

BVGer B-2941/2013 vom 12. August 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-08-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2941_2013

FR: TAF B-2941/2013 du 12 août 2014

IT: TAF B-2941/2013 del 12 agosto 2014

Regeste

Landwirtschaftlicher Produktionskataster

Erwägungen

E. 1.1

Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz vom 22. April 2013 ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. d VGG in Verbindung mit Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

E. 1.2

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Verfügungsadressat durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb er zur Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid grundsätzlich legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Vertreter hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (vgl. Art. 44 ff. VwVG).

E. 1.3

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist derjenige, auf dessen Begehren bzw. Rechtsmittel nicht eingetreten worden ist, befugt, durch die ordentliche Beschwerdeinstanz überprüfen zu lassen, ob dieser Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (BGE 132 V 74 E. 1.1 124 II 499 E. 2c, 118 Ib 381 E. 2b/bb, je mit weiteren Hinweisen). Allerdings kann in einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint. Damit wird das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann (BGE 135 II 41 E. 1.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1305/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 1.2.1; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage, Basel 2013, S. 30 Rz. 2.8 sowie S. 95 Rz. 2.164). Somit hat das Bundesverwaltungsgericht bezüglich des angefochtenen Entscheids nur zu prüfen, ob die Vorinstanz auf das Gesuch des Beschwerdeführers zu Recht nicht eingetreten ist. Ergibt die Beurteilung der Beschwerde, dass der vorinstanzliche

Nichteintretensentscheid rechtmässig ist, so ist die dagegen erhobene Beschwerde als unbegründet abzuweisen, andernfalls ist sie gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Weiterführung des Verfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen (statt vieler: BGE 132 V 74 E. 1.1).

E. 1.4

Soweit der Beschwerdeführer beantragt, die Vorinstanz sei anzuweisen, die mit Verfügung vom 27. September 2011 abgeänderten Zonengrenzen auf den massgebenden Zonenkarten (landwirtschaftlicher Produktionskataster) richtig und vollständig einzuzeichnen, so dass das der Bergzone III zugehörige Gebiet des Grundstücks A._____ Gbbl.-Nr. (...) eine Fläche von 18.1 Hektaren umfasse, ist auf seine Beschwerde daher nicht einzutreten. Eintreten ist hingegen auf sein Eventualbegehren, die Verfügung der Vorinstanz vom 22. April 2013 sei aufzuheben und die Sache sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 2

Der Beschwerdeführer macht als erstes geltend, die Verfügung vom 27. September 2011 sowie der strittige Zonenplan seien ihm nicht rechtsgenügend eröffnet worden und daher noch nicht in Rechtskraft erwachsen. Diesen Schluss zieht er aus der Tatsache, dass ihm postalisch einzig die Verfügung, nicht aber auch der entsprechende Zonenplan zugestellt wurde. Der strittige Zonenplan sei daher noch nicht rechtskräftig und somit anfechtbar. Ausserdem erkennt er in der Art und Weise wie ihm die Verfügung eröffnet wurde und in der Planaufgabe eine Verletzung des Vertrauensschutzes.

E. 2.1

Zur Verfügungseröffnung ist vorerst festzuhalten, dass das Bundesamt gemäss Art. 6 Abs. 3 der Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung; SR 912.1) die Verfügung, in welcher die Zonen- und Gebietsgrenze geändert wird, in einem amtlichen Blatt jenes Kantons, auf dessen Gebiet die entsprechende Grenze verläuft, veröffentlicht. Aus der entsprechenden Publikation im Amtsblatt des Kantons Berns (vgl. Vernehmlassungsbeilage 4) geht hervor, dass das Bundesamt Veränderungen der landwirtschaftlichen Zonengrenzen in den Gemeinden A._____ und B._____ verfügt hat, wer zur Beschwerde berechtigt sei, könne die entsprechenden Verfügungen und Zonenpläne bei den Gemeinden einsehen. Dem direktbetroffenen Grundeigentümer werden die sein Grundstück betreffenden Änderungen individuell-konkret verfügt. Es muss daher zwischen der amtlichen Publikation und der individuell-konkreten Verfügung unterschieden werden. Die amtlich publizierte Verfügung richtet sich an einen offenen Adressatenkreis, nämlich alle aktuellen und künftigen Grundeigentümer des betroffenen Gebietes, weshalb davon hierbei von einer Allgemeinverfügung auszugehen ist (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 Rz. 53 f.). Die Eröffnung der Allgemeinverfügung in einem amtlichen Blatt genügt jedenfalls wenn dem Spezialadressaten zugleich eine individuell-konkrete Verfügung separat eröffnet wird (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 30 Rz. 58). Dem Beschwerdeführer wurde die Veränderung der Zonengrenzen damit gesetzeskonform sowohl individuell als auch durch Publikation im Amtsblatt des Kantons Bern eröffnet. Im Übrigen bestreitet der Beschwerdeführer den fristgerechten Empfang der an ihn gerichteten Verfügung nicht.

