Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2060/2007
{T 0/2}

Urteil vom 31. Juli 2008

Besetzung

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

Parteien

1. **Weidgenossenschaft X.**_____, z.Hd. des Präsidenten,
2. **A.**_____,
3. **B.**_____,
4. **C.**_____,
5. **D.**_____,
6. **E.**_____,
7. **Weidgenossenschaft Y.**_____, z. Hd. des Präsidenten,
8. **F.**_____,
9. **G.**_____,
10. **Alpgenossenschaft Z.**_____, z. Hd. des Präsidenten,
11. **H.**_____,
12. **I.**_____,
13. **J.**_____,
14. **K.**_____,
15. **L.**_____,
16. **N.**_____,
17. **O.**_____,

alle 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 in der Gemeinde M.

Sachverhalt:

A.
Die Parzellen X., Y. und Z. stehen im Eigentum der Beschwerdeführerinnen 1, 7 und 10. Die übrigen Beschwerdeführer sind Bewirtschafter dieser Parzellen und im Rahmen ihrer Kuhrechte berechtigt, ihre Tiere darauf weiden zu lassen.

Seit Inkrafttreten der neuen Landwirtschaftsgesetzgebung am 1. Januar 1999 legt das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) 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. Die im Eigentum von Alpgenossenschaften stehenden Grundstücke X., Y. und Z. wurden dabei nicht dem Sömmerungsgebiet zugewiesen, sondern gelangten in die Bergzone IV. Diese Zuteilung wurde nach Ablauf der Beschwerdefrist Mitte Juni 2000 rechtskräftig.

Anlässlich eines Instruktionskurses vom 14. Februar 2006 stellten Vertreter des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) fest, dass in M. Flächen als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) deklariert werden, obwohl sie der gemeinschaftlichen Weidehaltung von Tieren verschiedener Landwirte dienen. Daraufhin rief das LANAT der Ackerbaustelle M. mit Schreiben vom 13. März 2006 die Bedingungen für eine Anerkennung beweideter Flächen als LN in Erinnerung und hielt unter anderem fest, der Anspruch auf Flächenbeiträge entfalle, wenn die Fläche von verschiedenen Tierhaltern gemeinsam genutzt werden. Damit die Weideflächen zur LN gezählt werden könnten, müssten die Bewirtschafter eigene, abgezäunte Bereiche aufweisen. Die Weidgenossenschaft X. und die Gemeinde M. machten in der Folge mit Schreiben vom 17. Mai 2006 gegenüber dem LANAT geltend, das Erfordernis, Weiden abzuzäunen, führe zu einer stossenden Ungleichbehandlung von Privatweiden und Gemeinschaftsweiden, und ersuchten darum, eine Besichtigung von X. durchzuführen.

Am 25. August 2006 fand in M. eine Besprechung mit anschliessendem Augenschein auf dem Grundstück X. statt. Daran nahmen, nebst den Präsidenten der Weidgenossenschaften X., Y. und Z., der Gemeindepräsident von M., Vertreter des Gemeinderates M., der Landwirtschaftskommission M., der landwirtschaftlichen Vereinigung

S., der landwirtschaftlichen Organisation Bern (LOBAG), des LANAT und des BLW sowie der Leiter der Gemeindeackerbaustellen M. und S. teil.

Im Hinblick auf eine allfällige Anpassung der landwirtschaftlichen Zonengrenzen gelangte das BLW mit Schreiben vom 10. November 2006 an die Weidgenossenschaften X., Y. und Z. sowie an jene Bestösser, welche im Beitragsjahr 2006 Teilflächen des Grundstücks als LN deklariert hatten, informierte über das inhaltliche und administrative Vorgehen und räumte ihnen im Rahmen des rechtlichen Gehörs eine 30-tägige Frist zur Stellungnahme ein. Dem LANAT und der Gemeinde M. wurden Kopien der Anhörungsschreiben zugestellt.

In der Folge gingen Stellungnahmen der Weidgenossenschaften X. und Y. ein, welche auch von den jeweiligen Bestössern unterzeichnet waren. Betreffend Z. nahmen nebst dem Präsidenten der Alpgenossenschaft auch die angeschriebenen Bestösser einzeln Stellung gegen eine Anpassung der landwirtschaftlichen Zonengrenzen. Auch die Landwirtschaftskommission M. sprach sich - gemeinsam mit der Landwirtschaftlichen Vereinigung S. - gegen die Zuteilung der betroffenen Weiden zum Sömmerungsgebiet aus. Der Gemeinderat M. beantragte schriftlich, die landwirtschaftliche Zoneneinteilung unverändert zu belassen, und die LOBAG reichte ein Schreiben ein, welches eine schematische Übersicht der für das Beitragswesen seit den 1990er Jahren relevanten Rechtserlasse enthielt.

Mit Verfügung vom 13. Februar 2007 schloss das BLW die Parzellen X., Y. und Z. von Amtes wegen aus der Bergzone IV aus und teilte sie dem Sömmerungsgebiet zu. Es wies darauf hin, dass der genaue Grenzverlauf auf der Karte mit den landwirtschaftlichen Zonengrenzen eingesehen werden könne, welche die Gemeinde aufbewahre. Zur Begründung hielt es fest, die Parzellen X., Y. und Z. gehörten nach den altrechtlichen Bestimmungen eindeutig zu den Korporationsweiden, für deren Bewirtschaftung der Kanton bis 1997 korrekterweise keine Flächenbeiträge ausgerichtet habe. Seit 1999 könnten Sömmerungsbeiträge auch für korporative Vorweiden ausgerichtet werden. Aus dem Umstand, dass kein diesbezügliches Gesuch gestellt worden sei, könne nicht einfach gefolgt werden, dass automatisch ein Anrecht auf allgemeine Direktzahlungen bestehe. Zur LN zähle die dem Betrieb zugeordnete, pflanzenbaulich genutzte Fläche, die dem Bewirtschafter das ganze Jahr zur Verfügung stehe. Da mehrere Bewirtschafter bzw.

Auftriebsberechtigte zur Bewirtschaftung und Nutzung der Weideflächen von X., Y. oder Z. berechtigt seien, die Flächenbeiträge mit diesen geteilt werden müssten und der Weidebetrieb durch Gemeinschaftsbeschluss organisiert sei, könne nicht gesagt werden, die Flächen stünden einem Bewirtschafter bzw. einem Talbetrieb ohne Einschränkung zur Verfügung. Damit fehle es an der Voraussetzung zur Zuweisung zur Bergzone IV. Die Bewirtschaftung als Gemeinschaftsvorsass sei laut Alpkataster die traditionelle Form der Nutzung aller drei Grundstücke. Sie hätten bereits damals im Eigentum einer Alpkorporation gestanden, der gemeinschaftlichen Vor- und Nachweide von Vieh verschiedener Tierhalter gedient und seien nur im Frühsommer und im Herbst besetzt gewesen. Daher sei nach Massgabe der Abgrenzungskriterien die bestehende Zuteilung von X., Y. und Z. zum Berggebiet nicht gerechtfertigt und eine nachträgliche Zuweisung zum Sömmerungsgebiet erweise sich als unumgänglich.

B.

