Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-3154/2007

{T 0/2}

Urteil vom 23. Juli 2007

Mitwirkung: Richterin Eva Schneeberger (Kammerpräsidentin), Richter Ronald Flury, Richter Francesco Brentani; Gerichtsschreiberin Riitta Lüthi

N._____,

Beschwerdeführer,

gegen

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Landwirtschaft und Wald (lawa), Abteilung Landwirtschaft, Centralstrasse 33, Postfach, 6210 Sursee,

Vorinstanz,

betreffend

Sömmerungsbeiträge

Sachverhalt:

A. N._____ (Beschwerdeführer) ist Bewirtschafter der Alp „Z._____“ in der Gemeinde M._____. Anlässlich der Abgrenzung des Sömmerungsgebietes für den Kanton Luzern im Jahr 2000 teilte das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt) die Alp Z._____ mehrheitlich der Sömmerungszone zu. Im Jahr 2005 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch um Umteilung der Alp in die landwirtschaftliche Nutzfläche, mit der Begründung, er beabsichtige den Betrieb ganzjährig zu bewirtschaften und eine Lamazucht aufzubauen. Das Bundesamt verweigerte die Umzonung mit Verfügung vom 1. November 2005. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde von der Rekurskommission EVD (REKO/EVD) am 26. Oktober 2006 abgewiesen.

Mit Schreiben vom 24. März 2007 stellte der Beschwerdeführer beim Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa), Abteilung Landwirtschaft (Vorinstanz) einen "Bewilligungsantrag zur Winterung von Lamas" in den leerstehenden Gebäuden auf der Alp Z._____. Zur Begründung führte er an, ihm sei angedroht worden, dass ihm die Sömmerungsbeiträge gestrichen würden, wenn er im Winter auf der Alp Z._____ Lamas halte. Seines Erachtens sei dies aber nicht berechtigt. Das Heu zur Winterfütterung stamme nicht vom Sömmerungsland, sondern von denjenigen 7 ha, die in der landwirtschaftlichen Nutzfläche eingezont seien. Die Alp werde er auch weiterhin mit Rindern bestossen; die Lamas hätten keinen Einfluss auf die Sömmerung. Er ersuche um Klärung dieser Angelegenheit.

Mit Schreiben vom 19. April 2007 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, sie habe seine Anfrage dem Bundesamt unterbreitet. Gemäss dessen Auskunft gehe die landwirtschaftliche Begriffsverordnung davon aus, dass ein Sömmerungsbetrieb nur während der Sömmerungsperiode bewirtschaftet werde. Mit einer ganzjährigen Tierhaltung werde dieses Grundprinzip durchbrochen. Im Sinne einer Gleichbehandlung wären daher bei allen Sömmerungsbetrieben mit ganzjähriger Tierhaltung die Sömmerungsbeiträge zu streichen. Eine Bewilligung zur Winterung von Lamas auf der Alp Z._____ könne daher nicht erteilt werden, denn die landwirtschaftliche Begriffsverordnung lasse keine Ausnahmeregelung zu. Ab Ende Alpsommer 2007 dürften demzufolge keine Lamas mehr auf der Alp Z._____ gehalten werden. Sollte festgestellt werden, dass im Winter 2007/2008 eine Winterfütterung der Lamas stattfinde, so würden die Sömmerungsbeiträge 2007 vollumfänglich zurückgefordert. Das Schreiben war mit keiner Rechtsmittelbelehrung versehen.

B. Mit einer an die ehemalige REKO/EVD adressierten Beschwerde vom 3. April 2007 (recte: 3. Mai 2007) beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und die Gutheissung seines Gesuchs um eine Ausnahmebewilligung für die Überwinterung sei-

ner Lamas auf der Alp Z._____. Gleichzeitig stellt er ein Gesuch um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege. Die Beschwerde wurde in der Folge an das Bundesverwaltungsgericht weitergeleitet.