E. 2.2

Der Beschwerdeführer bringt ausserdem vor, mangels individueller Zustellung des Zonenplanes sei ihm dieser nicht eröffnet worden. Zur Planeröffnung ist grundsätzlich festzuhalten, dass es gemäss Art. 5 Abs. 1 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung Sache des Bundesamtes ist, die Zonen- und Gebietsgrenzen auf einer topografischen Karte einzuzeichnen und diesen Plan dann durch die jeweils betroffenen Gemeinden aufbewahren zu lassen (vgl. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Bst. c der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung). Der Aufbewahrungsort des Planes - in casu die betroffene Gemeinde - war damit gesetzeskonform. Dass der Zonenplan auch integrierender Bestandteil der Individualverfügung war, geht aus deren Dispositiv-Ziffer 1 hervor, in welcher bezüglich des genauen Grenzverlaufes auf die bei der Gemeinde aufbewahrte Karte verwiesen wird. Dabei kann im Endeffekt offen bleiben, ob dem Zonenplan selber Verfügungscharakter zukommt oder nicht. Denn zum Einen steht fest, dass die Verschiebung von Zonengrenzen allgemeinverfügungsähnliche Wirkungen entfaltet (vgl. E. 2.1 hiervor) und damit für dessen Beurteilung die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts Anwendung finden. Zum Anderen hat gerade die Tatsache, dass der Zonenplan integrierender Bestandteil sowohl der amtlichen als auch der Individualverfügung ist, zur Folge, dass kein Rechtsnachteil darin erblickt werden kann, dass der Zonenplan dem Beschwerdeführer physisch nicht individuell, sondern einzig in Form der Allgemeinverfügung eröffnet worden ist (vgl. Art. 38 i.V.m. 34 VwVG). Durch die amtliche Publikation sowie die postalische Zustellung war der Beschwerdeführer in Besitz der Verfügung, in welcher zudem aufgeführt wurde, wo sich der Plan befindet, so dass dessen Existenz und Aufbewahrungsort ihm bekannt war und er sich demnach diesbezüglich nicht auf den Vertrauensschutz berufen kann (BGE 129 II 193 E. 1).

E. 2.3

Die strittige Verfügung vom 27. September 2011 und der dazu gehörende Zonenplan wurden dem Beschwerdeführer damit rechtskonform eröffnet. Wie der Beschwerdeführer selber ausführt, hat er die Rechtsmittelfrist unbenutzt verstreichen lassen. Die Verfügung und der strittige Zonenplan sind damit grundsätzlich in formelle Rechtskraft erwachsen.

E. 3

Es stellt sich somit die Frage, inwiefern auf die formell rechtskräftige Verfügung und den Zonenplan zurückgekommen werden kann. Dazu gilt es zunächst zu prüfen, ob die landwirtschaftsrechtliche Regelung einen entsprechenden Ablauf vorgibt.

E. 3.1

Das Landwirtschaftsgesetz sieht vor, dass erschwerende Produktions- und Lebensbedingungen, insbesondere im Berg- und Hügelgebiet, bei der Anwendung des Gesetzes angemessen zu berücksichtigen sind. Das Bundesamt für Landwirtschaft unterteilt dafür die landwirtschaftlich genutzte Fläche nach Massgabe der Erschwernisse in Zonen und führt hierzu einen Produktionskataster. Der Bundesrat legt die Abgrenzungskriterien fest (Art. 4 LwG). Gestützt darauf sowie auf die generelle Delegationsbestimmung von Art. 177 Abs. 1 LwG erliess der Bundesrat die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 [DZV, SR 910.13]), die landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) und die Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung. Entsprechend stützen sich verschiedene Massnahmen, wie z.B. die Direktzahlungen, im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes auf die Zoneneinteilung. Im landwirtschaftlichen Produktionskataster wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Gebiete und Zonen