Gegen diese Verfügung erhoben die Beschwerdeführer, alle vertreten durch Fürsprecher Johann Schneider, am 16. März 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer), mit den Anträgen, die Verfügung sei aufzuheben und die Parzellen X., Y. und Z. seien in der Bergzone IV zu belassen. Sie führten aus, ein Gemeinschaftsweidebetrieb müsse von der Korporation bewirtschaftet werden, das heisst das Unternehmen selbst führe die Weide auf eigene Rechnung und Gefahr und verteile die Nutzungsrechte. Eine gemeinschaftliche Weidehaltung von Tieren bedeute, dass diese die ganze Zeit vom Unternehmen "Alpgenossenschaft" betreut würden. Diese Kriterien träfen hier indessen nicht zu: Bei den Weidgenossenschaften X., Y. und Z. handle es sich um Alpgenossenschaften im Sinne des bernischen Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch. Die Alpgenossenschaft sei jeweils nur Eigentümerin des "nackten Eigentums" der Grundstücke. X. sei aufgeteilt in 40.5 Kuhrechte. Die Eigentümer verfügten gemäss Seybuch über ihre eigenen Anteile an der Weide. Diese Anteile seien sachenrechtlich verselbständigt und stünden im Alleineigentum des jeweiligen Eigentümers. Die Aufteilung der LN auf die Bewirtschafter erfolge entsprechend der dinglichen Berechtigung an X. Für die Berechnung werde die gesamte Fläche durch die Anzahl Kuhrechte geteilt und jedem Bewirtschafter diejenige Fläche der amtlich vermessenen Parzelle zugeteilt, die den bewirtschafteten Kuhrechten entspreche. Bei Y. und bei Z., welche in 28 bzw. 54.5 Kuhrechte aufgeteilt seien, verhalte es sich gleich. Das Kuhrecht sei ein selbständiges und dauerndes Recht; sol-

che würden grundsätzlich ins Grundbuch aufgenommen. Im Kanton Bern habe die Aufnahme der Kuhrechte im Grundbuch in der Form des Seybuches stattgefunden. Die Gebäude aller Weiden würden privat genutzt und nicht durch die Korporation oder Genossenschaft, sondern durch die Eigentümer oder Pächter der Kuhrechte bewirtschaftet. Die Eigentümer der jeweiligen Hütten treffe selbst die Gefahr von Naturereignissen. Der Ertragswert der Grundstücke werde auf die Kuhrechte aufgeteilt und jeder Eigentümer habe den Ertragswert seiner Kuhrechte selbst zu versteuern. Somit handle es sich nicht um Gemeinschaftsweidebetriebe und die Grundstücke seien keine Gemeinschaftsweiden, sondern in Kuhrechte aufgeteilte Privatweiden. Zu berücksichtigen sei zudem, dass in den vorliegenden drei Fällen effektiv keine gemeinschaftliche Weidehaltung von Tieren vorliege. Die von den einzelnen Landwirten aufgeführten Tiere seien bis Ende 2005 wohl auf eine unabgezäunte Weide getrieben worden. Am Abend, resp. je nach Jahreszeit am Morgen, gingen die Tiere zu jedem Eigentümer zur Pflege zurück. Das gemeinsame "Laufenlassen" der Tiere auf der Weide sei nicht ein gemeinsamer Weidebetrieb. Seit Mitte Juni 2000 seien die Grundstücke rechtskräftig der Bergzone IV zugewiesen. Der Vertrauensschutz in die rechtskräftige Abgrenzungsverfügung sei hoch zu gewichten, insbesondere weil seither keine neuen Sachverhaltselemente eingetreten seien.

C.

Mit Vernehmlassung vom 14. Juni 2007 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie hielt fest, die Bewirtschaftung der Weiden X., Y. und Z. könne mit der Behandlung als Gemeinschaftsweidebetriebe vollständig abgebildet und die weidewirtschaftlich erbrachte Leistung zielgerichtet und verordnungskonform abgegolten werden. Die aus landschaftspflegerischer Optik unerwünschte Unterteilung der Gemeinschaftsweiden zwecks Auslösung von Direktzahlungen werde damit hinfällig. Den Tieren sämtlicher Auftriebsberechtigter sei grundsätzlich die gesamte Fläche der Korporationsalp zugänglich; die genutzten Flächen würden nicht einzelnen Auftriebsberechtigten zugewiesen. Auch wenn die Bestösser ihre Tiere selber in den jeweiligen Ökonomiegebäuden hielten, von denen sie genauso Eigentümer seien wie von den Kuhrechten, anerkenne der Kanton einen Sömmerungsbetrieb, setze aufgrund der gemeinsamen Bewirtschaftung der Fläche einen Normalbesatz für die ganze Korporationsalp fest und richte die Sömmerungsbeiträge der Alpkorporation aus. Weil Direktzahlungen nicht als Eigentumsrenten, sondern als Bewirtschaftungsbeiträge kon-

zipiert seien, seien die Eigentumsverhältnisse dabei grundsätzlich ohne Bedeutung. Der Kanton habe die Weiden der drei Grundstücke X., Y. und Z. vor 1999 zu Recht als Sömmerungsflächen behandelt, denn sie dienten der gemeinsamen Weidehaltung von Vieh mehrerer Tierhalter. Die Voraussetzungen für eine Behandlung als Dauerweide seien weder früher noch heute erfüllt gewesen, da keine realen Flächen ins Eigentum von Bewirtschaftern übergegangen seien. Allein aus der Tatsache, dass die Eigentümer von Kuhrechten den Weidebetrieb unabhängig von der Körperschaft organisierten, lasse sich nicht ableiten, dass es sich um LN handle. Ferner finde eine nach 1999 vorgenommene Anpassung der Bewirtschaftung, wie etwa die auf den drei Grundstücken im Jahr 2006 vorgenommene Unterteilung der Fläche mit Zäunen, im Rahmen der Abgrenzung des Sömmerungsgebietes keine Berücksichtigung.

D.
In ihrer Replik vom 16. August 2007 hielten die Beschwerdeführer an ihren Rechtsbegehren fest. Sie machten geltend, die Vorinstanz verwechsle die altrechtliche Gemeinschaftsweide mit der heutigen Definition. In der heute geltenden und allein massgeblichen Begriffsverordnung werde für das Vorliegen einer Gemeinschaftsweide neu verlangt, dass die Korporation oder Gemeinschaft die Grundstücke selbst, d.h. auf eigene Rechnung und Gefahr, bewirtschafte. Im Übrigen würden Vorsasse seit der Umsetzung der Agrarpolitik (AP) 2002 der LN zugewiesen, was auch vorliegend so handzuhaben sei (wird näher ausgeführt).

Mit Duplik vom 12. September 2007 hielt das BLW an seinen Anträgen und seiner Begründung fest, welche es in einigen Punkten ergänzte.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Der Entscheid des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 13. 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. 2.1) 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.

Zur Beschwerdeführung ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung berührt ist, und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG). Diese Beschwerdelegitimation ist hauptsächlich auf Private zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist jedoch auch ein Gemeinwesen nach Artikel 48 Buchstabe a VwVG zur Verwaltungsbeschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Gemeinwesen in seinen vermögensrechtlichen Interessen berührt ist, und wenn es als Grundeigentümer Beschwerde führt (BGE 123 II 371 E. 2c; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 566 ff. je mit weiteren Hinweisen). Die Beschwerdeführerin 1, 7 und 10 sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit nach kantonalem Recht (Art. 59 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210] i. V. m. Art. 20 Abs. 1 des Bernischen Gesetzes vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [EG ZGB, BSG 211.1]). Als Eigentümerinnen der fraglichen Parzellen vertreten sie wie ein Privater ihre vermögensrechtlichen Interessen. Sie sind durch die angefochtene Verfügung wie ein Privater berührt und haben daher ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung.

