



19. November 2014

Gleichbehandlung Vorsassen „unechter“ Gemeinschaftsweidebetriebe mit privaten Vorsassen

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postu-
lats 13.3221 von Siebenthal vom 21. März 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Einleitung	5
2.1	Auftrag	5
2.2	Historischer Hintergrund der Sömmerungswirtschaft.....	5
2.3	Abgrenzung des Sömmerungsgebietes auf Stufe Bund	6
3	Das Sömmerungsgebiet als traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche	7
3.1	Die Einteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der Schweiz in Gebiete und Zonen .	7
3.2	Abgrenzung des Sömmerungsgebietes	7
3.2.1	Grundsatz	7
3.2.2	Konkretisierung in der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung	7
3.2.3	Konkretisierung in der LBV	8
3.3	Gemeinschaftsweiden im Speziellen.....	9
3.3.1	Geltendes Recht	9
3.3.2	Rechtsentwicklung.....	9
3.3.3	Bedeutung der Rechtsänderungen	11
3.3.4	Fazit	12
4	Gleichbehandlung Vorsassen „unechter“ Gemeinschaftsweidebetriebe mit privaten Vorsassen.....	12
4.1	Aufteilung in „echte“ und „unechte“ Gemeinschaftsweidebetriebe.....	13
4.1.1	Begriff der „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe gemäss Postulat	13
4.1.2	Kriterien der „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe aus der Perspektive der Sömmerungswirtschaft und der LBV	13
4.1.3	Rechtsgleichheit	14
4.2	Gleichstellung mit den privaten Vorsassen	15
4.2.1	Stellung der privaten Vorsassen.....	15
4.2.2	Fazit	17
4.3	Zuteilung von Gemeinschaftsweiden zur LN.....	17
5	Fazit des Bundesrates	18

1 Management Summary

Nationalrat Erich von Siebenthal hat am 21. März 2013 ein Postulat mit dem Titel „Gleichbehandlung Vorsassen „unechter“ Gemeinschaftsweidebetriebe mit privaten Vorsassen“ eingereicht.

In Erfüllung des Postulats beantwortet der vorliegende Bericht folgende Fragen:

- Kann, gestützt auf die geltenden Rechtsgrundlagen, zwischen „echten“ und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben differenziert werden (Ziff. 4.1)?
- Können – bei einer allfälligen Differenzierung zwischen „echten“ und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben – die „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe den privaten Vorsassen gleichgestellt werden (4.2)?
- Können Gemeinschaftsweiden durch eine Anpassung der Rechtsgrundlagen in Artikel 3 Absatz 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung zur landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) geschlagen werden (Ziff. 4.3)?

Der Bericht behandelt nach einer Einführung in die Sömmerungswirtschaft (Ziff. 2) die rechtlichen Grundlagen des Sömmerungsgebiets (Ziff. 3). Anschliessend werden gestützt auf diese Grundlagen insbesondere **folgende Aspekte vertieft behandelt:**

- **Unterscheidung „echte“/„unechte“ Gemeinschaftsweidebetriebe:**
Der Bericht untersucht die rechtlichen Auswirkungen einer Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben. Die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV; SR 910.91) muss die unterschiedlichen Rechts- und Bewirtschaftungsformen der Sömmerungswirtschaft der ganzen Schweiz abdecken. Die „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe gemäss Postulat werden deshalb von der geltenden Definition des Gemeinschaftsweidebetriebs gemäss Artikel 8 LBV mitumfasst. Die vom Postulat geforderte Unterscheidung ist **nicht vereinbar** mit dem **Grundsatz der Rechtsgleichheit** (Ziff. 4.1).
- **Vorsassen:**
Der Begriff der Vorsassen wird im ganzen Alpenraum für die mittlere Stufe des 3-stufigen Bewirtschaftungssystems (Talbetrieb, Vorsass und Alp) verwendet. Die Vorsassen (auch Maiensäss, Voralp oder Stafel genannt) können dem Sömmerungsgebiet oder der LN zugeordnet sein. Die Gemeinschaftsweiden gehören immer dem Sömmerungsgebiet an. Die **privaten Vorsassen** hingegen können – je nach Konstellation – **sowohl dem Sömmerungsgebiet als auch der LN zugeordnet werden** (vgl. Ziffer 4.2).
- **Folgen der Gleichstellung der „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe mit privaten Vorsassen:**
Die **unterschiedliche Behandlung** von Gemeinschaftsweiden und privaten Vorsassen bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebiets gründet auf einer bewussten, normativen Entscheidung des Bundesrats gestützt auf **sachlich gerechtfertigte Gründe**. Würde die Kategorie der „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe separat ausgewiesen und den privaten Vorsassen gleichgestellt, so hätte dies ausserdem nicht **automatisch** zur Folge, dass diese „unechten“ Gemein-

