Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2208/2007
{T 0/4}

Urteil vom 8. Januar 2008

Besetzung

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

Parteien

X._____,
vertreten durch Fürsprecher Johann Schneider, Eglispor 56, 3506 Grosshöchstetten,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Abgrenzung des Berg- und Sömmerungsgebietes.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer bewirtschaftet in der Gemeinde L. den (Ganzjahres-)Betrieb B. sowie den Sömmerungsbetrieb "R.bergli". Im Gebiet S.weid-R.bergli nutzt er die Parzellen S.weid, R.bergweid, R.bergli sowie Teilflächen der Grundstücke E. und A. Zusätzlich werden die oberhalb angrenzenden Parzellen F.schafberg und A.schafberg mit Schafen beweidet.

Seit Inkrafttreten der neuen Landwirtschaftsgesetzgebung am 1. Januar 1999 legt das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt, Vorinstanz) die Grenzen des Sömmerungsgebietes fest. Die erstmalige Abgrenzung wurde kantonsweise in der ganzen Schweiz vorgenommen. Am 10. Mai 2000 wurde die Verfügung betreffend Abgrenzung des Sömmerungsgebietes für den Kanton Bern im kantonalen Amtsblatt publiziert. Im Bereich S.weid-R.bergli gelangten die vom Beschwerdeführer bewirtschafteten Grundstücke R.bergweid und R.bergli sowie E. und A. in das Sömmerungsgebiet. Das angrenzende Grundstück S.weid wurde hingegen der Bergzone IV zugeteilt. Diese Zuteilung wurde nach Ablauf der Beschwerdefrist Mitte Juni 2000 rechtskräftig.

Mit Schreiben vom 27. März 2006 gelangte das Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) an das Bundesamt und beantragte die Überprüfung der bestehenden Abgrenzung zwischen Berggebiet und Sömmerungsgebiet im Bereich S.weid-R.bergli.

Am 26. Mai 2006 fand eine Besprechung mit anschliessendem Augenschein im Gebiet S.weid-R.bergli statt. Daran nahmen der Beschwerdeführer sowie Vertreter der Gemeinde, des LANAT und des Bundesamtes teil. Der Beschwerdeführer wurde über das inhaltliche und administrative Vorgehen orientiert und es wurde ihm Gelegenheit gegeben, zur Überprüfung der Abgrenzung Stellung zu nehmen.

Mit Verfügung vom 20. Februar 2007 entschied das Bundesamt, dass die Parzelle S.weid von Amtes wegen aus der Bergzone IV ausgeschlossen und dem Sömmerungsgebiet zugeteilt werde. Der genaue Grenzverlauf könne auf der Karte mit den landwirtschaftlichen Zonengrenzen eingesehen werden, welche die Gemeinde aufbewahre. Zur Begründung hielt das Bundesamt fest, aus den Unterlagen des Kantons habe sich ergeben, dass die landwirtschaftliche Zoneneinteilung

im Gebiet S.weid-R.bergli nicht einheitlich erfolgt und möglicherweise fehlerhaft sei, was eine Überprüfung der bestehenden Abgrenzung von Amtes wegen notwendig gemacht habe. Die vom Beschwerdeführer genutzten Flächen im Bereich S.weid-R.bergli dienten der Sömmerung des eigenen Rindviehbestandes (18 Kühe und das entsprechende Jungvieh). Während der Sömmerungsdauer vom 13. Mai bis 10. Oktober erfolge ein intensiver Stafelwechsel: Bis Ende Mai würden S.weid und die Parzelle E. abgeweidet, anschliessend werde das Vieh auf der Stufe R.bergli/R.bergweid gehalten, kehre Mitte Juni für 30 Tage auf S.weid und E. zurück, beweide von Mitte Juli bis Anfang September erneut R.bergli/R.bergweid und werde schliesslich Anfang Oktober weitere 30 Tage auf S.weid und E. gehalten, von wo die Kühe auf den Betrieb B. zurückkehrten. Der Bewirtschafter deklariere die gesamte Weidezeit als Sömmerungsdauer. Die Festsetzung des Normalbesatzes basiere ebenfalls auf der gesamten Weidezeit beider Stafel. Demnach handle es sich bei den genutzten Weiden sämtlicher im Raum S.weid-R.bergli bewirtschafteter Grundstücke um Sömmerungsweiden des Sömmerungsbetriebs "R.bergli", für deren Bewirtschaftung der Kanton Sömmerungsbeiträge ausrichte. Die bisher vorgenommene Deklaration von Dauerweide als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) sei hingegen nicht korrekt, da es sich um Flächen handle, deren Bewirtschaftung bereits über Sömmerungsbeiträge abgegolten werde. Bereits im Alpkataster der Gemeinde L. von 1969 sei die Flur "S.weid/R.bergli" als mehrstufige Alp unter den Sömmerungsalpen im Kapitel Alpwirtschaft und nicht etwa unter den Vorweiden aufgeführt. Die S.weid sei als Auftriebsstafel zu R.bergli und R.bergweid beschrieben, wobei schon damals ein intensiver Stafelwechsel zwischen den Grundstücken vorgenommen worden sei. Somit werde die Parzelle S.weid traditionell als untere Stufe eines zweistufigen Sömmerungsbetriebes genutzt und diese Form der Bewirtschaftung werde bis heute weitergeführt. Die Zuteilung zum Sömmerungsgebiet rechtfertige sich auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung. Denn Vorweiden seien altrechtlich lediglich dann zur LN gerechnet und deshalb nicht ins Sömmerungsgebiet aufgenommen worden, sofern sie in der Nähe der Betriebe gelegen hätten und die Gewinnung von Winterfutter beachtliches Ausmass angenommen habe. Vorweiden in mittleren Lagen oder Vorweiden, welche als untere Stufe von Alpen genutzt würden, gelangten hingegen ins Sömmerungsgebiet. Für die tatsächlich traditionell zur Gewinnung von Winterfutter genutzten Heuwiesen im Sömmerungsgebiet aber sei weiterhin eine Ausrichtung allgemeiner Direktzahlungen gewährleistet.

Mit Schreiben vom 13. März 2007 an die Vorinstanz wies der Einwohnergemeinderat L. darauf hin, dass Vorweiden in der Gemeinde L. üblicherweise zur LN gezählt würden und der Beschwerdeführer die S.weid gemäss Kaufvertrag als Vorweide gekauft habe. Falls die S.weid nun dem Sömmerungsgebiet zugeteilt würde, entspräche dies aus seiner Sicht einem nicht erstrebenswerten Einzelfall.

B.