Die Beschwerdeführer 2-6, 8, 9 und 11-17 deklarieren Teilflächen der umstrittenen Parzelle als landwirtschaftliche Nutzfläche und bewirtschaften diese. Durch die angefochtene Verfügung sind sie daher ebenfalls in ihren vermögensrechtlichen Interessen berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung. Alle Beschwerdeführer sind daher zur Beschwerde legitimiert.

Die 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.
Nachdem das LANAT im Februar 2006 anlässlich eines Instruktionskurses festgestellt hatte, dass in M. Flächen als LN deklariert werden, obwohl sie der gemeinschaftlichen Weidehaltung von Tieren verschiedener Landwirte dienen, und im August 2006 diesbezüglich ein Augenschein und eine Besprechung stattfanden, schloss das BLW die Parzellen X., Y. und Z. mit Verfügung vom 13. Februar 2007 von Amtes wegen aus der Bergzone IV aus und teilte sie dem Sömmerungsgebiet zu.

Gegen diese Verfügung erhoben die Beschwerdeführer Beschwerde vor dem BVGer. Sie stellen den Antrag, die Grundstücke X., Y. und Z. in der Bergzone zu belassen, und begründen dies im Wesentlichen damit, es handle sich bei diesen Flächen nicht um Gemeinschaftsweiden, sondern in Kuhrechte aufgeteilte Privatweiden, die den Landwirten als Maiensässe dienten und von jedem einzelnen selbständig bewirtschaftet würden. Es bestünden keine Gemeinschaftsweidebetriebe, da die jeweiligen Alpkorporationen zwar Eigentümerinnen, nicht aber - wie in der gesetzlichen Definition verlangt - Bewirtschafterinnen der Parzelle seien.

Umstritten ist somit, ob das BLW zu Recht die Ansicht vertrat, bei den Parzellen X., Y. und Z. handle es sich um Gemeinschaftsweiden, und demgemäss deren Ausschluss aus der Bergzone IV bzw. die Zuteilung derselben zum Sömmerungsgebiet verfügte.

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

Die auf Grund dieser Bestimmung erlassene und auf den 1. Januar 1999 (AS 1999 404) in Kraft getretene Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1) wurde bis anhin dreimal geändert; die letzte Änderung erfuhr sie im Jahr 2007 (vgl. AS 2007 6185; in Kraft seit 1. Januar 2008).

Bei einer Rechtsänderung finden bezüglich des materiellen Rechts grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben oder hatten (BGE 128 V 315 E. 1e/aa, BGE

119 Ib 103 E. 5). Der Gesetzgeber kann eine davon abweichende übergangsrechtliche Regelung treffen (BGE 107 Ib 133 E. 2b), was er indessen hier nicht getan hat.

Vorliegend begann das Verfahren zur Umzonung der betroffenen Parzelle im Frühling des Jahres 2006 und die angefochtene Verfügung erging im Februar 2007. Insofern war der zu Rechtsfolgen führende Tatbestand erst im Jahr 2007 erfüllt. Anwendbar sind daher grundsätzlich die gesetzlichen Bestimmungen, die in jenem Jahr Geltung hatten, und die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Fassung der landwirtschaftlichen Zonenverordnung kommt nicht zur Anwendung.

2.2 Nach Art. 1 Abs. 1 und 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung (in der Fassung vom 24. April 2002, AS 2002 1379) umfasst die landwirtschaftlich genutzte Fläche das Sömmerungsgebiet und die landwirtschaftliche Nutzfläche. Das Sömmerungsgebiet umfasst die Sömmerungsfläche.

Für die Abgrenzung des Sömmerungsgebietes dienen die Sömmerungsweiden, die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird, sowie die Gemeinschaftsweiden. Die Grenzen des Sömmerungsgebietes werden auf Grund der Bewirtschaftung vor 1999 und unter Berücksichtigung der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung festgelegt (Art. 3 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

Das BLW 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 BLW kann im Rahmen der Kriterien nach Artikel 3 und 4 von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin die Grenzen des Sömmerungsgebietes ändern (Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

2.3 Bei der Überprüfung der Zonenzugehörigkeit sind somit gemäss Art. 3 Absatz 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung insbesondere die Kriterien der Bewirtschaftung vor 1999 und der herkömmlich-traditionellen Bewirtschaftung zu beurteilen.

Weiter ist festzuhalten, dass der Beschwerdeinstanz bei der materiellen Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheids volle Kognition zukommt (vgl. Art. 49 VwVG). Andererseits legt sich das BVGer eine gewisse Zurückhaltung auf, bevor es 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.

Im Folgenden ist näher auf die historische Entwicklung des Zonensystems und die einschlägigen rechtlichen Regelungen sowie die diesbezüglichen Materialien einzugehen (E. 3 und 4). Gestützt hierauf ist der rechtserhebliche Sachverhalt einer rechtlichen Würdigung zu unterziehen (E. 5 und 6).

3.

Nach Art. 1 LWG sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft sowie dezentralen Besiedelung des Landes. Diese Bestimmung drückt im Einklang mit Artikel 104 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die Multifunktionalität der Landwirtschaft aus.

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

Das schweizerische Zonensystem ist historisch gewachsen. Die Abgrenzung erfolgte ursprünglich immer im Hinblick auf eine bestimmte Massnahme, nach der sich die Abgrenzungskriterien richteten (Siebter

Bericht vom 27. Januar 1992 über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, Siebter Landwirtschaftsbericht, BBl 1992 II 130 ff., Ziff. 241.2, S. 387). Das erklärt, weshalb sich das Zonengefüge heute nicht als völlig kohärentes System ohne Überschneidungen präsentiert.

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 vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002] BBl 1996 IV 1ff., Ziff. 232.32, S. 226 f.). In diesem Sinne geht es im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Sömmerungszone darum, die (intensiver bewirtschaftbare) landwirtschaftliche Nutzfläche einzugrenzen und das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft zu erhalten. Die Abgrenzungskriterien nach der landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung sind folglich im Sinne dieser Zweckbestimmung restriktiv anzuwenden, ohne dass aber der Status quo schematisch zementiert werden dürfte.

4.
Die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung enthält jene wichtigsten Begriffsdefinitionen und Verfahrensbestimmungen, die in mehr als einer massnahmenspezifischen Verordnung gebraucht werden. Sie ist eine bereichsübergreifende Verordnung, die der Durchführung von Massnahmen dient, die sich u. a. aus dem Landwirtschaftsgesetz ergeben. Sie entfaltet somit nur indirekte Wirkung und hat in diesem Sinne keine Eigenständigkeit (vgl. Vernehmlassungsentwurf des EVD vom 15. Juni 1998 zur LBV, Übersicht).

4.1 Bis Ende 1998 stand die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 26. April 1993 (aLBV, AS 1993 1598) in Kraft. Diese wurde am 1. Januar 1999 von der heute geltenden LBV vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91) abgelöst, welche ihrerseits mehrmals Änderungen erfuhr.

Das BLW stützte sich bei der Behandlung der Frage, ob die Parzellen X., Y. und Z. vor 1999 als Gemeinschaftsweide bewirtschaftet wurden, zum Teil auf die aLBV (vgl. nachfolgende E. 4.3.1). Dies ist entgegen der Meinung der Beschwerdeführer nicht unhaltbar, da die aLBV in dem für die Abgrenzung entscheidenden Zeitraum Geltung hatte. Bei

der Frage, welche Bewirtschaftungsform auf einer Parzelle vor dem Jahr 1999 praktiziert wurde, ist der rechtlich zu ordnende Tatbestand nämlich derjenige, wie er sich eben in den Jahren vor 1999 präsentierte. Wie in den folgenden Erwägungen zu zeigen ist, sind beide Verordnungen bezüglich der hier interessierenden Frage gleich auszulegen.