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

E. 3.2

Nach Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung kann das Bundesamt im Rahmen der Kriterien nach den Artikeln 3 und 4 von sich aus oder auf Gesuch des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin die Grenzen des Sömmerungsgebietes ändern. Auf ein Gesuch um Ausschluss aus dem Sömmerungsgebiet tritt es nur ein, wenn die fragliche Fläche zwischen 1990 und 1998 nicht als Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweide genutzt wurde. Entsprechende Gesuche sind beim Kanton einzureichen; dieser leitet sie mit einer begründeten Stellungnahme an das Bundesamt weiter. Gemäss dieser Regelung ist es somit unter gewissen Voraussetzungen grundsätzlich zulässig, die Abänderung einer bereits bestehenden Zonengrenze anzubegehren. Mit Blick auf diese Möglichkeit hat der Beschwerdeführer am 6. März 2011 eine Zuteilung der bis anhin als landwirtschaftliche Nutzfläche deklarierten Fläche des Hirtenbetriebes aus dem Sömmerungsgebiet in die Bergzone III anbegehrt.

E. 3.3

Zum Zweck der Abgrenzung der Sömmerungszone ist festzuhalten, dass die Landwirtschaft gemäss Art. 1 LwG einen wesentlichen Beitrag leisten soll zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedelung des Landes. Diese Bestimmung drückt im Einklang mit Art. 104 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die Multifunktionalität der Landwirtschaft aus. Während ursprünglich die Versorgungsfunktion der Landwirtschaft im Zentrum stand, wurde mit der Einführung der ergänzenden Direktzahlungen und der Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen mit der Änderung vom 9. Oktober 1992 des alten Landwirtschaftsgesetzes (AS 1993 1571, Art. 31a und 31b aLwG; heute Art. 70 - 77 LwG), eine grundsätzliche Richtungsänderung in der Agrarpolitik eingeleitet. Insbesondere wurden Preis- und Einkommenspolitik getrennt und den ökologischen Gesichtspunkten der Landwirtschaft erhöhtes Gewicht eingeräumt; einer weiteren Intensivierung der Landwirtschaft sollte Einhalt geboten werden (vgl. Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, Teil I: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen, BBl 1992 II 1 ff., Ziff. 22 S. 11 ff.). Angestrebt werden seither tendenziell eine weniger intensive Landwirtschaft und ein Verzicht auf Ausweitung der Produktion sowie der landwirtschaftlichen Nutzfläche/LN. Die Einführung des Eintretenskriteriums von Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung (in Kraft seit 1. Jan. 2008, AS 2007 6185) erfolgte vor diesem Hintergrund. Sie wird in der Anhörungsunterlage vom 29. Juni 2007 zu den Ausführungsbestimmungen der Agrarpolitik 2011 (erstes Verordnungspaket) damit begründet, dass dadurch aussichtslose Gesuche um

Ausschluss aus dem Sömmerungsgebiet vermieden werden könnten. Auf Gesuche um Entlassung aus dem Sömmerungsgebiet solle nur noch eingetreten werden, wenn effektiv Unklarheit darüber bestehe, ob die bestehende Zoneneinteilung nach Massgabe der Kriterien korrekt sei. Gesuchstellende müssten deshalb nachweisen, dass seit 1990 eine ganzjährige Bewirtschaftung und nicht bloss eine saisonale Weidenutzung statt finde. Die Einführung des Eintretenskriteriums stehe im Einklang mit dem Ziel der Abgrenzung des Sömmerungsgebietes, wonach keine traditionelle Sömmerungsfläche mehr in LN umgewandelt werden soll (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4621/2010 vom 15. November 2010 E. 3.1).

E. 3.4

Mit dem Eintretenskriterium von Art. 6 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung wird also bezweckt, dass bei aussichtslosen Gesuchen um Entlassung aus dem Sömmerungsgebiet keine materielle Prüfung durch die Vorinstanz vorgenommen werden muss. Vorliegend handelt es sich indessen nicht um den von dieser Verordnungsbestimmung anvisierten, klaren Fall eines aussichtslosen Umzonungsgesuches, was sich aus der vorinstanzlichen Verfügung vom 27. September 2011 ergibt. Denn nicht die grundsätzliche Zuteilung von Flächen zur Bergzone III hat sich nach Ansicht des Beschwerdeführers als falsch erwiesen, sondern deren Einzeichnung in die Zonenkarte. Entsprechend gilt es festzustellen, dass der Wortlaut des obgenannten Art. 6 die jederzeitige Infragestellung einer bestehenden Zonen- bzw. Gebietsgrenze erlaubt. Er enthält hingegen keine Regelung, unter welchen spezifischen Voraussetzungen auf eine fehlerhafte Einzeichnung zurückgekommen werden kann.