Gegen die Verfügung des Bundesamtes vom 20. Februar 2007 erhob der Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Johann Schneider, Grosshöchstetten, am 23. März 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, mit den Anträgen, die Verfügung sei aufzuheben und die Parzelle S.weid sei in der Bergzone IV zu belassen. Er führte aus, die S.weid sei seit jeher der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugeordnet. Im Sommer 1997 habe eine Kontrolle stattgefunden und das Grundstück sei in der LN belassen worden. Im Mai 2000, im Verfahren um die erstmalige Abgrenzung, sei es rechtskräftig der Bergzone IV zugewiesen worden. Das Vertrauen in die rechtskräftige Verfügung von Mitte Juni 2000 sei hoch zu gewichten und zu schützen, insbesondere da seither keine neuen Sachverhaltselemente eingetreten seien. Das Grundstück diene seit alters her dem Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers als Vorsass. Dies ergebe sich aus der Bezeichnung des Grundstücks im Abtretungsvertrag vom 28. April 1971, wonach der Beschwerdeführer "23 ¼ Rindersweid Vorweide" erworben habe. Trotz der durch den Beschwerdeführer in früheren Jahren vorgenommenen Deklaration als Sömmerungsfläche (Falschdeklaration ohne Bereicherungsabsicht), dürfe das Vorsass S.weid eindeutig nicht dem Sömmerungsgebiet zugeteilt werden. Die Falschdeklaration sei über Rückerstattungen, wozu sich der Beschwerdeführer ausdrücklich bereit erkläre, zu korrigieren; es dürfe nicht gestützt auf eine Falschdeklaration eine fehlerhafte Zuweisung zementiert werden. Von Oktober bis Ende April befänden sich die Tiere am Betriebsstandort B. Zu Beginn des Monats Mai bringe der Beschwerdeführer seine Milchkühe auf die Vorsass S.weid als zweiten Betriebsstandort. Die beiden Betriebsstandorte lägen nur rund 7 Kilometer voneinander entfernt. Da Anfang Mai die Vegetation auf der S.weid für den Weidegang noch zu wenig entwickelt sei, verfüttere der Beschwerdeführer zu Beginn dieser Zeit das jeweils im Vorjahr produzierte und auf der S.weid eingelagerte Dürrfutter an seine Milchkühe. Der Heuvorrat reiche für gut 4 Wochen; der Stall sei mit Futtergang und Selbsttränke für die Winterfütterung eingerichtet. Mit zunehmendem Vegetationsstand weide der Beschwerdeführer sei-

ne Milchkühe zusätzlich und verfüttere so das junge Gras auf dem Vorsass. Zu Beginn des Monats Juni führe der Beschwerdeführer seine Kühe für etwa 14 Tage auf das sog. R.bergläger, wo für kurze Zeit die im Sömmerungsgebiet liegenden "Läger" des R.berglägers beweidet würden und so das junge Gras an den frühen Standorten genutzt werde, das bei einem späteren Auftrieb bereits zu alt wäre. Diese Bewirtschaftungsform mit einer frühen Bestossung der S.weid mit den Milchkühen im Mai, einem kurzen "Ausflug" der Milchkühe auf die Weiden im Sömmerungsgebiet und der anschliessenden Rückkehr der Milchkühe auf die Vorweide für die Zeit von Mitte Juni bis Mitte Juli habe sich in den vergangenen Jahrzehnten sehr gut bewährt. Die Einheiten S.weid und R.bergweid/R.bergli seien topographisch durch den A.bach und dessen "Schlucht" deutlich voneinander getrennt. Auf der S.weid werde kein Jungvieh gehalten bzw. gefüttert; dieses bleibe auf dem Betriebsstandort und werde dann direkt auf das R.bergli geführt. Der Beschwerdeführer halte ausschliesslich eigene Tiere. Die Einstufung der S.weid als Produktionsstätte ergebe sich auch daraus, dass sogar ein Teil der Winterfütterung dort durchgeführt werde. Der Alpkataster bilde nur eine Momentaufnahme, die nicht sehr präzise ausgefallen sei. Als das präzisere Beweismittel dränge sich der Kaufvertrag von 1971 auf, welcher genau beschreibe, dass die S.weid als Vorweide-Grundstück genutzt werde. Hinzu komme, dass in der Gemeinde L. sämtliche Vorweiden, welche sich im Privateigentum befänden, der LN zugewiesen seien. Eine Zuteilung zum Sömmerungsgebiet würde daher eine nicht tolerierbare Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers bedeuten.

C.

Mit Vernehmlassung vom 30. Mai 2007 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hielt unter anderem fest, bei den Vorweiden handle es sich um die mittlere Stufe des in diesem Gebiet weit verbreiteten 3-stufigen Bewirtschaftungssystems. Die ehemaligen Vorweiden seien heute den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend teils dem Sömmerungsgebiet und teils dem Berggebiet zugeteilt. Die Aussage des Beschwerdeführers und des Gemeindepräsidenten, wonach Vorweiden in der Gemeinde L. üblicherweise zu der LN gehörten, entbehre jeglicher Grundlage. Zwar sei die S.weid im Abtretungsvertrag von 1971 als Vorweide beschrieben. Gleiches gelte jedoch auch für die "R.bergweide" (12 Rindersweid Vorweide), deren Zugehörigkeit zum Sömmerungsbetrieb "R.bergli" auch vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt werde. Die S.weid werde nicht einbezogen in die Nut-

zung des deutlich abgesetzten Betriebes B.; es bestehe kein Bezug zum Heimbetrieb. Hingegen seien die räumliche Einheit und die wirtschaftliche Verflechtung mit dem Sömmerungsbetrieb eindeutig gegeben. Während die S.weid 7 Fahrkilometer vom Heimbetrieb und der dort bewirtschafteten LN entfernt liege, wobei eine Höhendifferenz von gut 300 m zu überwinden sei, grenze sie unmittelbar an die übrige Sömmerungsfläche des R.bergli an, so dass keine räumlich erkennbare Trennung von der Alp vorliege. Die in der Beschwerde erwähnte Schlucht werde durch eine Brücke überwunden und der A.bach könne im oberen Bereich der S.weid problemlos zu Fuss überquert werden. Somit handle es sich beim Komplex S.weid-R.bergli um einen Sömmerungsbetrieb mit mehreren Stufen. Die bestehende Bewirtschaftung des ganzen Komplexes - insbesondere der Einbezug der S.weid in den Weidewechsel mit den übrigen Sömmerungsflächen - könne mit der Behandlung als zweistufiger Sömmerungsbetrieb vollständig abgebildet und die weidewirtschaftlich erbrachte Leistung zielgerichtet abgegolten werden, bei gleichzeitigem Einbezug der effektiven Winterfutterflächen in die LN des Betriebes (Heuwiesen im Sömmerungsgebiet). Damit werde auch die Produktion von Alpkäse auf beiden Stafeln (S.weid und R.bergli) in Einklang mit den Bestimmungen der Berg- und Alpverordnung (Deklaration als Alpkäse) gebracht. Nicht einmal in Bezug auf die traditionelle Nutzung handle es sich bei der S.weid um eine klassische, zwischen Heimbetrieb und Alp gelegene Vorweide. Im Jahr 1990 sei das R.bergli - zu welchem angesichts der Weidedauer von 153 Tagen bereits damals die S.weid gehört habe - in die Kategorie der eigentlichen Alpen eingeteilt gewesen. Zu einem Betrieb gehörende Weideflächen (Heimweiden) seien nicht in diese Kategorie gelangt. Auch der Alpkataster von 1969 charakterisiere das Gebiet "S.weid-R.bergli" als zweistufige Alp. Bei der S.weid handle es sich somit um ein Grundstück, das stets in Verbindung mit einem Sömmerungsbetrieb genutzt worden sei und auf welchem das Schwergewicht der Bewirtschaftung auch traditionell bei der Sömmerung von Tieren gelegen habe.