C. Mit Zwischenverfügung vom 18. Mai 2007 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ab.

D. Mit Vernehmlassung vom 4. Juni 2007 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie an, eigentlich habe es sich bei ihrem Schreiben vom 19. April 2007 nur um eine "rechtliche Mitteilung" gehandelt, weshalb keine Rechtsmittelbelehrung aufgeführt worden sei. Da der Beschwerdeführer ein legitimes Interesse habe, bereits zu diesem Zeitpunkt zu wissen, ob eine Winterfütterung ab 2007/2008 auf einem Sömmerungsbetrieb legitim sei oder nicht, sei es korrekt, wenn auf seine Beschwerde im Sinne einer Beschwerde gegen eine Feststellungsverfügung eingetreten werde. In Anbetracht der grossen Tragweite für den Beschwerdeführer sei bezüglich der korrekten Auslegung der in Frage stehenden Verordnungen mehrmals Rücksprache mit dem Bundesamt genommen worden. Dieses halte daran fest, dass ein Sömmerungsbetrieb nur während der Sömmerungsperiode bewirtschaftet werden dürfe. Während der Winterperiode seien keine Nutztiere erlaubt. Einzig die Haltung einer limitierten Anzahl von "Liebhabertieren" werde toleriert. Anlässlich des Augenscheins im Sommer 2005 seien neben den Sömmerungstieren ca. 15 eigene Lamas gezählt worden; damit sei der Toleranzwert bei Weitem überschritten. Gemäss Rücksprache beim Beschwerdeführer seien im letzten Winter 17 Lamas auf Z._____ gehalten worden.

E. Mit Datum vom 12. Juni 2007 reicht der Beschwerdeführer ein Schreiben ein, mit welchem er inhaltlich an seiner Beschwerde festhält.

F. Mit Vernehmlassung vom 26. Juni 2007 äussert sich das Bundesamt als Fachbehörde zur Beschwerde. Es schliesst sich den Ausführungen der Vorinstanz an. Eine ganzjährige Bewirtschaftung im Sömmerungsgebiet widerspreche der aus agrarpolitischer Sicht erwünschten Bewirtschaftung und werde daher nicht unterstützt. Eine andere Auslegung würde die Abgrenzung des Sömmerungsgebietes, welche im Sinne einer nachhaltigen Nutzung die Einschränkung der Bewirtschaftung auf die Sömmerungszeit bezwecke, aushebeln.

G. Auf die erwähnten und weitere Vorbringen wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat die entscheidende Instanz von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (vgl. BGE 130 I 312 E. 1; 130 II 65 E. 1, je mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1635).

1.1 Das Schreiben der Vorinstanz vom 19. April 2007 ist weder als Verfügung bezeichnet noch enthält es eine Rechtsmittelbelehrung. Inhaltlich wird darin jedoch der "Bewilligungsantrag zur Winterung von Lamas", den der Beschwerdeführer am 24. März 2007 gestellt hatte, abgewiesen. In diesem Gesuch hatte der Beschwerdeführer dargelegt, ihm sei angedroht worden, dass ihm die Sömmerungsbeiträge gestrichen würden, wenn er im Winter auf der Alp Z._____ Lamas halte, weshalb er um "Klärung dieser Angelegenheit" ersuche. Der "Bewilligungsantrag" des Beschwerdeführers vom 24. März 2007 ist somit als Gesuch um Erlass einer Feststellungsverfügung bezüglich der Frage zu qualifizieren, ob er auf Z._____ ganzjährig Lamas halten dürfe, ohne seinen Anspruch auf Sömmerungsbeiträge zu gefährden. Indem die Vorinstanz auf dieses Gesuch implizit eingetreten und es materiell abgewiesen hat, hat sie eine Feststellungsverfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) erlassen.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht (vgl. Art. 33 Bst. i des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]). Gemäss Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) kann gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 19. April 2007 stellt eine Verfügung einer letzten kantonalen Instanz im beschriebenen Sinne dar (vgl. auch § 149 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972, Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern [SRL] Nr. 040). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Adressat durch die angefochtene Verfügung offensichtlich berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt, der Kostenvorschuss wurde fristgerecht einbezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (vgl. Art. 46 ff. VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung besteht gemäss Art. 25 Abs. 2 VwVG, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung über Bestand, Nichtbestand oder Umfang von Rechten und Pflichten nachzuweisen vermag. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn der Gesuchsteller ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten Gefahr liefe, dass für ihn nachteilige Massnahmen getroffen oder günstige Massnahmen unterlassen würden.