E. 3.5

Eine spezifische Regelung enthält das Landwirtschaftsrecht damit nicht. Auch kann - wie unter E. 2.1 und 2.2 festgestellt - die Rechtsbeständigkeit der Gebiets- und Zoneneinteilung nicht von der Eröffnungsart abhängig gemacht werden, denn sowohl die Allgemein- und die Individualverfügung als auch die Zonenzuteilung sind mit der für rechtskräftige Verfügungen einhergehenden Rechtsbeständigkeit ausgestattet. Es gelten somit die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts. Eine bestehende, aber fehlerhafte Zoneneinteilung lässt sich daher nur dann abändern, wenn von den sich widerstreitenden Interessen der Wahrung der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und der Rechtssicherheit der ersteren der Vorrang gebührt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5016/2012 vom 7. Januar 2013 E. 2.1 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, S. 221 f., Rz. 997a ff.).

E. 4.1

Verfügungen können auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen in Wiedererwägung gezogen werden (Art. 58 Abs. 1 VwVG). Es besteht kein Anspruch darauf, dass eine Behörde ein abgeschlossenes Verwaltungsverfahren erneut aufgreift und noch einmal prüft - zumindest solange hierfür keine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., S. 420 f., Rz. 1832; August Mächler, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 9 zu Art. 58). Wird die Anhandnahme eines Wiedererwägungsgesuches abgelehnt, ist dieser Entscheid grundsätzlich nicht anfechtbar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 421, Rz. 1834). Ausnahmsweise besteht

gemäss Bundesgericht ein Anspruch auf Wiedererwägung, wenn sich seit dem ersten Entscheid die Umstände wesentlich verändert haben (BGE 129 V 200 E. 1.1, 129 V 110 E. 1, 127 I 133 E. 6) oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen geltend macht, die ihm bis anhin nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen ihm unmöglich war bzw. dazu keine Veranlassung bestand, d.h. Revisionsgründe im Sinne von Art. 66 VwVG vorliegen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-788/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 2.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 421, Rz. 1833; Karin Scherrer, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, N. 16 zu Art. 66 VwVG; Mächler, a.a.O., Rz. 9 zu Art. 58 mit Hinweis auf die Rechtsprechung). Dieser Anspruch wird von Rechtsprechung und Lehre aus dem Verbot der formellen Rechtsverweigerung und dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 und 2 BV) abgeleitet (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 421, Rz. 1833 mit Hinweis auf die Rechtsprechung). Daher kann mit Beschwerde höchstens geltend gemacht werden, im vorliegenden Falle seien die Voraussetzungen gestützt auf Art. 29 Abs. 1 und 2 BV gegeben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 421, Rz. 1834).

E. 4.2

Wird die Überprüfung einer formell rechtskräftigen Verfügung beantragt, ist in einem ersten Schritt zu entscheiden, ob ausreichende Gründe vorliegen um auf die entsprechende Verfügung zurückzukommen. Dabei muss zwischen dem Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts und dem Interesse an der Rechtssicherheit abgewogen werden. Bei Änderungen von belastenden Verfügungen zugunsten des Privaten dürfte die Anwendung des richtigen Rechts meist überwiegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 231, Rz. 1036; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 49 und 54). Erst wenn das Bestehen ausreichender Gründe bejaht wird, tritt die angerufene Behörde auf das Gesuch ein und überprüft es in einem zweiten Schritt materiell (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 30 ff.).

E. 4.3

Vorliegend hat der Beschwerdeführer in seinem Gesuch vom 18. Februar 2013 die Vorinstanz um Wiedererwägung ersucht und zwar aufgrund des Rückkommensgrundes der unrichtigen Rechtsanwendung (vgl. Duplikbeilage 8, S. 4). Die Vorinstanz hat ihr Nichteintreten in erster Linie mit fehlenden Wiedererwägungsgründen begründet. Wie unter E. 1.2 hiervoor festgehalten, sind im vorliegenden Beschwerdeverfahren damit einzig die Eintretensvoraussetzungen zu überprüfen.