D.

In seiner Replik vom 16. August 2007 hielt der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest. Er führte aus, die S.weid sei für eine ganzjährige Bewirtschaftung eingerichtet. Es finde kein Weidewechsel mit der Alp statt. Sämtliche Flächen rechts des A.bachs würden von der S.weid aus, alle Flächen links des A.bachs vom R.berg aus bewirtschaftet. Eine "Sömmerungsdauer" von 153 Tagen zeige eindeutig,

dass die Bewirtschaftung nicht nur während der Sömmerungszeit, sondern eben auch in der übrigen Jahreszeit erfolge, denn die Sömmerungsdauer betrage üblicherweise nur etwa 100 Tage. Die S.weid habe die Funktion einer Vorweide. Nach dem Vernehmlassungsentwurf zur Sömmerungsbeitragsverordnung seien Vorweiden und Maiensässe der LN zuzuordnen, sofern es sich um Flächen von privaten Betrieben handle. Auf der S.weid werde, entgegen der Aussage des Bundesamtes, kein Alp- sondern Bergkäse produziert. Wenn die S.weid dem Sömmerungsgebiet zugewiesen werde, so müsste dort während der Winterfütterung Berg- und während der Sommerfütterung Alpkäse produziert werden. Es treffe zwar zu, dass die R.bergweide im Abtretungsvertrag ebenfalls als Vorweide bezeichnet werde. Dies sei damals auch korrekt gewesen, denn die R.bergweide habe früher als Vorweide zum A.berg gedient. Schliesslich seien in der Gemeinde L., mit Ausnahme der Alp Y., bei der die Distanz zum Heimbetrieb mehr als 15 km betrage, sämtliche Vorweiden der LN zugeordnet.

Mit Duplik vom 5. September 2007 hielt das Bundesamt an der Darstellung des Sachverhalts in der angefochtenen Verfügung und in der Vernehmlassung fest und legte einige Verfügungen bei, welche die Frage der landwirtschaftlichen Zoneneinteilung von Vorweiden im fraglichen Gebiet zum Gegenstand haben. Es treffe nicht zu, dass sämtliche Vorweiden der LN zugeordnet seien. Jene Vorweiden, die wie die S.weid Bestandteil eines Sömmerungsbetriebs seien, gehörten ins Sömmerungsgebiet. Auch sei im Beitragssystem eine Sömmerungsdauer von 153 Tagen durchaus vorgesehen. Erst eine Weidezeit von mehr als 180 Tagen deute auf ausserordentliche Verhältnisse hin. Die Behauptung, eine derart lange Sömmerung sei ausgeschlossen, treffe daher nicht zu. Im Milchjahr 06/07 habe der Beschwerdeführer gut 45'000 kg auf dem Ganzjahresbetrieb produzierte Milch an die L. Milch AG geliefert. Daneben bestehe ein beachtliches Alpkontingent. In den Milchdaten seien für den Sommer 2006 29'600 kg Milch vermerkt, welche auf dem Sömmerungsbetrieb R.bergli produziert und verwertet worden seien. Diese Milchmenge entspreche den "2500 kg Alpkäse AOC & Hobelkäse AOC" sowie "100 kg Alpmutschli" und "35 kg Raclettekäse", wie sie bis heute im "Alporama - Schweizerisches Alpbetriebe Marketing Inventar" für den Sömmerungsbetrieb "R.berg und S.weid" angepriesen würden. Wie bei der Deklaration der Sömmerungsdauer betrachte damit der Bewirtschafter auch bei der Aufteilung des Milchkontingents in ein Betriebs- und ein Alpkontingent die S.weid

als Teil der Alp. Die auf der S.weid produzierte Milch werde denn auch bis heute auf das Alpkontingent gemolken.

Auf die genannten und weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid erheblich erscheinen, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Der Entscheid des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 20. Februar 2007 stellt eine Verfügung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren dar (VwVG, SR 172.021). Diese Verfügung kann nach Art. 166 Abs. 2 LwG (zitiert in E. 3) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. VwVG i. V. m. Art. 31 ff. und 37 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

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 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 rechtsgenüglich ausgewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG).

2.
Mit Verfügung vom 20. Februar 2007 schloss das Bundesamt die Parzelle S.weid von Amtes wegen aus der Bergzone IV aus und teilte sie dem Sömmerungsgebiet zu. Es hielt fest, diese Fläche diene der Sömmerung des Rindviehbestandes des Beschwerdeführers und werde als Sömmerungsweide in Verbindung mit dem Sömmerungsbetrieb "R.bergli" als dessen untere Stufe bewirtschaftet.

Der Beschwerdeführer stellte sich demgegenüber auf den Standpunkt, die S.weid sei seit jeher der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugeordnet. Das Grundstück diene seinem Landwirtschaftsbetrieb als Vorsass;

darauf weideten ausschliesslich eigene Tiere und auch ein Teil der Winterfütterung werde dort durchgeführt. Die S.weid sei daher als Produktionsstätte des Heimbetriebs einzustufen. Sie habe die Funktion einer Vorweide. Solche seien grundsätzlich als ganzjährig genutzte Weiden zu betrachten und gehörten deshalb zur LN.

Im Folgenden sind vorab die gesetzlichen Grundlagen (E. 3 und 3.1) und die Erläuterungen und Weisungen des Bundesamtes vom 31. Januar 2007 zu den massgebenden Bestimmungen (E. 3.2) darzulegen, wie auch die diesbezügliche Praxis der Rekurskommission des Volkswirtschaftsdepartements, welche vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes für die Überprüfung der vorinstanzlichen Entscheide betreffend Abgrenzung des Berg- und Sömmerungsgebietes zuständig war (E. 3.3). Im Lichte dieser Ausführungen ist die Bedeutung des Begriffs "Vorweide" zu klären (E. 3.4), worauf die fallbezogene Beurteilung folgt (ab E. 4).