4.2 Sowohl die alte als auch die neue LBV definieren die Gemeinschaftsweiden klar als zur Sömmerungszone zugehörig: Art. 15 Abs. 2 aLBV hält folgendes fest: "Gemeinschaftsweiden gehören nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche". Nach Art. 24 Abs. 1 LBV gelten die Sömmerungs- und die Gemeinschaftsweiden sowie die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird, als Sömmerungsfläche. Als LN gilt demgegenüber die einem Betrieb zugeordnete, für den Pflanzenbau genutzte Fläche ohne die Sömmerungsfläche (Art. 24), die dem Bewirtschafter ganzjährig zur Verfügung steht (Art. 14 LBV). Die Flächen im Sömmerungsgebiet gelten als Sömmerungsflächen, auch wenn sie anders genutzt werden (Art. 24 Abs. 2 LBV).

Mit andern Worten werden Gemeinschaftsweiden nach alter wie auch neuer Ordnung per se - und damit unabhängig von ihrer Nutzung - dem Sömmerungsgebiet zugeschlagen. Ein Gebiet, das als Gemeinschaftsweide bewirtschaftet wird, kann demnach nicht als Dauergrünfläche anerkannt werden (vgl. den unveröffentlichten Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements [REKO/EVD] vom 1. November 2002 [00/7B-013] E. 6.2).

4.3 Unterschiede gibt es einzig in der Begriffsdefinition bezüglich der Gemeinschaftsweide nach dem Wortlaut der alten und neuen LBV (vgl. E. 4.3.1 und 4.3.2). Die Tragweite dieser Unterschiede ist nachfolgend zu untersuchen und in Relation zu der oben erwähnten klaren Zuweisung der Gemeinschaftsweiden zum Sömmerungsgebiet zu setzen (E. 4.4).

4.3.1 Nach Art. 15 Abs. 1 aLBV galten als Gemeinschaftsweiden Flächen mit ausschliesslicher Weidenutzung, welche im Eigentum von öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften sind und von verschiedenen Tierhaltern gemeinsam genutzt werden.

Heimweiden gehörten nach Art. 11 Abs. 4 aLBV zur Dauergrünfläche, wenn sie vom Betrieb aus bewirtschaftet wurden, in dessen Nähe lagen, so dass die Tiere täglich in einen Stall des Betriebes zurückkeh-

ren konnten, vorwiegend mit eigenen Tieren bestossen wurden und ausserhalb des Sömmerungsgebietes lagen.

4.3.2 Nach Art. 25 LBV sind Gemeinschaftsweiden Flächen im Eigentum von öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Körperschaften, die traditionell von verschiedenen Tierhaltern oder Tierhalterinnen gemeinsam als Weide genutzt werden und die zu einem Gemeinschaftsweidebetrieb (Art. 8) gehören.

Als Gemeinschaftsweidebetrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das: a) der gemeinschaftlichen Weidehaltung von Tieren dient;
b) Gemeinschaftsweiden aufweist; c) über Gebäude oder Einrichtungen für die Weidehaltung verfügt; und d) von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Allmendkorporation bewirtschaftet wird (Art. 8 LBV).

4.4 Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen (vgl. nachfolgende E. 4.4.1). An einen klaren und unzweideutigen Wortlaut ist die rechtsanwendende Behörde gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt (BGE 125 III 57 E. 2b, BGE 120 II 112 E. 3a). Abweichungen von einem klaren Wortlaut sind indessen zulässig oder sogar geboten, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass dieser nicht dem wahren Sinn der Bestimmung entspricht. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung (vgl. nachfolgende E. 4.4.2), aus ihrem Sinn und Zweck (vgl. nachfolgende E. 4.4.3) oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die wörtliche Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann. Im Übrigen sind bei der Auslegung alle herkömmlichen Auslegungselemente zu berücksichtigen (grammatikalische, historische, systematische und teleologische), wobei das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus befolgt und es ablehnt, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGE 127 III 318 E. 2b, BGE 124 III 266 E. 4, mit Hinweisen).

4.4.1 Nach dem Wortlaut von Art. 25 LBV kam im Vergleich zu Art. 15 Abs. 1 aLBV ein zusätzliches Kriterium zur Definition der Gemeinschaftsweide hinzu. Demgemäss muss eine Gemeinschaftsweide zu einem Gemeinschaftsweidebetrieb gehören, was nach Art. 8 LBV wie-

derum voraussetzt, dass ein landwirtschaftliches Unternehmen vorliegt, das von der Korporation bewirtschaftet wird.

4.4.2 Im historischen Zusammenhang ist zu der in Frage stehenden Änderung folgendes festzuhalten:

Vor dem Inkrafttreten der neuen LBV erhielten Gemeinschaftsweiden, die als Vor- und Nachweiden dienten und auf denen sich daher am damals geltenden Stichtag (25. Juli) kein Vieh befand, weder Sömmerungs- noch Flächenbeiträge. Dieser Nachteil wurde in einem Postulat vom 31. Januar 1995 von Nationalrat Hari beanstandet. Er stellte sich auf den Standpunkt, die LBV müsste entsprechend geändert werden und dahin zielen, dass diese Gemeinschaftsweiden zur LN zählten.

In seiner Antwort vom 17. Mai 1995 führte das EVD unter anderem aus, gemeinschaftlich genutzte Flächen könnten nicht als landwirtschaftliche Nutzfläche anerkannt werden, da die realen Flächen den einzelnen Gemeinschaftern nicht zuteilbar seien. Die im Postulat erwähnten Gemeinschaftsweiden würden in der Regel als Vor- und Herbstweiden zur eigentlichen Alpsömmerung genutzt und bildeten somit einen Teil der Sömmerung. Einzig jene Gemeinschaftsweiden, die nicht während des ganzen Sommers bestossen seien und nicht als Vorweide Bestandteil einer Sömmerung und auch nicht einem Ganzjahresbetrieb als LN zuteilbar seien, würden über das heutige Direktzahlungssystem nicht direkt erfasst. Der direkte oder indirekte Einbezug dieser Flächen in die Beitragsberechtigung sei zu prüfen. Das Problem könne aber nicht allein über eine Anpassung der LBV, d. h. über eine anderslautende Definition gelöst werden. Vielmehr sei in diesem Bereich auch die Konzeption der Direktzahlungen zu überprüfen. Diese Überprüfung werde im Rahmen der zweiten Etappe der Agrarreform vorgenommen.

Im Vernehmlassungsentwurf des EVD vom 15. Juni 1998 zur LBV wird sodann in den Erläuterungen zu Art. 6 "Gemeinschaftsweidebetrieb" angemerkt, beim Gemeinschaftsweidebetrieb handle es sich in der Regel um ein von einer öffentlichrechtlichen Körperschaft oder einer Allmendkorporation geführtes Unternehmen, das Gemeinschaftsweiden bewirtschafte. Die Notwendigkeit einer Definition dieser speziellen Betriebsform im Sömmerungsgebiet habe sich ergeben, weil sie für die Beitragszahlungen separat erfasst und differenziert behandelt werden müsse. Während die Beiträge für Sömmerungsbetriebe pro Tier be-

zahlt würden, sollten sie bei Gemeinschaftsweidebetrieben über den Normalstoss abgegolten werden.

Unter Art. 22 "Gemeinschaftsweiden" wird darauf hingewiesen, dass die Umschreibung der bisherigen Fassung entspreche. Gemeinschaftsweiden gehörten zur Sömmerungsfläche, obschon sie sich in der Regel als Inseln ausserhalb der eigentlichen Sömmerungszone befänden.