E. 4.4

Die Zoneneinteilung per se begründet ein Dauerrechtsverhältnis (vgl. E. 2.1 und 2.2 hiervoor). Bei solchen Verhältnissen wirkt sich eine Gesetzeswidrigkeit wegen fehlerhafter Rechtsanwendung über eine längere Zeitspanne aus. Entsprechend ist das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des objektiven Rechts stärker betroffen, wenn die Rechtswidrigkeit auf unbestimmte Zeit fortzudauern droht, als wenn sie sich in einem einzelnen Ereignis erschöpft (Tschannen/Zimmerli/Müller, § 31 Rz. 40). Ein Rückkommen aufgrund unrichtiger Rechtsanwendung kann in Frage kommen.

E. 4.5

Zu prüfen ist daher als erstes, inwiefern der Beschwerdeführer Anlass hatte, eine Klärung in Bezug auf das aus seiner Sicht bis anhin unstrittige Flächenmass der LN zu erwirken.

E. 4.5.1

Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich geltend, die als LN ausgeschiedene Fläche sei mindestens seit dem Jahr 1999 mit einer Gesamtgrösse von 18.1 ha anerkannt gewesen. Es handle sich hierbei nicht etwa um ein neues Flächenmass (vgl. Beschwerde, S. 11, Art. 4 Bst. c). Entsprechend habe auch die Vorinstanz in der Verfügung vom 27. September 2011 festgehalten, dass die 18.1 ha LN auf dem Grundstück Nr. (...) aufgrund von Art. 2 und 3 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung als Bergzone III zu qualifizieren und auf den entsprechenden Plänen so einzuzeichnen seien. Wohl sei die Flächengrösse im Dispositiv nicht ausdrücklich erwähnt worden, doch lasse sich diese Angabe aus dem Zusammenspiel zwischen Erwägungen und Gesuch ableiten. Da die Flächengrösse der LN bis anhin unumstritten gewesen sei, habe er keine Veranlassung gehabt, die Flächengrösse anzuzweifeln bzw. überprüfen zu lassen. Entsprechend hätte ein Flächenmass von 18.1 ha in den Zonenplan eingezeichnet werden müssen. Damit sei die mangelhafte Einzeichnung eine unrichtige Rechtsanwendung. Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, dass das Dispositiv der strittigen Verfügung keine Flächenangaben enthalte, so dass sich der Beschwerdeführer nicht auf eine bestimmte Grösse stützen könne. Auch sei durch den Entscheid an der Gesamtgrösse der Betriebsfläche nichts geändert worden, so dass dem Bewirtschafter kein Schaden entstanden sei. Schliesslich habe sich weder die Zuteilung von Flächen zur Bergzone III als falsch erwiesen, noch habe seit Erlass der strittigen Verfügung eine Rechtsänderung stattgefunden, weshalb kein Grund auf die Verfügung vom 27. September 2011 zurückzukommen bestehe.

E. 4.5.2

Aus den Akten geht in sachverhaltlicher Hinsicht hervor, dass die damaligen Eigentümer im Jahre 1981 auf dem Grundstück einen Hirtenbetrieb mit Y. _____ als Hirt installierten. Dieser hatte Wohnsitz auf [dem Grundstück] und hielt während des ganzen Jahres eigene Tiere (Kühe, Rinder, Mastkälber). Während der Sömmerungszeit betreute er Tiere von Dritten, darunter auch welche des Beschwerdeführers. Der Hirte war somit nicht Pächter der von ihm bewirtschafteten Gebäude und Flächen, sondern für die Betreuung des Sömmerungsviehs angestellt. Im Rahmen dieses Anstellungsverhältnisses hatte er das Recht, Gebäude und Teilflächen als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) zu nutzen (sog. Hirtenbetrieb). Ab dem Beitragsjahr 1994 deklarierte der Hirte eine Fläche von 1'505 Aren als LN. In diesem Beitragsjahr wurden vom Kanton Bern auf dem Übersichtsplan für Flächenbeiträge diejenigen Flächen eingezeichnet, welche der Mähnutzung und der Weidenutzung bzw. als LN dienten (vgl. Beschwerdebeilage 7). Der Hirte erhielt ab dem Jahre 1994 für die betroffenen Flächen Direktzahlungen. Aufgrund der Erhebung Flächenbeiträge für das Jahr 1994 geht hervor, dass auf dem Grundstück 575 a als Mähnutzung und 930 a als Dauerweide ausgeschieden wurden (vgl. Beschwerdebeilage 6). Dieses Flächenmass wurde jeweils vom Bundesamt und vom Kanton unwidersprochen in all ihren Entscheidungen und Verfügungen übernommen (vgl. Beschwerdebeilagen 8, 10-12). Auch wurde bereits in einem früheren Beschwerdeverfahren zum betreffenden Grundstück von der Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts, der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (Rekurskommission EVD), festgehalten, dass die LN im Jahr 2004 eine anerkannte Fläche von 18,1 ha umfasst (vgl. Entscheid der Rekurskommission EVD 7B/2004-2 vom 7. September 2004 E. 6.1 und insbesondere E. 7).