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

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche umfasst das Sömmerungsgebiet und die landwirtschaftliche Nutzfläche. Das Sömmerungsgebiet umfasst die Sömmerungsfläche (Art. 1 Abs. 1 und 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 [SR 912.1]).

Die Grenzen des Sömmerungsgebietes werden auf Grund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festgelegt (Art. 3 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). Das Bundesamt für Landwirtschaft setzt die Grenzen fest. Der Kanton, auf dessen Gebiet die fragliche Grenze verläuft, ist anzuhören. Das Bundesamt stützt sich bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebietes auf den Alpkataster und auf die durch die Kantone festgesetzte Abgrenzung und zieht die Grenzen so, dass die Anwendung der Gesetzgebung möglichst einfach ist (Art. 4 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

Das Bundesamt kann im Rahmen der Kriterien nach Artikel 3 und 4 der Landwirtschaftlichen Zonenverordnung von sich aus oder auf Ge-

such des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin die Grenzen des Sömmerungsgebietes ändern (Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

3.1 Als Sömmerungsfläche gelten die Sömmerungs- und die Gemeinschaftsweiden sowie die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird (Art. 3 Abs. 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung; Art. 24 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 [LBV, SR 910.91]).

Die Flächen im Sömmerungsgebiet nach Artikel 1 Absatz 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung gelten als Sömmerungsflächen, auch wenn sie anders genutzt werden (Art. 24 Abs. 2 LBV).

Sömmerungsweiden sind Flächen mit ausschliesslicher Weidenutzung, welche der Sömmerung von Tieren dienen und die zu einem Hirten- oder Sömmerungsbetrieb gehören (Art. 26 LBV).

Nach Art. 9 LBV gilt als Sömmerungsbetrieb ein landwirtschaftliches Unternehmen, das:

a. der Sömmerung von Tieren dient;
b. von den Betrieben der Bestösser örtlich getrennt ist;
c. Sömmerungsweiden (Art. 26) aufweist;
d. über Gebäude oder Einrichtungen verfügt, die für die Sömmerung nötig sind;
e. während der Sömmerung bewirtschaftet wird; und
f. von andern Sömmerungsbetrieben unabhängig ist.

Ein Sömmerungsbetrieb mit mehreren Stufen gilt als nur ein Sömmerungsbetrieb.

Von den Sömmerungsweiden zu unterscheiden sind die Dauerweiden, welche ganzjährig bewirtschaftet werden und zur Dauergrünfläche beziehungsweise zur landwirtschaftlichen Nutzfläche (im engeren Sinn) gehören (vgl. Art. 14 i. V. m. Art. 19 Abs. 1 und 3 LBV). Desgleichen werden Heuwiesen im Sömmerungsgebiet zur Dauergrünfläche gezählt, wenn sie jährlich gemäht werden, die Nutzung auf ununterbrochener, langjähriger Tradition beruht und das geerntete Raufutter zur Winterfütterung auf dem Betrieb verwendet wird (Art. 19 Abs. 5 LBV).

3.2 Nach den Erläuterungen und Weisungen der Vorinstanz vom 31. Januar 2007 zu Art. 14 Abs. 1 LBV umfasst die landwirtschaftliche Nutzfläche alles Land, das vom betreffenden Betrieb aus bewirtschaftet wird. Der Bewirtschafter muss belegen können, dass ihm die Fläche tatsächlich für das ganze Jahr zur Verfügung steht.

Bei Produktionsstätten, welche auf Weidenutzung ausgerichtet sind, oder bei Weideflächen (Dauerweiden) gilt eine ganzjährige Bewirtschaftung dann als erfüllt, wenn die Weiden im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich, auf jeden Fall aber in höchstens 15 km Fahrdistanz vom (Heim-)Betrieb entfernt liegen und vorwiegend mit eigenen Tieren bestossen werden (Erläuterungen und Weisungen zu Art. 6 Abs. 1 Bst. e LBV).

3.3 Nicht als ganzjährig bewirtschaftet galten nach der konstanten Praxis der Rekurskommission des Volkswirtschaftsdepartements (REKO/EVD) auf Weidenutzung ausgerichtete Produktionsstätten beziehungsweise Weideflächen, die zwar im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich des Heimbetriebs liegen, indessen nicht von diesem aus, sondern von einem Sömmerungsbetrieb aus oder in Verbindung mit einem solchen bewirtschaftet werden und insofern die untere Stufe des fraglichen Sömmerungsbetriebs bilden (vgl. statt vieler: Beschwerdeentscheide der REKO/EVD vom 1. Februar 2002 i. S. G. [7B/00-118] E. 3.2.3 sowie vom 11. Juli 2003 i. S. B. [7B/2002-2] E. 2.2 und 5).

Die Rekurskommission EVD entschied ebenfalls, dass eine Parzelle, die in den *Sömmerungsmonaten*, Ende Mai bis Ende September, von einem Grossteil des Viehs des Bewirtschafters beweidet wird, zum Sömmerungsgebiet gehört, und zwar trotz einer Distanz von nur 1.5 km zum Heimbetrieb (Entscheid vom 11. Juli 2003 i. S. B. [7B/2002-2] E. 5.4).

Hingegen wurde eine Fläche als zum Talbetrieb gehörend eingestuft, weil sie ca. Mitte Mai bis Mitte Juni sowie Anfang September bis fast Ende Oktober als Vor- und Nachweide und während den Sommermonaten zu einem Teil als Mähwiese genutzt wurde. Für die Zuteilung zur landwirtschaftlichen Nutzfläche sprach dabei vor allem der Umstand, dass die Tiere während der Weidedauer vom Heimbetrieb aus betreut wurden und das auf der Parzelle gewonnene Futter einen Anteil von ca. 25 % des benötigten Winterfutters für den Talbetrieb abzudecken vermochte (Entscheid der REKO/EVD vom 22. Februar 2002 i. S. G. [00/7B-044] E. 4.3.3).

3.4 In diesem Zusammenhang gilt es, die rechtliche Tragweite des Begriffs "Vorweide" zu klären.

3.4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, nach dem Vernehmlassungsentwurf des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) zur Sömmerungsbeitragsverordnung vom 15. Juni 1998 seien Vorweiden und Maiensässe der LN zugeordnet, sofern es sich um Flächen von privaten Betrieben handle. Daraus zieht er den Schluss, sämtliche privaten Vorweiden seien - unbesehen der tatsächlichen Bewirtschaftung - einer Bergzone zuzuweisen.