Im Vernehmlassungsentwurf vom 15. Juni 1998 zur Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV vom 29. März 2000, SR 910.133) hielt das EVD dementsprechend u.a. fest, die Sömmerungsbeiträge für Gemeinschaftsweidebetriebe von öffentlichrechtlichen Körperschaften und Allmendkorporationen sollten neu pro Normalstoss festgesetzt werden. Im Umsetzungskonzept wird unter Ziffer 111 festgehalten, "Vorweiden und Maiensässe sowie bestimmte Gemeinschaftsweiden, 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 113 "Gemeinschaftsweiden" wird erklärt, "die ausserhalb der eigentlichen Sömmerungszone von öffentlich rechtlichen Körperschaften und Allmendkorporationen bewirtschafteten Flächen sollen als Weidebetriebe erhalten bleiben. Wo dies der traditionellen Nutzung entspricht, sollen sie nicht mehr in LN umgewandelt werden können (...). Sie werden wie die Sömmerungszone aufgrund der Zonenordnung als Teil des Sömmerungsgebietes ausgeschieden. Da diese Weiden unabhängig von Sömmerungsbetrieben teilweise nur im Frühjahr und im Herbst bestossen werden, soll der Beitrag pro Normalstoss festgesetzt werden."

4.4.3 Diese Materialien zeigen auf, dass im Prinzip keine Änderung vorgesehen war bezüglich der Definition der Gemeinschaftsweide und deren grundsätzlichen Zugehörigkeit zur Sömmerungszone. Das im Postulat Hari beschriebene Problem der "beitragslosen Gemeinschaftsweiden" wurde insofern gelöst, als der Beitrag für Gemeinschaftsweiden, welche unabhängig von Sömmerungsbetrieben nur im Frühjahr und im Herbst bestossen werden, neu über den Normalstoss (Sömmerung einer rauhfutterverzehrenden Grossvieheinheit während

100 Tagen) abgerechnet werden sollte. Daraus ergab sich auch überhaupt erst die Notwendigkeit, den "Gemeinschaftsweidebetrieb" in der LBV zu definieren (vgl. Vernehmlassungsentwurf zu Art. 6 LBV).

Somit wurde nicht beabsichtigt, ein neues, einschränkendes Kriterium zur Definition einer Gemeinschaftweide einzuführen. Die Wortwahl des EVD im Vernehmlassungsentwurf zur LBV, es handle sich beim Gemeinschaftsweidebetrieb *in der Regel* um ein von einer öffentlichrechtlichen Körperschaft oder einer Allmendkorporation geführtes Unternehmen, das Gemeinschaftsweiden bewirtschafte, deutet im Übrigen darauf hin, dass bei Gemeinschaftsweidebetrieben mehrere Konstellationen und Bewirtschaftungsformen möglich sind.

In eine ähnliche Richtung zeigen auch die Weisungen und Erläuterungen der Vorinstanz zur Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (Fassung vom 31. Januar 2007), wo zu Art. 8 LBV ausgeführt wird, Gemeinschaftsweiden würden von Gemeinden, Gemeindekorporationen, Allmendgemeinden usw. bewirtschaftet. Die Landwirte der Gemeinde hätten in der Regel das Recht, während einer bestimmten Zeit, eine bestimmte Anzahl Tiere darauf zu weiden. Das BLW hielt hierzu fest, das Wort "usw." zeige an, dass aufgrund des Strukturwandels in vielen Fällen nicht mehr Genossenschaften oder Gemeinden als Bewirtschafterinnen aufträten, sondern lose Zusammenschlüsse der verbleibenden Bestösser der Gemeinschaftsweiden (Bewirtschaftergemeinschaften). Dies sei beispielsweise auch beim Grossen Vorsass so, ebenso bei einem beachtlichen Teil der Allmenden in Graubünden, wo längst nicht mehr die Gemeinde den Weidebetrieb organisiere.

4.4.4 Nach dem Zweck der Zonenabgrenzung (vgl. E. 3) soll das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft erhalten bleiben und auf eine Ausweitung der LN verzichtet werden.

Auch eine teleologische Auslegung stützt daher die Annahme, dass das Vorliegen einer Gemeinschaftsweide und damit die Zugehörigkeit einer Weide zur Sömmerungszone mit der neuen LBV nicht von zusätzlichen Kriterien abhängig gemacht werden sollte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Gebiete, die traditionell alpwirtschaftlich genutzt werden, weiterhin zur Sömmerungszone gehören sollen und eben gerade verhindert werden soll, dass sie durch Intensivierung der Bewirtschaftung zur LN werden.

4.4.5 Die Auslegung von Art. 8 und Art. 25 LBV ergibt somit, dass zwar der Wortlaut das Vorliegen einer Gemeinschaftsweide von - im Vergleich zur aLBV - zusätzlichen Kriterien abhängig macht. Indessen stützen weder die historische noch die teleologische Auslegung dieses Ergebnis; im Gegenteil wird aus den Materialien und dem Gesamtzusammenhang ersichtlich, dass nie vorgesehen war, gemeinschaftlich genutzte Weiden der LN zuzuweisen, unter anderem darum, weil dabei den einzelnen Gemeinschaftern keine reale Fläche zuteilbar sei. Aus diesem Grund und da die grammatikalische Auslegung dem Zweck der Abgrenzung der Sömmerungszone widersprechen würde, ist dieser Auslegung nicht zu folgen.

4.5 Nach dem Gesagten ist eine Fläche, die von mehreren Tierhaltern gemeinschaftlich als Weide genutzt wird und im Eigentum einer öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Körperschaft steht, als Gemeinschaftsweide zu definieren und als solche der Sömmerungszone zuzuordnen.

5.
In sachverhaltlicher Hinsicht ist folgendes festzustellen:

5.1 Die Parzellen X., Y. und Z. sind im Eigentum je einer gleichnamigen Weidgenossenschaft. Für die Weidenutzung richtete der Kanton den jeweiligen Genossenschaften bis 1993 Flächenbeiträge für Hang- und Steillagen aus. Ab 1994 berechtigte die Weidenutzung nicht mehr zu Hangbeiträgen und für die Beweidung von X., Y. und Z. wurden keine Beiträge mehr ausgerichtet.

Bei der erstmaligen Abgrenzung durch das BLW nach Inkrafttreten der neuen Landwirtschaftsgesetzgebung gelangten die drei Grundstücke in die Bergzone IV. Die am 10. Mai 2000 im kantonalen Amtsblatt publizierte Verfügung betreffend Abgrenzung des Sömmerungsgebietes für den Kanton Bern wurde nach Ablauf der Beschwerdefrist Mitte Juni 2000 rechtskräftig.

Die Aufteilung der LN auf die Bewirtschafter erfolgte seit dem Jahr 2000 (und bis ins Jahr 2005) entsprechend der dinglichen Berechtigung an der jeweiligen Parzelle, indem die gesamte Fläche durch die Anzahl Kuhrechte geteilt wurde und jedem Bewirtschafter diejenige Fläche der amtlich vermessenen Parzelle zugeteilt wurde, die den bewirtschafteten Kuhrechten entsprach. Dabei meldeten einige Bestösser von X., Y. und Z. einen Teil der als LN deklarierten Flächen dieser

Grundstücke auch als anrechenbare ökologische Ausgleichsweide (extensiv genutzte Weide). Sie legten damit die ökologische Ausgleichsfläche nicht auf der eigenen Betriebsfläche an, sondern auf der Weide der Alpkorporation.