E. 4.5.3

Weiter bringt der Beschwerdeführer zu Recht vor, dass sich das Bundesamt bezüglich der Fläche der LN selbst in der strittigen Verfügung vom 27. September 2011 in seinen Erwägungen nicht von den von der kantonalen Behörde LANAT festgestellten 18.1 ha distanzierte, sondern diese Zahl in ihrer Begründung zumindest scheinbar übernahm (vgl. Beschwerdebeilage 8, E. 2.1, S. 4). Zwar ist der Vorinstanz dahingehend zuzustimmen, dass das Dispositiv keine Flächenmasse enthält und einzig das Dispositiv in formelle Rechtskraft erwächst. Auch haben Ausführungen, welche allein in den Erwägungen enthalten sind, keine rechtliche Verbindlichkeit (Madeleine Camprubi, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 24 zu Art. 61). Allerdings kann davon vorliegend nicht die Rede sein: Gerade weil im Dispositiv einzig auf die Flächenart verwiesen wird und deren Grösse nur in den Erwägungen genau definiert wird, besteht - wie der Beschwerdeführer zu Recht zu bedenken gibt - eine "gewisse faktische Bindungswirkung" zwischen den Ausführungen in den Erwägungen und dem Dispositiv (vgl. Camprubi, a.a.O., Rz. 64 zu Art. 61). Dies wird u.a. auch dadurch verstärkt, dass das Gesuch um Ausschluss besagter LN gemäss Dispositiv-Ziffer 1 gutgeheissen wurde.

E. 4.5.4

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Beschaffung von Betriebsdaten betreffend die Zonenzugehörigkeit nach Gesetz und Verordnung klarerweise im primären Verantwortungsbereich der Behörden und nicht des Beschwerdeführers liegt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-788/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 2.7.2). Zuständig für die Festlegung der Zonenzugehörigkeit und deren Eintragung im landwirtschaftlichen Produktionskataster ist das Bundesamt für Landwirtschaft. Anschliessend werden die Daten von den kantonalen Amtsstellen für das Kantonsgebiet und den Gemeinden für das Gemeindegebiet aufbewahrt (vgl. Art. 5 landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). Diesbezügliche Fehler können vom Bewirtschafter normalerweise nur durch gezielte und aufwendige Nachkontrollen festgestellt werden (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-788/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 2.7.3).

E. 4.5.5

Es kann damit in einem Zwischenschritt festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer zu keiner Zeit an der Richtigkeit des Flächenmasses der LN zweifeln musste und zwar selbst wenn es sich - wie die Vorinstanz schreibt - um ein Flächenmass gemäss der Datenerhebung des Kantons handelt (vgl. Beschwerdebeilage 8, E. 2.1, S. 4). Sämtliche Amtsstellen haben bezüglich der LN stets mit diesem Mass gerechnet; Klarerweise handelt es sich bei der Flächengrösse nicht lediglich um eine Parteibehauptung. Entsprechend hatte der Beschwerdeführer angesichts des Gesagten keinen Anlass an der Richtigkeit des Flächenmasses von 18.1 ha zu zweifeln. Dies gilt umso mehr, als dass gemäss Dispositiv-Ziffer 1 der strittigen Verfügung vom 27. September 2011 die bisherige LN aus dem Sömmerungsgebiet ausgeschlossen wurde.

E. 4.5.6

Die Vorinstanz bringt in diesem Zusammenhang vor, die Überprüfung der Grenzen des Sömmerungsgebietes betreffe einzig die räumliche Feststellung der Nutzungsgrenze zwischen den saisonal beweideten Sömmerungsflächen und den traditionell ganzjährig genutzten Flächen (vgl. Vernehmlassung, S. 2). Dass das bisher als LN behandelte Flächenmass mit der anlässlich des Augenscheins erhobenen effektiven Nutzung nicht

übereinstimme, ergebe keinesfalls ein Anspruch auf die verlangte Anpassung der landwirtschaftlichen Zonengrenze (vgl. Vernehmlassung, S. 2).