Dem Beschwerdeführer kann indessen nicht gefolgt werden:

3.4.2 Aus dem Vernehmlassungsentwurf des EVD zur Sömmerungsbeitragsverordnung geht hervor, dass jene Vorweiden der LN zugeteilt werden sollten, welche vor 1999 ohne Sömmerungsbeiträge blieben, weil sie nicht Bestandteil eines Sömmerungsbetriebes waren. So hält Ziffer 111 des Umsetzungskonzepts, welches integrierenden Bestandteil des Vernehmlassungsentwurfs bildet, fest: "Vorweiden, die nicht Bestandteil eines während des ganzen Sommers bestossenen Sömmerungsbetriebes sind, verfügen am Stichtag (25. Juli) über keinen Tierbesatz. Nach geltendem Recht können dafür keine Sömmerungsbeiträge, und weil es sich um Sömmerungsflächen handelt, auch keine Flächenbeiträge geltend gemacht werden. Soweit es sich um Flächen von privaten Betrieben handelt, sollen sie neu der LN zugeteilt werden". Unter Ziffer 3 (Finanzierung) lautet der Satzbeginn des letzten Absatzes: "Mit der Zuordnung von bestimmten Vorweiden zur LN (...)".

Bereits aus der Entstehungsgeschichte wird daher klar ersichtlich, dass - anders als der Beschwerdeführer dartut - nicht alle Vorweiden der LN zugeteilt werden sollten. Eine solche Aussage findet sich auch nicht im geltenden Recht (LBV, landwirtschaftliche Zonenverordnung) und den dazu gehörenden Weisungen.

3.4.3 Das Bundesamt als Fachbehörde führt zur aufgeworfenen Frage ergänzend aus, dass die Vorweiden im fraglichen Gebiet früher die mittlere Stufe des dort verbreiteten 3-stufigen Bewirtschaftungssystems bildeten. Diese gewährleisteten ursprünglich zwar weidewirtschaftlich die Vor- und Nachsömmerung, dienten jedoch gleichzeitig in teilweise beachtlichem Ausmass der Gewinnung von Winterfutter. Infolge des Strukturwandels und der damit einhergehenden Rationalisierung der Betriebsführung sei diese Form der Bewirtschaftung inzwi-

schen weitgehend aufgegeben und die Vorweiden hätten sich über die vergangenen drei bis vier Jahrzehnte tendenziell eher zu Produktionsstätten der (Ganzjahres-)Betriebe mit ganzjähriger Bewirtschaftung oder zu unteren Stufen von Alpen entwickelt.

Somit wurden zwischen Heimbetrieben und Alpen gelegene Weideflächen, namentlich Vorweiden, im Rahmen der Zonenzuordnung je nach Art der Bewirtschaftung teils dem Sömmerungsgebiet, teils dem Berggebiet zugeteilt. Bestand ein Einbezug dieser Weiden in einen Alpkomplex und lag der Schwerpunkt der Bewirtschaftung auf der Viehsömmerung, so gehörten sie nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche im engeren Sinn, sondern zur Sömmerungsfläche. Dienten sie überwiegend dem Heimbetrieb, waren sie der landwirtschaftlichen Nutzfläche (im engeren Sinn) zuzuweisen. Dementsprechend war auch in Bezug auf die Vorweiden die Bewirtschaftung vor 1999 und die herkömmlich-traditionelle Bewirtschaftung für die Zoneneinteilung massgebend (vgl. E. 4.1 und 4.2).

4.
Umstritten ist, ob das Bundesamt zu Recht den Ausschluss der "S.weid" aus der Bergzone IV bzw. die Zuteilung zum Sömmerungsgebiet verfügte.

Zu prüfen sind gemäss Art. 3 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung insbesondere die Kriterien der Bewirtschaftung vor 1999 (vgl. nachfolgende E. 4.1) und der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung (vgl. nachfolgende E. 4.2).

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeinstanz bei der materiellen Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids volle Kognition zukommt (vgl. Art. 49 VwVG). Andererseits legt sich das Bundesverwaltungsgericht, wie ehemals die Rekurskommission EVD (vgl. statt vieler: Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 26. Februar 2002 i. S. R. [7B/00-70] E. 2.3. mit weiteren Hinweisen) eine gewisse Zurückhaltung auf, bevor sie in den Entscheid der Vorinstanz eingreift, denn zu beurteilen sind örtliche Verhältnisse, mit denen die Vorinstanz besser vertraut ist und wozu spezifische Fachkenntnisse notwendig sind.

4.1 Bezüglich der Bewirtschaftung vor 1999 macht das Bundesamt geltend, die S.weid werde als untere Stufe eines zweistufigen Sömmerungsbetriebes genutzt. Die räumliche Einheit und die wirtschaftliche

Verflechtung mit dem Sömmerungsbetrieb "R.bergli" sei offensichtlich, währenddessen kein Bezug zum Heimbetrieb vorliege.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die S.weid sei für eine ganzjährige Bewirtschaftung eingerichtet (Stall mit Futtergang und Selbsttränke für die Winterfütterung). Es finde kein Weidewechsel mit der Alp statt. Die "Sömmerungsdauer" von 153 Tagen zeige eindeutig, dass die Bewirtschaftung nicht nur während der Sömmerungszeit, sondern eben auch in der übrigen Jahreszeit erfolge, denn die Sömmerungsdauer betrage üblicherweise nur etwa 100 Tage.

4.1.1 Die Bewirtschaftungsform der S.weid hat sich, nach den unbestritten gebliebenen Angaben des Beschwerdeführers, seit Jahrzehnten nicht geändert. Danach dient die Fläche auf der S.weid vorwiegend dem Weidegang seines eigenen Rindviehbestandes (18 Kühe).

Die Tiere befinden sich von Oktober bis Ende April auf dem Heimbetrieb B. Zu Beginn des Monats Mai bringt der Beschwerdeführer seine Milchkühe auf die S.weid. Dann erfolgt ein intensiver Stafelwechsel der Milchkühe, der sich etwa wie folgt abspielt:

- S.weid: Anfang bis Ende Mai, 21 Tage
- R.bergläger (gehört zum Sömmerungsgebiet): Anfang bis Mitte Juni, 14 Tage
- S.weid: Mitte Juni bis Mitte Juli, 30 Tage
- R.berg: Mitte Juli bis Anfang September, 60 Tage
- S.weid: Anfang September bis Anfang Oktober, 30 Tage.

Anfang Oktober kehren die Tiere auf den Betrieb B. zurück.

2.85 ha der S.weid werden einmal pro Jahr gemäht. Das gewonnene Heu wird auf der S.weid gelagert und im Mai des nächsten Jahres den Milchkühen verfüttert. Mit zunehmendem Vegetationsstand weiden die Milchkühe zusätzlich. Es wird kein Futter in den Talbetrieb geführt.

Kühe und Jungvieh werden nach den Angaben des Beschwerdeführers in zwei Herden geführt. Das Jungvieh verbleibt zu Beginn des Monats Mai vorerst auf dem Betrieb B. und wird später direkt auf das R.bergli geführt. Auch dort wird das im Vorjahr produzierte Dürrfutter

diesen Tiere verfüttert. Das Jungvieh wird somit nicht auf der S.weid gehalten.

