirtschaftlich lohnt (vgl. Art. 77 LwG), ist eine technische Frage. Bei der Überprüfung der entsprechenden Verordnungsbestimmung ist es den Rechtsmittelinstanzen daher verwehrt, ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates zu setzen.

Die Argumente des Beschwerdeführers, dass die Sömmerungsbeiträge zu niedrig seien, als dass der Schutz und die Pflege der im vorliegenden Fall relevanten Flächen sich wirtschaftlich lohnten, sind nicht substantiiert. Eine derartige Feststellung kann auch dem von ihm eingereichten Bericht der Forschungsanstalt ART nicht entnommen werden.

Die Rüge des Beschwerdeführers, die ausbezahlten Sömmerungsbeiträge seien aufgrund ihrer geringen Höhe gesetzes- und verfassungswidrig, erweist sich daher als unbegründet.

4.

Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Aufgrund des zusätzlichen Aufwandes, der sich aus der Durchführung der vom Beschwerdeführer beantragten öffentlichen Parteiverhandlung (Art. 40 VGG) ergibt, sind die Verfahrenskosten auf insgesamt Fr. 1'200.- festzusetzen.

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1

des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Vorinstanzen erhalten grundsätzlich keine Parteientschädigung, auch wenn sie obsiegen (Art. 7 Abs. 3 VGKE; vgl. MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, N. 14 zu Art. 64 VwVG; MICHAEL BEUSCH, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Zürich/St. Gallen 2008, N. 10 zu Art. 64 VwVG, je mit weiteren Hinweisen).

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.– verrechnet. Der Restbetrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. L2010-040NU; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartment (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Beatrice Grubenmann

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 10. Januar 2012