E. 4.5.7

Inwiefern der Beschwerdeführer tatsächlich einen Anspruch auf den Erhalt der bisher angenommenen Fläche hat, kann hier offen bleiben. Vorliegend gilt es einzig festzuhalten, dass die Vorinstanz auf sein Gesuch um korrekte Einzeichnung nicht schon alleine deshalb nicht eintreten kann, weil ihm ein bestimmtes Flächenmass nicht zustehe. Es darf ihm jedenfalls nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass auch die Amtsstellen dieses Flächenmass nicht in Frage stellten. Der Beschwerdeführer hat zumindest Anspruch darauf, dass die effektive Fläche abgeklärt werde. Selbst wenn dies - wie die Vorinstanz vorbringt (vgl. Replik, Ziff. 2.2) - in der Kompetenz des Kantons liegen würde (vgl. dazu aber E. 4.8 hiernach), sollte dies dem Beschwerdeführer nicht zum Nachteil gereichen. Diesbezüglich hätte die Vorinstanz das Gesuch mangels Zuständigkeit auch an die kantonale Behörde überweisen können, was sie aber unterlassen hat.

E. 4.6

Nachdem nun feststeht, dass dem Beschwerdeführer nicht zum Vorwurf gemacht werden kann, dass er an der Flächengrösse der LN grundsätzlich nicht zweifelte, gilt es zu prüfen, ob es dem Beschwerdeführer rechtlich oder tatsächlich unmöglich war, die Fehlerhaftigkeit des Zonenplanes bereits in einem früheren Zeitpunkt zu bemerken und entsprechende Schritte zu unternehmen.

E. 4.6.1

Diesbezüglich macht der Beschwerdeführer geltend, dass er aufgrund der Tatsache, dass die Flächengrösse der LN stets unstreitig war, auch nicht bemerkt habe, dass der Zonenplan fehlerhaft war. So bestünden z.B. zwischen der Orthofoto, welche das Ergebnis des Augenschein abbilde (Vernehmlassungsbeilage 2), und dem effektiv bei der Gemeinde hinterlegten Planausschnitt (Vernehmlassungsbeilage 3) nicht nachvollziehbare Unterschiede. Damit seien verschiedene Flächen im Kartenmaterial nicht richtig bzw. nicht vollständig der festgelegten Bergzone III zugeteilt worden. Diese Ungenauigkeit sei ihm erst durch die Eingaben im "ePortal", welches im Jahr 2013 eingeführt wurde, bekannt geworden, weshalb für ihn kein Anlass bestand, bereits zu einem früheren Zeitpunkt an der Rechtsbeständigkeit der Pläne zu zweifeln.

E. 4.6.2

Dazu ist festzustellen, dass auf der Orthofoto die auf dem Planausschnitt dargestellten Zonen orange umrandet sind. Insofern besteht - wie die Vorinstanz zu recht angibt - kein Unterschied. Es ist dem Beschwerdeführer aber zuzustimmen, dass diese Einzeichnungen nicht mit den Erwägungen der strittigen Verfügung übereinstimmen. So fehlt - selbst unter der Berücksichtigung, dass anlässlich des Augenscheins zwischen allen Beteiligten Einigkeit über den Grundsatz bestand, einige Flächen müssten abgetauscht werden - unter anderen die im Jahr 1994, auf welches sich alle Verfahrensbeteiligten stützen, der LN zugehörige "Weide 3" (vgl. Beschwerdebeilage 7 in Verbindung mit Vernehmlassungsbeilagen 2 und 3). Diesbezüglich besteht also eine Unsicherheit, deren Überprüfung durch die Vorinstanz angezeigt ist. Jedenfalls darf ihm nicht die Verantwortung für eine unterlassene eigene Nachkontrolle der behördlichen Angaben zugeschoben werden (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-788/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 2.7.3).