Die S.weid liegt 7 Fahrkilometer vom Ganzjahresbetrieb B. entfernt und grenzt an die Sömmerungsfläche R.bergli. Die Grenze zwischen den beiden Grundstücken bildet der A.bach. Auf der S.weid - wie auch im R.bergli - befindet sich ein vollständig eingerichteter Alpstall mit Wohnteil und Käserei. Der Beschwerdeführer zieht mit seinen Kühen während der Weidezeit zuerst auf die S.weid, später auf R.bergli. Im R.bergli befindet sich zudem ein vom Beschwerdeführer bewirtschaftetes Bergrestaurant.

4.1.2 Nach den oben (E. 3.1) zitierten Verordnungsbestimmungen (Art. 9, Art. 14, Art. 19 Abs. 1 und 3 und Art. 26 LBV) sowie den Erläuterungen und Weisungen des Bundesamtes vom Januar 2007 sind für die Abgrenzung, ob eine Fläche mit überwiegender Weidenutzung als Dauerweide zur LN zu zählen oder aber als Sömmerungsweide einzustufen ist, folgende Kriterien von Bedeutung:

- wird die Fläche nur während der Sömmerung oder aber ganzjährig, d. h. deutlich über die eigentliche Sömmerungszeit hinaus, bewirtschaftet? ("Dauer der Bewirtschaftung", vgl. E. 4.1.3)
- ist die Fläche vom Heimbetrieb des Bestössers örtlich getrennt bzw. wie gross ist die Fahrdistanz zum Heimbetrieb (vgl. E. 4.1.4)?
- wird die Fläche vorwiegend mit eigenen Tieren bestossen (vgl. E. 4.1.4)?
- wird die Fläche vom Heimbetrieb aus oder aber von einem Sömmerungsbetrieb aus bzw. in Verbindung mit einem solchen bewirtschaftet (vgl. E. 4.1.5)?

4.1.3 Betreffend die Dauer der Bewirtschaftung ist davon auszugehen, dass ein Normalstoss zwar der Sömmerung einer Raufutter verzehrenden Grossvieheinheit (RGVE) während 100 Tagen entspricht (Art. 6 Abs. 2 der Sömmerungsbeitragsverordnung vom 29. März 2000 [SöBV; SR 910.133]), für die Festsetzung des Normalbesatzes indessen eine Sömmerungdauer von maximal 180 Tagen berücksichtigt wird (Art. 7 SöBV). Eine Sömmerungszeit von 153 Tagen liegt noch innerhalb dieses Rahmens, weshalb aus der Bewirtschaftungsdauer nicht abgelei-

tet werden kann, die S.weid sei als Dauerweide der landwirtschaftlichen Nutzfläche zuzuordnen (vgl. hierzu etwa den unveröffentlichten Entscheid der REKO/EVD vom 11. Juli 2003 i. S. B. [7B/2002-2] E. 5.4).

4.1.4 Die S.weid ist vom Heimbetrieb B. zwar örtlich getrennt, mit 7 km Fahrdistanz zwischen den beiden Parzellen ist die zulässige Höchstdistanz für eine mögliche Anerkennung als Dauerweide jedoch nicht überschritten. Auch wird die S.weid nur mit eigenen Tieren des Beschwerdeführers bestossen.

Diese beiden Indizien könnten somit für eine Zuordnung zur landwirtschaftlichen Nutzfläche sprechen.

4.1.5 Nicht als Dauerweide ist eine Fläche indessen dann anzusehen, wenn sie zwar im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich des Heimbetriebs liegt, indessen nicht von diesem aus, sondern von einem Sömmerungsbetrieb aus oder in Verbindung mit einem solchen bewirtschaftet wird (vgl. E. 3.3).

Vorliegend sprechen mehrere Indizien dafür, dass die S.weid nicht als Betriebsteil dem Heimbetrieb B. dient, sondern die Bewirtschaftung in Verbindung mit dem Sömmerungsbetrieb R.bergli stattfindet und sie daher dessen untere Stufe darstellt:

Die Tiere weiden, wie oben dargestellt (E. 4.1.1), nicht nur im Frühjahr und im Herbst auf der S.weid, sondern auch im Sommer, nämlich für 30 Tage von Mitte Juni bis Mitte Juli. Auf der S.weid findet somit mitten in der eigentlichen Sömmerungszeit eine Weidenutzung statt, weshalb kaum gesagt werden kann, sie diene nicht der eigentlichen Sömmerung von Tieren (Art. 26 LBV).

Weiter deutet der Umstand, dass die S.weid in den Weidewechsel mit den Sömmerungsflächen des R.bergli einbezogen wird (mehrmaliges Hin- und Herziehen der Tiere zwischen diesen Weiden), wie auch die kurze Distanz zum R.bergli auf einen betrieblichen Zusammenhang zwischen den beiden Grundstücke hin (vgl. den Entscheid der REKO/EVD vom 1. Februar 2002 i. S. G. [00/7B-118] E. 3.2.3).

Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer selbst bis zum Jahr 2005 die gesamte Weidezeit als Sömmerungsdauer deklarierte (z. B. in der Sömmerungserhebung 2005: Sömmerungsdauer vom 13. Mai bis

10. Oktober) und die Festsetzung des Normalbesatzes unbestrittenermassen auf der gesamten Weidezeit beider Stafel basierte. Der Beschwerdeführer ging demnach auch selber davon aus, dass die Zeit, in welcher sein Vieh auf der S.weid weidet, zur Sömmerung gehört.

4.1.6 Der Beschwerdeführer vermochte andererseits keine Umstände darzulegen, welche dafür sprächen, dass ein Einbezug der S.weid in die Nutzung des deutlich abgesetzten Betriebes B. stattfindet. Er macht nicht geltend, dass er die Parzelle S.weid von seinem Heimbetrieb aus bewirtschaftet, sondern führt in der Beschwerdeschrift wörtlich aus: "der Beschwerdeführer verbleibt in etwa 4 Wochen mit seinen Tieren auf der Vorweide S.weide". Daraus kann abgeleitet werden, dass die Tiere, während sie sich auf der S.weid befinden, nicht vom Heimbetrieb aus betreut werden und auch nicht allabendlich in die Ställe des Heimbetriebs zurückkehren, sondern dass die Tiere vom Wohnteil des Stalls auf der S.weid aus betreut werden.

Im Weitern wird weder die auf der S.weid produzierte Milch in den Betrieb B. geführt noch das dort gewonnene Heu zur Winterfütterung auf dem Heimbetrieb verwendet. Auch was die Mähnutzung anbetrifft, liegen somit keine Verhältnisse vor, die eine Zuordnung der S.weid zur landwirtschaftlichen Nutzfläche nahe legen würden.