   Für den Beschwerdeführer ist Klarheit in der Frage wichtig, ob er seine Lamas auf der Alp Z._____ überwintern lassen darf, ohne das Risiko einzugehen, deswegen seinen Anspruch auf Sömmerungsbeiträge zu gefährden. Die Vorinstanz führt aus, der Beschwerdeführer habe ein "legitimes Interesse" daran, bereits zu diesem Zeitpunkt zu wissen, ob eine Winterfütterung ab 2007/2008 auf seinem Sömmerungsbetrieb zulässig sei oder nicht. Diese Auffassung ist nicht zu beanstanden; die Vorinstanz ist daher zu Recht auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 24. März 2007 eingetreten.

3. Gegenstand des Feststellungsbegehrens des Beschwerdeführers ist die Frage, ob er auf dem Betrieb Z._____ im Winter Lamas halten darf, ohne seinen Anspruch auf Sömmerungsbeiträge zu beeinträchtigen.

   Der Beschwerdeführer macht geltend, das zur Winterfütterung vorgesehene Heu stamme von denjenigen Heuwiesen, die der landwirtschaftlichen Nutzfläche zugeordnet und nicht im Bewirtschaftungsplan der Alp Z._____ erfasst seien. Somit werde die Nutzung der Alp Z._____ durch die Lamahaltung nicht intensiviert. Es handle sich um maximal 20 Lamas, was keine Nutztierhaltung darstelle.

3.1 Gemäss Art. 77 LwG richtet der Bund für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft den Bewirtschaftern von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden Beiträge aus. In den Ausführungserlassen hat der Bundesrat dafür unter anderem die zulässige Bestossung sowie weitere Voraussetzungen und Auflagen für die Beitragsberechtigung zu bestimmen (Art. 77 Abs. 2 Bst. c LwG). Gestützt auf diese Delegationsbestimmung sah der Bundesrat in der Verordnung über Sömmerungsbeiträge vom 29. März 2000 (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV, SR 910.133) vor, dass die Sömmerungsbeiträge für die Sömmerung Raufutter verzehrender Tiere auf Sömmerungs-, Hirten- und Gemeinschaftsweidebetrieben ausgerichtet werden (Art. 1 Abs. 1 SöBV). Die Beiträge werden aufgrund des Normalbesatzes berechnet, dem einer nachhaltigen Nutzung entsprechenden Viehbesatz, der von den kantonalen Behörden für jeden einzelnen Sömmerungsbetrieb festgesetzt wird (vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und 3 SöBV). Dabei ist von einer Sömmerungsdauer von längstens 180 Tagen und einer Nettoweidefläche von mindestens 50 a pro Raufutter verzehrender Grossvieheinheit (RGVE) auszugehen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 SöBV). Die Sömmerungsbetriebe müssen dabei sachgerecht und umweltschonend bewirtschaftet werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Ingress

SöBV). Alpfremde Dünger dürfen nicht bzw. nur sehr beschränkt ausgebracht werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d SöBV). Raufutter darf nur zur Überbrückung witterungsbedingter Ausnahmesituationen zugeführt werden (Art. 10 Abs. 1 Bst. f SöBV). Die Sömmerungsbeiträge können gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller die Bestimmungen der Verordnung oder weitere Auflagen, die ihm im Zusammenhang mit der Sömmerung auferlegt wurden, nicht oder nur teilweise einhält (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. d SöBV).

3.2 Mit Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 26. Oktober 2006 ist rechtskräftig entschieden worden, dass der Betrieb Z._____ und die dazugehörigen 53 ha Weideland in der Sömmerungszone liegen. Ausgenommen davon sind einzig 3.35 ha Heuwiesen, welche der Bergzone III und damit der normalen landwirtschaftlichen Nutzfläche zugeordnet sind. Beim Betrieb Z._____ handelt es sich somit um einen Sömmerungsbetrieb im Sinn von Art. 9 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV, SR 910.91).

3.3 Während ursprünglich die Versorgungsfunktion der Landwirtschaft im Zentrum stand, wurde mit Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 9. Oktober 1992 (Art. 31a und 31b aLwG, AS 1993 1571; 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 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 27. Januar 1992, Teil I: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen, BBl 1992 II 1 ff., insbesondere 11 ff.). Angestrebt wird seither tendenziell eine weniger intensive Landwirtschaft und ein Verzicht auf eine Ausweitung der Produktion sowie der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Die Sömmerungsbeiträge leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung einer gepflegten Kulturlandschaft, insbesondere im Berggebiet. Sie erweisen sich als unabdingbare Voraussetzung für die Bestossung der Sömmerungsweiden und damit für die Erhaltung dieser traditionellen Kulturlandschaften mit ihrer charakteristischen Artenvielfalt. Ausserdem ist die Sömmerung eine besonders tiergerechte Produktionsform (vgl. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik vom 26. Juni 1996: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 1 ff., insbesondere 226 f.). Sinn und Zweck der Abgrenzung der Sömmerungszone von den übrigen Zonen und der unterschiedlichen Bewirtschaftungsvorschriften für diese beiden Zonenarten ist somit, aus ökologischen Gründen eine Ausweitung der intensiver bewirtschaftbaren landwirtschaftlichen Nutzfläche auf Kosten des sensiblen, bisher nur extensiv bewirtschafteten Alpgebietes zu verhindern.