schaftsweidebetriebe der LN zugeordnet würden. Vielmehr bedürfte es auch hier einer entsprechenden **Einzelfallabwägung** (vgl. Ziffer 4.2.2).

- **Zuteilung von Gemeinschaftsweiden zur LN**

Der Bericht geht schliesslich der Frage nach, ob Gemeinschaftsweiden zur LN geschlagen werden können, wenn man die Gemeinschaftsweiden durch eine Anpassung der Rechtsgrundlagen in Artikel 3 Absatz 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung **als Kategorie** des Sömmerungsgebiets **streicht**. Eine Zuteilung von Gemeinschaftsweiden zur LN wäre aber nur möglich, wenn der Grundsatz des Sömmerungsgebiets als **traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche** aufgegeben und eine Neuabgrenzung des Sömmerungsgebiets gestützt auf neue Kriterien erfolgen würde (vgl. Ziffer 4.3).

- **Schlussfolgerungen des Bundesrates**

Der Bundesrat lehnt aufgrund der Prüfung der vorgenannten Aspekte die Forderungen des Postulats ab. Er kommt zum Schluss, dass eine Neuabgrenzung des Sömmerungsgebiets aufgrund veränderter Kriterien eine breitabgestützte Prüfung voraussetzt und koordiniert (z. B. im Rahmen einer neuen Agrarpolitik) erfolgen müsste (vgl. Ziffer 5).

2 Einleitung

2.1 Auftrag

Am 21. März 2013 hat Nationalrat Erich von Siebenthal das Postulat Nr. 13.3221 mit dem Titel „Gleichbehandlung Vorsassen „unechter“ Gemeinschaftsweidebetriebe mit privaten Vorsassen“ eingereicht. Das Postulat beantragt die Prüfung, „ob Wiesen und Weiden von Vorsassen, welche im Eigentum von Gemeinschaftsweidebetrieben stehen, hingegen schon vor 1999 von mehreren Ganzjahresbetrieben aus auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet worden sind, diesen Ganzjahresbetrieben anteilmässig als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) anzurechnen sind“.

Zur Begründung des Postulats wird ausgeführt, per 1. Januar 1999 seien die Vorsassen privater Eigentümer dem Berggebiet und damit der LN zugewiesen worden, Vorsassen von Gemeinschaftsweidebetrieben hingegen generell dem Sömmerungsgebiet. Eine Differenzierung nach der Bewirtschaftung und demnach zwischen sogenannten „echten“ Gemeinschaftsweidebetrieben, welche die Wiesen und Weiden auf eigene Rechnung und Gefahr der Körperschaft oder Personengemeinschaft bewirtschafteten und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben, bei welchen die Körperschaft oder Personengemeinschaft nur das „nackte“ Eigentum haben, sei unterlassen worden. Die Bewirtschaftung erfolge bei Letzteren traditionell (d.h. schon vor 1999) von mehreren Ganzjahresbetrieben aus, indem die Landwirte derselben gleich wie bei den privaten Vorsassen, ihr Vieh selbst auf eigene Rechnung und Gefahr betreuen, melken, die Milch verwerten, ihre Produkte verkaufen und zum Teil sogar die im Baurecht erworbenen/erstellten Gebäude unterhalten würden. Diese „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe seien neu mittels Anpassung der Rechtsgrundlagen den privaten Vorsassen gleich zu stellen, d.h. deren Wiesen und Weiden seien dem Berggebiet zuzuordnen und anteilmässig den bewirtschaftenden Ganzjahresbetrieben als landwirtschaftliche Nutzfläche anzurechnen. Damit könne die heutige Ungleichbehandlung behoben werden.