Auf allen drei Parzellen lässt eine Vielzahl von Landwirten Vieh weiden (Details in E. 5.2 bis 5.4). Als Eigentümer von Kuhrechten tragen sie, wie die Beschwerdeführer geltend machen, Nutzen und Gefahr selber, und der amtliche Wert der Kuhrechte wird beim jeweiligen Eigentümer aufgerechnet.

Für die drei Weidgenossenschaften bestehen keine Weide- und Bewirtschaftungsreglemente, sondern die Bewirtschafter treffen sich soweit ersichtlich jährlich zwecks Beschlussfassung.

Am 25. August 2006 fand ein Augenschein auf dem Grundstück X. statt. Gemäss dem Protokoll der Besichtigung wurde auf eine Besichtigung der Weiden Y. und Z. verzichtet, da die Verhältnisse dort vergleichbar seien.

5.2 Die im Eigentum der Alpkorporation X. stehende Parzelle X. umfasst 21.47 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche. Die Fläche ist aufgeteilt in 40.5 Kuhrechte und dient vorwiegend der gemeinschaftlichen Vor- und Nachweide von Kühen und Jungvieh verschiedener Tierhalter. Die Beweidung erfolgt im Frühsommer während 14 bis 16 Tagen und im Herbst während 3 Wochen. Im Sommer wird das Vieh auf verschiedenen Hochalpen gesömmert.

Bis im Jahr 2005 war die Weide bloss horizontal unterteilt; das Jungvieh sämtlicher Bestösser beweidete gemeinsam den oberhalb des Waldsaums gelegenen Bereich, die Kühe wurden im unteren Teil der Weide gemeinsam gehalten. Bis zu diesem Jahr deklarierte jeder einzelne Bestösser einen seinen Weiderechten entsprechenden Anteil der gemeinsam beweideten Fläche als LN.

Im Jahr 2006 erfolgte eine provisorische Unterteilung der Weide in vier Schläge, in welchen Tiere von jeweils zwei Bestössern gehalten wurden. Pro Schlag trat ein Bestösser als "Bewirtschafter" auf und deklarierte die Fläche des jeweiligen Schlags als LN seines Betriebes. Im Jahr 2006 liessen demnach noch acht Landwirte ihr Vieh auf der Parzelle weiden. Diese Landwirte haben gemäss den von den Beschwer-

deführern eingereichten Anzeigen der Grundbuchdaten (Beschwerdebeilage 6) Eigentum an je 1.5 bis 7.5 Kuhrechten.

Im Protokoll der Besichtigung vom 25. August 2006 wird festgehalten, die Landwirte betreuten die Tiere nicht selber, sondern wie seit Jahrzehnten durch einen Küher. Nach der von den Beschwerdeführern eingereichten Aufstellung "Bewirtschaftungsform und Zuteilung LN im Jahr 2005" (vgl. Beschwerdebeilage 8) besorgte einer der Bestösser seine Tiere selber. Die Tiere von allen anderen Bestössern wurden von dem Vater von einem der Bestösser (Beschwerdeführer 3), im Lohnverhältnis betreut. Dabei bezahlte jeder Bewirtschafter diesen selber.

Der Zeitpunkt von Auftrieb und Entladung wurde bis zum Jahr 2006 von den Bestössern durch einen Gemeinschaftsbeschluss der Genossenschaft festgelegt. Im Protokoll der Besichtigung vom 25. August 2006 findet sich hierzu der Hinweis, die Bestossung sei geregelt und sei Sache des Vogtes.

Im unteren Bereich der Parzelle stehen drei Alpställe, wovon zwei im Eigentum der Genossenschaft stehen und einer Privateigentum ist. Im Sommer findet im Bereich der Ställe eine Mähnutzung in bescheidenem Ausmass statt. Der Grossteil des Ertrags wird während der Weidezeit zugefüttert und ein geringer Prozentsatz zur Winterfütterung auf Betriebe abgeführt. Es sind keine Mähflächen auf der Weide ausgezäunt.

Die gewonnene Milch wird gemäss Protokoll der Besichtigung vom 25. August 2006 im Dorf abgeliefert. Es bestehe kein separates Alpkontingent; die Milch werde dem Kontigent des Talbetriebes zugerechnet.

X. liegt auf einer Höhe von 1530 m.ü.M. bis 1900 m.ü.M. Unterhalb der Parzelle befinden sich private Vorweiden, oben grenzt das Grundstück an die Alp P. an.

5.3 Die im Eigentum der Alpkorporation Y. stehende Parzelle Y. umfasst 15.85 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche. Die Fläche ist aufgeteilt in 28 Kuhrechte. Die beweidete Fläche dient der Vor- und Nachweide von Vieh verschiedener Tierhalter. Die Beweidung erfolgt im Frühsommer und im Herbst während drei Wochen. Y. wird vorwiegend von Jungvieh beweidet, während die Kühe auf den privaten Weiden verschiedener Landwirte gehalten werden.

Bis im Jahr 2005 war die Weide nicht unterteilt. Im Jahr 2006 erfolgte eine provisorische Unterteilung in zwei Schläge. Aus den Daten des LANAT geht hervor, dass im Jahr 2005 sechs Bestösser Flächen als LN deklarierten. Gemäss dem "Eigentümerverzeichnis Alpgenossenschaften" (Beschwerdebeilage 10) und den "Anzeigen aller Grundbuchdaten" (Beschwerdebeilage 12) haben elf Landwirte Eigentum an Kuhrechten auf Y.

Gemäss dem von den Beschwerdeführern eingereichten Formular "Bewirtschaftungsform und Zuteilung LN im Jahre 2005" (Beschwerdebeilage 13) wird das Jungvieh aller sechs Bestösser vom Vater von einem der Bestösser betreut. Nach Aussage der Genossenschaft bezahlt jeder Bewirtschafter diesen selber (Beschwerdebeilage 13).

Auf Y. stehen vier Gebäude. Mehrere Bewirtschafter deklarieren eine Mähnutzung; es sind aber keine Heueinschläge ausgezäunt.

Y. reicht von 1550 m.ü.M. bis in eine Höhe von 1700 m.ü.M. Unterhalb des Grundstücks befinden sich private Vorweiden, oben grenzt die Parzelle an Q., welche traditionell der Heu- und Streuegewinnung diente.

5.4 Die im Eigentum der Alpgenossenschaft Z. stehende Parzelle Z. umfasst rund 44.55 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche. Die Parzelle ist aufgeteilt in 54.5 Kuhrechte. Die beweidete Fläche dient der Vor- und Nachweide von Kühen und Jungvieh verschiedener Tierhalter. Bis im Jahr 2005 war die Weide nicht unterteilt. 2006 erfolgte eine provisorische Unterteilung der Weide in fünf Schläge.

Im Beitragsjahr 2005 deklarierten zehn Bestösser Flächen der Parzelle Z. als LN. Im Formular "Bewirtschaftungsform und Zuteilung LN im Jahre 2005" (Beschwerdebeilage 17) wird diesbezüglich festgehalten, im Jahr 2000 hätten noch fünfzehn Landwirte diese Flächen bewirtschaftet. Durch Betriebsaufgabe oder sonstige Betriebsveränderungen hätten nun die verbleibenden zehn Betriebe diese Flächen "zugepachtet". Gemäss dem von den Beschwerdeführern eingereichten "Eigentümerverzeichnis Alpgenossenschaften" und den "Anzeigen aller Grundbuchdaten" (Beschwerdebeilagen 14 und 16) haben fünfzehn Landwirte Eigentum an Kuhrechten auf Z.