4.1.7 Anders lagen die Umstände in von der Rekurskommission EVD im Jahr 2002 entschiedenen Fällen betreffend Parzellen im fraglichen Gebiet, welche als Vor- und Nachweide dienten, aber nicht als untere Stufe eines Sömmerungsbetriebs, sondern als zum jeweiligen Talbetrieb gehörende Dauerweiden eingestuft und daher der LN zugeteilt wurden:

Im bereits in E. 3.3 zitierten Entscheid 00/7B-044 diente das gemähte Gras der Winterfütterung, die gewonnene Milch wurde ins Tal geführt und die Bewirtschaftung der fraglichen Fläche erfolgte vom Heimbetrieb aus. Auch in der Beschwerdesache H. (Entscheid vom 3. Dezember 2002, 01/7B-017) wurde die gewonnene Milch ins Tal geführt und ein Teil des gemähten Heus für die Winterfütterung verwendet. Die fragliche Prazelle lag gleich weit vom Heimbetrieb wie vom Sömmerungsbetrieb des Bewirtschafters entfernt (13 km).

In einem weiteren Entscheid (00/7B-048, vom 30. April 2002) erfolgte die Bewirtschaftung der fraglichen Fläche vom Heimbetrieb aus und das Vieh wurde auf die Alp eines Dritten zur Sömmerung gegeben,

d.h. es bestand gar kein Sömmerungsbetrieb, welchem die strittige Parzelle hätte zugeordnet werden können.

Als wesentlicher Unterschied zum vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die fragliche Fläche in allen diesen beschriebenen Fällen nur im Frühjahr und Herbst bestossen wurde und die Tiere während des ganzen Sommers ohne Unterbruch auf der jeweiligen Sömmerungsalp blieben. Demgegenüber findet vorliegend, wie beschrieben (E. 4.1.1 und 4.1.5), ein mehrmaliger Stafelwechsel zwischen der Alp R.bergli und der strittigen Parzelle S.weid statt und die Tiere kehren in der Mitte der Sömmerungszeit auf die S.weid zurück, um dort zu weiden.

4.1.8 Als Fazit ist festzuhalten, dass die S.weid nicht als Dauerweide qualifiziert werden kann, da sie überwiegend in Verbindung mit dem Sömmerungsbetrieb R.bergli genutzt wird und auch alle Voraussetzungen, die an einen Sömmerungsbetrieb gestellt sind, erfüllt. Sie dient der Sömmerung von Tieren und wird während der Sömmerungszeit bewirtschaftet, ist vom Betrieb des Bestössers örtlich getrennt, weist Sömmerungsweiden auf und verfügt über die für die Sömmerung notwendige Infrastruktur (Art. 9 LBV). Dass ein Teil der Tiere bereits vor Beginn der eigentlichen Sömmerung dort weidet und das im Vorjahr gemähte und im Stall an Ort und Stelle aufbewahrte Heu verzehrt, liesse sich zwar auch als Indiz für eine Dauerweide anbringen, erweist sich aber unter gesamthafter Betrachtung aller in E. 4.1.3 bis E. 4.1.7 dargestellten Beurteilungselemente als nicht ausschlaggebend.

Beim Komplex S.weid-R.bergli handelt es sich somit um einen Sömmerungsbetrieb mit mehreren Stufen. Die Einteilung der S.weid ins Sömmerungsgebiet unter dem Kriterium der Bewirtschaftung vor 1999 erweist sich demnach als korrekt.

4.2 Nichts anderes ergibt sich bei einer Betrachtung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung. Im Alpkataster der Gemeinde L. von 1969 wird die fragliche Fläche (Flur "S.weide/R.bergli") unter "Einzelbeschreibung der Sömmerungsalpen" im Kapitel Alpwirtschaft aufgeführt. Die S.weid ist als "Auftriebsstafel und Vorweide" beschrieben, wobei eine "gemeinsame Bewirtschaftung der einzelnen Grundstücke mit Stafelwechsel" stattfinde. Erwähnt wird auch eine "bedeutende Heugewinnung und Aufatzen des Dürrfutters mit Jungvieh während ca. 4 Wochen im Vorwinter".

4.2.1 Aus diesen Ausführungen wie auch bereits aus dem Titel "S.weide/R.bergli" geht hervor, dass die S.weid auch herkömmlich-traditionell gemeinsam mit dem R.bergli bewirtschaftet wurde und dementsprechend als untere Stafel der Sömmerungsalp diente. Das Schwergewicht der Bewirtschaftung lag demnach auch damals bei der Sömmerung von Tieren.

4.2.2 Der Beschwerdeführer wendet ein, das Grundstück S.weid diene seinem Landwirtschaftsbetrieb seit alters her als Vorweide. Der Alpkataster bilde nur eine Momentaufnahme, die auch nicht sehr präzise ausgefallen sei, da die Alpen effektiv nur in grossen Zügen beschrieben worden seien. Als das präzisere Beweismittel dränge sich der Abtretungsvertrag vom 28. April 1971 (Seite 7, Ziffer 6) auf, wonach der Beschwerdeführer mit der S.weid "23 ¼ Rindersweid Vorweide" erworben habe.

Der Beschwerdeführer verkennt, dass der Terminus "Vorweide" noch nichts über die Zugehörigkeit des betreffenden Grundstücks zur LN oder zum Sömmerungsgebiet aussagt, da Vorweiden - wie erwähnt - entsprechend ihrer Bewirtschaftung entweder dem Sömmerungszone oder dem Berggebiet zuzuordnen sind (vgl. E. 3.4). Dies wird gerade dadurch belegt, dass auch die "R.bergweide" in dem genannten Vertrag als Vorweide bezeichnet wird und gemäss den Angaben des Beschwerdeführers tatsächlich als Vorweide zum A.berg gedient hat - dies obwohl ihre Zugehörigkeit zum Sömmerungsgebiet unbestritten ist.

4.2.3 Somit kann aus dem ins Recht gelegten Abtretungsvertrag und dem darin für die S.weid verwendeten Begriff "Vorweide" nichts zugunsten des Beschwerdeführers abgeleitet werden, sondern es ist - gemäss der langjährigen Praxis der Vorinstanz und der Rekurskommission EVD - für die Beurteilung der herkömmlich-traditionellen Nutzung auf den Alpkataster abzustellen. Dieser stuft, wie gesagt, die S.weid als Teil der Sömmerungsalp R.bergli ein.

4.3 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Bewirtschaftung vor 1999 und die herkömmlich-traditionelle Bewirtschaftung für eine Einteilung der S.weid in das Sömmerungsgebiet sprechen.