Der Bundesrat hat das Postulat entgegen genommen und nachfolgenden Bericht in Aussicht gestellt.

2.2 Historischer Hintergrund der Sömmerungswirtschaft

Die Sömmerungs- oder Alpwirtschaft nutzt in den Sommermonaten die oftmals höher gelegenen landwirtschaftlich nutzbaren Flächen. Sie hat sich über Jahrhunderte entwickelt und den jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst. Es entstand deshalb eine grosse Vielfalt an Nutzungsmodellen und rechtlichen Ausprägungen der Eigentumsverhältnisse. Die Sömmerungswirtschaft ist traditionell eine Stufennutzung bezüglich Höhenlage der Flächen. Die Wanderung in die höher gelegenen Gebiete erfolgt über Zwischenstufen (Vorsass, Maiensäss, Voralp, Stafel), bevor die Tiere auf die Alp kommen.¹ **Bundesbeiträge**, die explizit die Sömmerung von Tieren fördern, gibt es in der Schweiz seit 1980, als das Bundesgesetz über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft unter erschwerten Produktionsbedingungen vom 14. Dezember 1979 (AS 1980 679) und die Verordnung Bewirtschaftungsbeiträge vom 16. Juni 1980 (AS 1980 683) in Kraft traten. Zur korrekten Beitragsabgeltung waren die Kantone auf Informationen zu der jeweils spezifischen Flächennutzung angewiesen. Dabei konnten

¹ FELIX HERZOG, BERNADETTE OEHEN, MARTIN RAAFLAUB, ERICH SZERENCISITS, Warum es *die* Alpwirtschaft nicht gibt: Versuch einer Beschreibung, in: Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft, Fakten Analysen und Denkanstösse aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR 2013, S. 23 f.

sie sich u.a. auf die Daten im Alpkataster stützen. In den 60-er und 70-er Jahren wurde bundesseitig die Sömmerungswirtschaft unter Einbezug der lokalen Behörden im **Alpkataster** schweizweit erfasst und dokumentiert. Durch die Aufteilung des Alpkatasters in «Teil I: Landwirtschaft» und «Teil II: Alpwirtschaft» wurde die Alpwirtschaft (dazu gehörten auch die Gemeinschaftsweiden) schon damals räumlich klar abgetrennt. Bereits der Alpkataster hat seine systematische Kontinuität und nimmt eine klare Unterscheidung zwischen ganzjähriger Bewirtschaftung und Bewirtschaftung mit „Alpcharakter“ vor.

Im vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) im Jahr 1982 publizierten Alpkataster werden drei Gruppen von Alpeigentümern unterschieden: Private Besitzer, privatrechtliche Körperschaften (z.B. Genossenschaften, Stiftungen, Klöster) und öffentlich-rechtliche Körperschaften (z. B. Gemeinden, Korporationen). In zahlreichen Fällen weist der Alpkataster aber darauf hin, dass sowohl private als auch kollektive Eigentümer an einer Alp beteiligt sind (beispielsweise bei Gemeindealpen, deren Hütten in Privatbesitz waren). Bis heute wird die Alpwirtschaft von der **Komplexität der Rechtsverhältnisse**, also der Kombination von Individual- und Kollektiveigentum sowie den unterschiedlichen Nutzungsregeln geprägt. **Unterschiede** bestehen u.a. auch bezüglich der **Bewirtschaftungsformen** (Einzelalpfung / kollektive Bewirtschaftung), **Beweidungssysteme** (die Herden mehrerer Eigentümer mischen sich / werden getrennt), der **Milchverarbeitung** (auf der Alp / Abfuhr ins Tal), Grösse, Erschliessung sowie der **Dauer der Sömmerung** (nur ein Sömmerungsbetrieb / Voralp / Voralp und Hochalp / mehrere Alpstafel).²