Die Betreuung des Viehs erfolgt nicht durch einen Hirten, sondern jeder Landwirt betreut seine Tiere selber. Die gewonnene Milch wird dem Talkontigent zugerechnet.

Im Zentrum der Parzelle stehen zwölf private Stallgebäude. Im Bereich der Ställe findet eine Heugewinnung im Umfang von gut 4 ha statt. Der Ertrag wird teils vor Ort verfüttert und dient teils der Winterfütterung auf Betrieben. Die gemähten Flächen sind nicht ausgezäunt.

Z. liegt auf einer Höhe von 1540 m.ü.M. bis rund 1950 m.ü.M. Unterhalb von Z. beginnt der Bereich der Ganzjahresbetriebe, oben grenzt das Grundstück an die Alpen R. und T. sowie an die traditionell zur Heugewinnung genutzten U.

Einer der Bestösser äusserte sich in einer Stellungnahme vom 3. Dezember 2006 dahingehend, dass er die ihm zustehende Fläche von Z. direkt von seinem Hauptbetriebsgebäude aus bewirtschafte. Von diesem aus würden auch die Tiere auf die Weide gelassen. Das gemähte Gras diene der Winterfütterung auf dem Betrieb und reiche für etwa 22 Tage.

Ein anderer Bewirtschafter führte aus, er nutze Z. als Vor- und Nachweide nur mit eigenem Vieh. Den Zeitpunkt der Bestossung wähle er frei. Das Vieh besorge er von seinem nicht weit entfernten Heimbetrieb aus. Mist und Dünger führe er auf die düngbare Fläche. Ein Drittel der Mähnutzung werde als Zufütterung gebraucht, der Rest im Winter im Heimbetrieb verfüttert.

5.5 Im Land- und Alpwirtschaftlichen Produktionskataster der Gemeinde M. aus dem Jahr 1966 werden X., Y. und Z. unter dem Kapitel "Die Bewirtschaftung der Vorsassen" behandelt. Dazu wird ausgeführt, die Vorsassen würden als Zwischenstufe von den Talgütern zu den Hochalpen während je gut 3 bis 4 Wochen der Weidenutzung unterstellt.

Y. und Z. werden in der Aufzählung der Vorsassen ausdrücklich genannt. Z. sei korporatives Eigentum und werde sowohl im Frühjahr als auch im Herbstzug von 6 Sennten bewirtschaftet. Auf- und Abfahrt seien weitgehend reglementarisch bestimmt. Y. wird als zur Unterstafel V. zugehörig betrachtet (indessen machen die Beschwerdeführer geltend, dies sei ein Fehler, Y. sei nie Unterstafel von V. gewesen). Eigentümer von V. sowie der Oberstafel W. sei eine Alpkorporation mit rund 30 Alpansprechern.

Unter der Rubrik "Besitzesverhältnisse" wird sodann bezüglich X. dargelegt, dass der Gemeindeanteil an Kuhrechten etwa ein Drittel der gesamten Kuhrechte betrage (18.5 von 52). In allgemeiner Hinsicht wurde ferner festgehalten, die Alpauffahrt in M. richte sich auf den meisten Alpen nach den reglementarisch bestimmten Zügeltagen der Gemeinschafts-Vorsass Z.

Aus dem Alpkataster geht somit hervor, dass die Grundstücke X., Y. und Z. auch herkömmlich-traditionell in etwa so bewirtschaftet wurden wie in den Jahren vor 1999. Schon damals standen die Parzellen im Eigentum von Weidgenossenschaften und wurden als Vorweide genutzt. Ersichtlich ist auch, dass zumindest für die Gemeinschafts-Vorsass Z. ein Reglement bestand, welches unter anderem die Daten der Beladung und der Entladung bestimmte.

6.

6.1 Nach den in E. 4.2 f. wiedergegebenen landwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen und deren Auslegung in E. 4.4 ist eine Parzelle, die von verschiedenen Tierhaltern gemeinschaftlich als Weide genutzt wird und im Eigentum einer öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Körperschaft steht, als Gemeinschaftsweide der Sömmerungszone zuzuordnen.

Massgebend ist demnach, dass die Weidenutzung von mehreren Tierhaltern in gemeinschaftlicher Weise erfolgt. Demgegenüber ist unerheblich, wie die Berechtigungen an der Fläche im Einzelnen ausgestaltet sind (Auftriebsrechte oder Eigentum bzw. Pacht von Kuhrechten) bzw. ob die Körperschaft eigentliche Bewirtschafterin ist in dem Sinne, dass sie Nutzen und Gefahr trägt.

Das gemeinschaftliche Element überwiegt, wenn Tiere einer Vielzahl von Landwirten auf einer nicht durch Zäune unterteilten Fläche geweidet werden, der Weidebetrieb gemeinsam organisiert ist sowie Weidezeiten und Besatz durch ein Reglement oder durch Gemeinschaftsbeschluss festgelegt werden.

6.2 Die Parzellen X., Y. und Z. befinden sich im Eigentum von Weidgenossenschaften. Sie wurden - wie dargelegt - herkömmlich-traditionell, in den Jahren vor 1999 wie auch bis heute von verschiedenen Tierhaltern gemeinsam als Weide genutzt.

Die gemeinschaftliche Nutzung zeigt sich vor allem darin, dass eine Vielzahl von Landwirten das Recht hat, Tiere auf den Parzellen weiden zu lassen, und dass die Parzellen in dem für die Abgrenzung massgebenden Zeitraum nicht unterteilt waren. Der Umstand, dass die Tiere, welche in den Heimbetrieben ihrer jeweiligen Besitzer überwintern, gemeinsam zu einem von der Korporation durch Beschluss festgesetzten Zeitpunkt auf die Vorweiden X., Y. bzw. Z. ziehen und die Entladung auch wieder für das Vieh aller Landwirte zur gleichen Zeit erfolgt, deuten ebenfalls auf eine gemeinschaftliche Nutzung der Parzellen hin.

Überdies erfolgt die Betreuung der Tiere von einem Grossteil der betroffenen Landwirte durch je eine Drittperson pro Genossenschaft, also ebenfalls in gemeinschaftlicher Weise. Auch dies ist ein Indiz für eine gemeinschaftliche Weidehaltung, wobei nicht massgebend ist, ob der jeweilige Hirte von der Genossenschaft selber oder den jeweiligen Eigentümern der Tiere angestellt wurde.

Aus der Beschreibung im Alpkataster geht im Weitern hervor, dass die gemeinschaftliche Nutzung auf langer Tradition basiert.

Die Ausführungen der Weidgenossenschaft X., wonach diese rückwirkend auf den 1. Januar 2006 beschlossen habe, das Datum des Be- und Entladens nicht mehr gemeinsam festzusetzen, die Betreuung von Tieren nicht mehr durch angestellte Hirten erledigen zu lassen, und es den Bewirtschaftern zu überlassen, ob sie den Auftrieb von Tieren Dritter zuliessen, sind hier nicht entscheidrelevant, da diese Nutzungsänderung erst nach dem für die Abgrenzung massgebenden Zeitpunkt erfolgte.

Auch dem Umstand, dass die Parzellen in Kuhrechte aufgeteilt sind und die einzelnen Landwirte Eigentümer dieser Kuhrechte und zum Teil auch der auf den Parzellen sich befindenden Gebäude sind, kommt nach dem oben Gesagten nicht massgebendes Gewicht zu. Denn dieser Umstand ändert nichts an der dargestellten gemeinschaftlichen Art der Bewirtschaftung. Das Eigentum an einem oder mehreren Kuhrechten gibt dem Berechtigten nämlich vorliegend gerade nicht das Recht, die umstrittene Fläche nach eigenem Gutdünken, auf selbst bestimmte Weise und zu eigenständig festgelegten Zeiten zu nutzen, sondern Bewirtschaftungsart und -zeitpunkt werden weitgehend - wenn auch nicht durch die Korporation selber - so eben doch durch die *Gemeinschaft* der Bewirtschafter bestimmt.