E. 4.6.3

Ob die Konsultation des Zonenplanes zu einem früheren Zeitpunkt dessen mögliche Fehlerhaftigkeit zu Tage gebracht hätte, kann vorliegend offen bleiben. Der Beschwerdeführer hatte nach dem Gesagten jedenfalls keine Veranlassung an der Richtigkeit der Pläne zu zweifeln, da die Flächengrösse der LN durch keine Behörde in Frage gestellt worden ist. Es ist daher davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer den möglichen Fehler vorher weder gekannt hat, noch bestand für ihn Anlass, diesen anzunehmen.

E. 4.6.4

Kann ein Gesuchsteller erhebliche Tatsachen oder Beweismittel anführen, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand, so hat er einen Rechtsanspruch auf Wiedererwägung bzw. Revision der ursprünglichen Verfügung. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz steht ihr diesbezüglich kein Ermessensspielraum zu (Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-788/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 2.7.5).

E. 4.7

Ausserdem hat die Zonenzugehörigkeit eines landwirtschaftlichen Grundstückes - wie die Vorinstanz und der Beschwerdeführer übereinstimmend ausführen - eine finanzielle Tragweite. So bemessen sich u.a. die Direktzahlungen nach der Flächengrösse (vgl. E. 3.1 hiervor). Es ist dem Beschwerdeführer daher in diesem Sinne recht zu geben, wenn er angibt, dass sein Betrieb an deren Überprüfung ein vitales Interesse hat. Dem ist im Übrigen auch so, wenn sich - wie die Vorinstanz vorbringt - herausstellen würde, dass die Flächenmasse noch nie richtig waren. Allfällige Nachforderungen könnten diesfalls auf den Bewirtschafter zukommen - was die Vorinstanz bereits angedroht hat - so dass der Gesuchsteller so oder so ein Interesse an einer Richtigstellung der Planeinzeichnungen hat.

E. 4.8

Im Übrigen ist die Vorinstanz auf das Gesuch auch nicht mit der Begründung nicht eingetreten, sie sei nicht zuständig. Die Einzeichnung per se ist nicht Sache des Kantons (vgl. E. 4.5.4 hiervor). Einzig das Gesuch um Umteilung ist an den Kanton zur Weiterleitung an das Bundesamt zu richten. Es ist damit Aufgabe des Bundesamtes zwischen den Plänen und der Wirklichkeit Kohärenz zu schaffen. Entsprechend erscheint es logisch, dass ein Gesuch um korrekte Einzeichnung einer allfällig fehlerhaften Fläche auch bei der einzeichnenden Stelle, nämlich dem Bundesamt gestellt wird.

E. 4.9

Die Vorinstanz hat demnach auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 18. Februar 2013 einzutreten und sich in materieller Hinsicht damit auseinanderzusetzen, ob die bestehende Einzeichnung des Grundstückes Gbbl.-Nr. (...) den effektiven Gegebenheiten entspricht und nach Massgabe der Abgrenzungskriterien korrekt ist.

E. 5

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde - soweit darauf eingetreten wird - gutzuheissen und die Sache zur materiellen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist.

E. 6

Demnach obsiegt der Beschwerdeführer bezüglich seines Rückweisungsantrags, während auf sein reformatorisches Begehren nicht eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind ihm die Verfahrenskosten zu einem Viertel aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine Gerichtsgebühr in der Höhe von Fr. 800.- als angemessen, wovon dem Beschwerdeführer ein Viertel, d.h. Fr. 200.- aufzuerlegen ist. Der dem Beschwerdeführer auferlegte Anteil ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.- zu verrechnen. Unterliegenden Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine (reduzierte) Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 VGKE). Die Parteientschädigung zugunsten des Beschwerdeführers ist aufgrund der eingereichten Kostennote vom 19. Juni 2014 festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die ausgewiesene Stundenzahl von 19.75 Stunden, unter Verwendung eines Stundenansatzes unter Fr. 300.00, erscheint angesichts des doppelten Schriftenwechsels als angemessen (Art. 10 Abs. 2 VGKE). Der geltend gemachte Betrag von Fr. 5'265.- (inkl. MWST) ist allerdings aufgrund des Verfahrensausganges (Art. 7 Abs. 2 VGKE) um einen Viertel herabzusetzen, d.h. auf Fr. 3'948.75 (inkl. MWST). Weiter macht der Beschwerdeführer Spesen in der Höhe von Fr. 195.80 (inkl. MWST) geltend (Art. 13 lit. a VGKE). Insgesamt hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer somit eine Parteientschädigung von Fr. 4'144.55.- (inkl. MWST) auszurichten.

E. 7

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]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.