2.3 Abgrenzung des Sömmerungsgebietes auf Stufe Bund

Die Kompetenz zur Abgrenzung des Sömmerungsgebiets von der LN wechselte erst mit dem Inkrafttreten der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1) am 1. Januar 1999 zum Bund. Um einen schweizweit einheitlichen Vollzug sicherzustellen, hat das BLW in den Jahren 1999 und 2000 in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den zuständigen Gemeindeorganen in einem definierten Prozess die Erstabgrenzung des Sömmerungsgebietes vorgenommen. Dies geschah pro Gemeinde mittels einer Vernehmlassung unter Einbezug der Bewirtschaftenden sowie der Gemeindebeauftragten und wurde gemeindeweise mit einer Rechtsmittelbelehrung zu Beschwerdemöglichkeiten verfügt. Dabei wurde das bereits im Alpkataster in den 60er-Jahren beschriebene und geografisch festgehaltene Sömmerungsgebiet und die durch die Kantone festgelegte Sömmerungsgrenze aus den 80er bis 90er Jahren vom Bund grösstenteils unverändert für die bundesweite Erstabgrenzung übernommen.

Bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebiets ging es agrarpolitisch darum, die (intensiver bewirtschaftete) LN einzugrenzen und das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft zu erhalten. Es sollte verhindert werden, dass aufgrund der massiven Erhöhung der Direktzahlungen auf der LN bisher oftmals höhergelegene ökologisch sensiblere, alpwirtschaftlich genutzte

² MATTHIAS BÜRGI/ RAHEL WUNDERLI/ BENNO FURRER, Die Entstehung der modernen Alpwirtschaft, in: Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft, Fakten Analysen und Denkanstösse aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR 2013, S. 45 f; FELIX HERZOG, BERNADETTE OEHEN, MARTIN RAAFLAUB, ERICH SZERENCSITS, Warum es *die* Alpwirtschaft nicht gibt: Versuch einer Beschreibung, in: Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft, Fakten Analysen und Denkanstösse aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR 2013, S. 23 f.

Flächen intensiver bewirtschaftet würden; dies mit der Absicht, diese Flächen so der LN (meist dem Berggebiet) zuschlagen zu können, um in den Genuss von wesentlich höheren Direktzahlungen zu kommen.

Gleichzeitig geniessen auf diesen Flächen hergestellte Alprodukte einen besonderen Schutz, indem die Verwendung der Bezeichnung „Alp“ in der Berg- und Alp-Verordnung vom 25. Mai 2011 (BAIV; SR 910.19) seit 2007 auf Produkte aus dem Sömmerungsgebiet beschränkt ist.

3 Das Sömmerungsgebiet als traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche

3.1 Die Einteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der Schweiz in Gebiete und Zonen

In Artikel 4 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) wird das BLW beauftragt, die landwirtschaftlich genutzte Fläche nach Massgabe der Erschwernisse in Zonen einzuteilen und hierzu einen landwirtschaftlichen Produktionskataster zu führen. Der Bundesrat erliess gestützt auf diese Ermächtigung die Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998, welche am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist. Gemäss Artikel 1 dieser Verordnung, wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche in der Schweiz in **Gebiete** und diese wiederum in Zonen aufgeteilt: Das **Sömmerungsgebiet**, das **Berggebiet** und das **Talgebiet**. Das Berg- und Talgebiet ist weiter in verschiedene Zonen unterteilt. Das Berggebiet umfasst die Bergzonen I bis IV und das Talgebiet die Tal- und die Hügelzone.