In Würdigung der gesamten Umstände ist demnach darauf zu schliessen, dass vorliegend das gemeinschaftliche Element der Nutzung überwiegt und insbesondere auch in der massgebenden Zeit vor 1999 überwog. Daher sind die Parzellen X., Y. und Z. als Gemeinschaftsweiden zu charakterisieren und demgemäss der Sömmerungszone zuzuordnen. Insofern erweist sich der angefochtene Entscheid als rechtens und die dagegen gerichtete Beschwerde als unbegründet.

7.
Die Beschwerdeführer machen im Sinn einer Eventualbegründung geltend, ihr Vertrauen in die rechtskräftige Verfügung vom Mai 2000, mit welcher die Parzellen X., Y. und Z. der Bergzone IV zugewiesen worden sei, sei hoch zu gewichten und zu schützen. Seit dem Erlass dieser Verfügung seien keine neuen Sachverhaltselemente eingetreten.

7.1 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).

7.2 Das BLW kann nach Art. 6 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung grundsätzlich von sich aus oder auf Gesuch des Bewirt-

schafters oder der Bewirtschafterin die Zonen des Berg- und Talgebiets ändern.

Eine Abänderung der bestehenden Zoneneinteilung ist nach der Landwirtschaftsgesetzgebung somit möglich und zulässig. Über die Voraussetzungen für die Abänderbarkeit ist den gesetzlichen Grundlagen indessen 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 [7B/2004-3] E. 5.1 sowie vom 10. Mai 1995 [94/7B-060] E. 4.5, veröffentlicht in VPB 60.53).

7.3 Dem Interesse der Beschwerdeführer am Beibehalt der bestehenden Zoneneinteilung stehen gewichtige öffentliche Interessen entgegen. Die Belassung einer rechtswidrigen Zoneneinteilung (Parzelle ist der LN zugeordnet statt der Sömmerungszone) steht namentlich im Widerspruch zu den Zielen der Agrarpolitik, welche zu einer weniger intensiven Landwirtschaft tendiert und welche einen Verzicht auf Ausweitung der Produktion und der landwirtschaftlichen Nutzfläche vorgibt (vgl. E. 3). Eine fehlerhafte Zonenzuteilung kann überdies dazu führen, das einheitliche Zonengefüge zu gefährden, indem benachbarte Bewirtschafter oder Korporationen mit ähnlicher Bewirtschaftungsstruktur ebenfalls eine entsprechende Umzonung anbegehren (vgl. den Entscheid der REKO/EVD vom 1. Dezember 2004 [7B/2004-3] E. 5.3.1).

Vorliegend kommt hinzu, dass gemäss den Akten das kantonale Landwirtschaftsamt und in der Folge auch das BLW bei der Erstabgrenzung fälschlicherweise davon ausgegangen waren, es handle sich bei den Teilflächen der betroffenen Parzellen um von einzelnen Bewirtschaftern gepachtete, ausgezäunte und mit eigenen Tieren als Dauerweide genutzte Flächen. Dies entsprach indessen schon damals nicht der tatsächlichen Nutzung, die, wie erwähnt, darin bestand und besteht, dass eine Vielzahl von Landwirten ihr Vieh auf den Parzellen weiden lässt und die Flächenbeiträge unter allen Berechtigten aufgeteilt werden. Erst im Zusammenhang mit der Frage der kartographischen Erfassung von ökologischen Ausgleichsflächen wurde im Jahr 2006 bemerkt, dass in M. gemeinschaftlich genutzte, nicht abgezäunte Flächen als LN deklariert worden waren.

Die Zuteilung der drei Parzellen zur Bergzone IV im Rahmen der Erstabgrenzung stützte sich somit nicht auf ein Verfahren, in welchem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig geprüft und gegeneinander abgewägt wurden, was erhöhte Anforderungen an die Widerruflichkeit zur Folge hätte (vgl. BGE 121 II 273 E. 1a/aa). Auf Grund dieser Umstände tritt der Vertrauensschutz in den Hintergrund.

Bei dieser Sachlage kommt der richtigen Anwendung des objektiven Rechts grösseres Gewicht zu als dem Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit. Es ist somit rechtens, wenn die Vorinstanz auf die Erstabgrenzung zurückgekommen ist und eine neue Einteilung der Parzellen X., Y. und Z. verfügt hat.

8.

Die Beschwerdeführer sehen einen Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit darin, dass sämtliche privaten Vorsasse der LN zugewiesen würden, nicht aber die geseyten Vorsasse, die von einzelnen Bewirtschaftern auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet werden.

Wie in BVGE 2008/10 E. 3.4 dargelegt, trifft es nicht zu, dass Vorweiden a priori der LN zuzuteilen sind. Vielmehr wurden sie im Rahmen der Zonenzuordnung je nach Art der Bewirtschaftung teils dem Sömmerungsgebiet, teils dem Berggebiet zugeteilt. Inbesondere wenn ein Einbezug der Vorweide in einen Alpkomplex besteht und der Schwerpunkt der Bewirtschaftung auf der Viehsömmerung liegt, gehören sie nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche im engeren Sinn, sondern zur Sömmerungsfläche.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung bei der Zoneneinteilung eine eher abgeschwächte Bedeutung zukommt. Denn das System der Zoneneinteilung umfasst stets eine Bandbreite von Erschwernissen und es ist unvermeidlich, dass sich die landwirtschaftlichen Verhältnisse hinsichtlich einzelner, für die Zonenabgrenzung massgeblicher Kriterien im Grenzbereich zweier Zonen relativ ähnlich sind oder sich sogar überschneiden. Es liegt im Wesen der landwirtschaftlichen Zonenplanung, dass Zonen gebildet und gegeneinander abgegrenzt werden müssen und dass Betriebe, welche in Bezug auf einzelne Kriterien Ähnlichkeit aufweisen, zonenrechtlich verschieden behandelt werden können (vgl. zum Ganzen: Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 10. Mai 1995, veröffentlicht in VPB 60.53 E. 5.2; vgl. BGE 121 I 245 E. 6e/bb und BGE 118 Ia 151 E. 6c,

bezüglich Raumplanungsrecht, wo dieser Grundsatz in noch ausgeprägterem Masse gilt).

Die Beschwerdeführer vermögen daher auch mit dieser Rüge nicht durchzudringen.

9.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das BLW die Parzellen X., Y. und Z. zu Recht aus der Bergzone IV ausgeschlossen und dem Sömmerungsgebiet zugeteilt hat.

Anzumerken bleibt, dass die gemähten Flächen von X., Y. und Z. 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.

10.
Bei diesem Verfahrensausgang sind den unterliegenden Beschwerdeführern die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Diese werden gerichtlich gesamthaft auf Fr. 1700.- bestimmt, jedem Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung zu einem Siebzehntel auferlegt und mit den Kostenvorschüssen von je Fr. 100.- verrechnet (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

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

11.
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. 1700.- werden den Beschwerdeführern je zu einem Siebzehntel und unter solidarischer Haftung auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von gesamthaft Fr. 1700.- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben; Akten zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2007-01-23/235; Einschreiben; Akten zurück)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Frank Seethaler	Marion Spori

Versand: 19. August 2008