Auch das Zonengefüge steht einer Umzonung der S.weid nicht entgegen, grenzt doch die Parzelle S.weid gemäss Zonenplan unmittelbar an die Parzellen R.bergweid sowie E. an, welche beide zum Sömme-

rungsgebiet zählen. Mit der Einteilung der S.weid in das Sömmerungsgebiet entsteht somit keine Insel im Zonengefüge.

5.
Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Vertrauen in die rechtskräftige Verfügung vom Mai 2000, mit welcher die S.weid der Bergzone IV zugewiesen worden sei, sei hoch zu gewichten und zu schützen. Seit dem Erlass dieser Verfügung seien keine neuen Sachverhaltselemente eingetreten.

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

5.2 Das Bundesamt kann nach Art. 6 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung grundsätzlich *von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin* die Zonen des Berg- und Talgebiets ändern.

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

dessen nichts zu entnehmen. Im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine bestehende, aber ursprünglich fehlerhafte Zoneneinteilung nur dann abgeändert werden, wenn von den sich widerstreitenden Interessen der Wahrung der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und der Rechtssicherheit der ersteren der Vorrang gebührt (vgl. hierzu auch die Entscheide der REKO/EVD vom 1. Dezember 2004 i. S. P. [7B/2004-3] E. 5.1 sowie vom 10. Mai 1995 [94/7B-060] E. 4.5, veröffentlicht in VPB 60.53).

5.3 Bei der Zonenzugehörigkeit eines Betriebes handelt es sich um ein Dauerrechtsverhältnis. Bei den Dauerverfügungen wirkt sich eine Gesetzwidrigkeit wegen fehlerhafter Rechtsanwendung oftmals über eine längere Zeitspanne aus. Das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des objektiven Rechts ist daher stärker betroffen, als wenn sich die Rechtswidrigkeit nur einmal ereignet. Die Belassung einer rechtswidrigen Zoneneinteilung steht auch den Zielen der Agrarpolitik und damit den öffentlichen Interessen entgegen, welche zu einer weniger intensiven Landwirtschaft tendiert und welche einen Verzicht auf Ausweitung der Produktion und der landwirtschaftlichen Nutzfläche vorgibt (vgl. hierzu: 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.). Eine fehlerhafte Zonenzuteilung kann überdies dazu führen, das einheitliche Zonengefüge zu gefährden, indem benachbarte Bewirtschafter ebenfalls eine entsprechende Umzonung anbegehren (vgl. den Entscheid der REKO/EVD i. S. P. vom 1. Dezember 2004 [7B/2004-3] E. 5.3.1).

Vorliegend kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer in den vergangenen Jahren (bis und mit 2005) die Weidezeit auf der S.weid als Sömmerungsdauer deklarierte und dafür Sömmerungsbeiträge bezog. Diesbezüglich macht er zwar geltend, bei der Deklaration als Sömmerungsfläche habe es sich um eine Falschdeklaration ohne Bereicherungsabsicht gehandelt, die mittels Rückerstattungen zu korrigieren sei. Gleichwohl lässt der Umstand, dass der Beschwerdeführer sowohl Sömmerungsbeiträge als auch Flächenbeiträge bezogen hat, den Gesichtspunkt des Gutglaubensschutzes sowie der Wahrung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Zoneneinteilung der S.weid zusätzlich in den Hintergrund treten. Denn der Beschwerdeführer durfte nicht davon ausgehen, dass die fragliche Parzelle bis in unbestimmte Zukunft beitragsrechtlich sowohl als Sömmerungs- als auch als Bergzone behandelt würde, und musste mit einer Klärung der Verhältnisse rechnen.

Dass diese nicht gemäss seinen Wünschen ausgefallen ist, stellt keinen Vertrauensbruch dar.

Die Interessen des Beschwerdeführers am Beibehalt der bisherigen Ordnung können nach dem Gesagten nicht als gewichtiger als die richtige Anwendung des objektiven Rechts angesehen werden. Es ist somit rechtens, wenn die Vorinstanz auf die Erstabgrenzung zurückgekommen ist und eine neue Einteilung der S.weid verfügt hat.

6.
Der Beschwerdeführer führt an, dass in der Gemeinde L. sämtliche Vorweiden, welche sich im Privateigentum befänden, der LN zugewiesen seien. Die Zuteilung der S.weid zum Sömmerungsgebiet würde daher zu einer Ungleichbehandlung führen.

Diese Behauptung wird durch das Bundesamt widerlegt, indem es einen Entscheid zu den Akten gibt, in welchem eine ursprünglich der LN zugeteilte Vorweide in der Gemeinde L. von Amtes wegen aus der Bergzone ausgeschlossen wurde (Entscheid des Bundesamtes vom 20. Februar 2007), sowie als weiteres Beispiel auf den westlich von S.weid-R.bergli gelegenen Sömmerungsbetrieb Z. mit der Vorweide "C." als Unterstafel und einer Alpzeit von 140 Tagen verweist.

Dass Vorweiden keineswegs zwingend dem Berggebiet zuzuteilen sind, sondern je nach Bewirtschaftung entweder als zu einem Sömmerungsbetrieb gehörende Sömmerungsweiden oder als Dauerweiden zu qualifizieren sind, wurde vorstehend bereits in E. 3.4 dargelegt. Dies wird bestätigt durch die vom Bundesamt zu den Akten gegebenen Verfügungen, welche die Frage der landwirtschaftlichen Zoneneinteilung von Vorweiden im fraglichen Gebiet zum Gegenstand haben (Beilagen 1-5 zur Duplik vom 5. September 2007).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung bei der Zoneneinteilung eine eher abgeschwächte Bedeutung zukommt (BGE 121 I 245 E. 6e/bb; 118 Ia 151 E. 6c, je mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 10. Mai 1995 [94/7B-060] E. 5.2, veröffentlicht in VPB 60.53).

Der Beschwerdeführer vermag daher auch mit dieser Rüge nicht durchzudringen.

7.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Bundesamt die Parzelle S.weid zu Recht aus der Bergzone IV ausgeschlossen und dem Sömmerungsgebiet zugeteilt hat. Anzumerken bleibt, dass die gemähten Flächen der S.weid als Heuwiesen im Sömmerungsgebiet weiterhin zur LN gerechnet werden können, sofern sie jährlich gemäht werden, diese Nutzung auf ununterbrochener, langjähriger Tradition beruht und das geerntete Raufutter zur Winterfütterung auf dem Betrieb verwendet wird (Art. 19 Abs. 5 LBV).

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

8.
Bei diesem Verfahrensausgang sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten, gerichtlich bestimmt auf Fr. 700.-, aufzuerlegen und mit dem Kostenvorschuss von Fr. 500.- zu verrechnen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.3]).

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

9.
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 abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem Kostenvorschuss von Fr. 500.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 200.- ist innert 30 Tagen nach Erhalt des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Frank Seethaler	Marion Spori

Versand: 22. Januar 2008