3.4 Mit der Vorinstanz und dem Bundesamt ist daher festzuhalten, dass ein Sömmerungsbetrieb – im Gegensatz zu einem normalen Betrieb gemäss Art. 6 LBV - ausschliesslich während der Sömmerungszeit (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. e LBV) und nach der Methode der extensiven Weidehaltung

bewirtschaftet werden darf. Die strikte Beschränkung der Zuführung von zusätzlichem Futter oder alpfremdem Dünger (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d ff. SöBV) soll eine intensivere Bewirtschaftung und damit eine höhere Belastung der Böden verhindern. Die Haltung zusätzlicher Tiere ist daher grundsätzlich nicht erlaubt; ausgenommen ist lediglich die Schweinehaltung zur Verwertung der anfallenden Milchnebenprodukte.

Das Bundesamt gestattet in seinen Weisungen und Erläuterungen zur SöBV vom 28. Februar 2007 darüber hinaus eine beschränkte Tierhaltung, jedoch nur zur Selbstversorgung (vgl. Weisungen zu Art. 10 Abs. 1 Bst. g SöBV). Zusätzlich besteht offenbar eine Praxis, die Liebhabertierhaltung im Umfang von 1-2 Schafen, Ziegen, Pferden oder Eseln zu tolerieren. Da es sich dabei um Ausnahmen zugunsten der Bewirtschafter der Sömmerungsbetriebe handelt, für die keine ausdrückliche Grundlage in Gesetz oder Verordnung besteht, kann nicht gesagt werden, die Vorinstanz oder das Bundesamt hätten das ihnen zustehende Ermessen unterschritten, weil sie die Anzahl der zusätzlich erlaubten Tiere nicht höher angesetzt haben.

Lamas sind mit einem RGVE-Faktor von 0.11 bis 0.17 zu berechnen (Art. 27 Abs. 2 LBV und deren Anhang; der Faktor dient der Umrechnung von verschiedenen landwirtschaftlichen Nutztieren in die als Standardvergleichsgrösse geltenden RGVE). Bei einer Zuchtherde des Beschwerdeführers von bis zu 20 Tieren handelt es sich um eine Anzahl, welche die vom Bundesamt tolerierten Ausnahmen zugunsten der Selbstversorgung und der Liebhabertiere eindeutig überschreitet.

3.5 Sömmerungsbeiträge dürfen nur dann vollständig ausgerichtet werden, wenn die Verordnungsbestimmungen und weitere Auflagen im Zusammenhang mit der Sömmerung durch den gesamten Sömmerungsbetrieb eingehalten werden (vgl. oben E. 3.1). Insofern kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, wenn er die Sömmerung seiner eigentlichen Sömmerungstiere, für welche er Sömmerungsbeiträge bezieht, und die Haltung seiner Lamas während des Alpwinters unabhängig voneinander betrachtet haben will.

3.6 Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen.

4. Bei diesem Verfahrensausgang sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen und mit dem am 22. Mai 2007 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- zu verrechnen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006 [VGKE, SR 173.320.3]). Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem am 22. Mai 2007 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- verrechnet.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - dem Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (mit Gerichtsurkunde)

   und mitgeteilt:
   - dem Bundesamt für Landwirtschaft (zur Kenntnis)

Die Kammerpräsidentin:	Die Gerichtsschreiberin:
Eva Schneeberger	Riitta Lüthi

Rechtsmittelbelehrung
Dieses Urteil kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne angefochten werden (Art. 82 i.V.m. Art. 100 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz], BGG, SR 173.110). Die Rechtsschrift ist in einer Landessprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 BGG). Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingegangen oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 BGG).

Versand am: 30. Juli 2007