Die LN liegt mit Ausnahme der traditionellen Heuwiesen, deren Ertrag traditionell zur Verfütterung auf den Ganzjahresbetrieb abgeführt wird, ausschliesslich im Berg- und Talgebiet.

3.2 Abgrenzung des Sömmerungsgebietes

3.2.1 Grundsatz

Gemäss Artikel 1 Absatz 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung umfasst das Sömmerungsgebiet die **traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche**.

Das Ziel des Bundesrats war es, die Abgrenzungskriterien der landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung und der LBV für das Sömmerungsgebiet derart zu definieren, dass sie die traditionell alpwirtschaftlich genutzten Flächen in der ganzen Schweiz umfassen. Dabei mussten die unzähligen Ausprägungen der Sömmerungssysteme aller Regionen miteingeschlossen werden.

3.2.2 Konkretisierung in der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung

Die Zielsetzung und damit die Konkretisierung des Grundsatzes der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Fläche widerspiegelt sich in der geltenden Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung in zweierlei Hinsicht: in zeitlicher und in inhaltlicher Dimension.

Zeitliche Dimension

Artikel 3 Absatz 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung hält fest, dass für die Abgrenzung des Sömmerungsgebiets die **Bewirtschaftung vor 1999** sowie die **herkömmlich-traditionelle Bewirt-**

schaftung massgeblich sind. Dies bedeutet, dass eine **Änderung der Bewirtschaftung nach 1999 keinen Einfluss** mehr auf die rechtliche Qualifikation der Fläche als traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche hat.

Inhaltliche Dimension (Sömmerungscharakter)

Die Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung konkretisiert den Begriff der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Fläche – d.h. den Sömmerungscharakter einer Fläche – indem sie diejenigen **Kategorien von Flächen** festlegt, welche in den **Kantonen vor 1999 herkömmlich-traditionell als Sömmerungsgebiet galten**.

Diese Flächen sollten nach 1999 auch auf Stufe Bund das Sömmerungsgebiet darstellen. Es handelt sich dabei gemäss Artikel 3 Absatz 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung um:

- die **Sömmerungsweiden**,
- die **Heuwiesen**, deren Ertrag für die Zufütterung vor Ort während der Sömmerung verwendet wird sowie
- die **Gemeinschaftsweiden**.

Gleichzeitig hält die Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung fest, dass der Sömmerungscharakter einer Fläche, vom BLW gestützt auf den **Alpkataster** und auf die durch die Kantone festgesetzte Abgrenzung, d.h. u.a. auf **Zahlungslisten für Sömmerungsbeiträge sowie Planunterlagen** (Art. 4 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung) zu eruieren ist und konkretisiert damit weiter den Begriff der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Fläche.

3.2.3 Konkretisierung in der LBV

Artikel 24 ff. der LBV definiert die in der Zonen-Verordnung festgelegten Kategorien von Flächen zur Abgrenzung des Sömmerungsgebiet näher. Die Begriffsdefinitionen dieser Flächen (gemeinsam stellen sie die Sömmerungsfläche dar) und deren Abgrenzung zur LN sind nicht bis ins kleinste Detail geregelt. Der Grund liegt darin, dass die LBV den schweizweit unterschiedlichen Ausprägungen der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Flächen sowie der bestehenden Komplexität der Sömmerungswirtschaft Rechnung tragen muss (vgl. dazu Ziff. 2.2).

Das BLW und das Bundesverwaltungsgericht haben im Rahmen des Vollzugs resp. der Rechtsprechung die Begriffsdefinitionen der verschiedenen Kategorien der Sömmerungsfläche durch Auslegung – immer auch in Abgrenzung zur landwirtschaftlichen Nutzfläche LN (Art. 14 LBV) und insbesondere zur Dauergrünfläche (Art. 19 LBV) – weiter verfeinert und konkrete Abgrenzungskriterien entwickelt, welche im Rahmen der Einzelfallbeurteilung gewürdigt werden (vgl. dazu Ziff. 4.2.2).

Die LBV nimmt analog zur Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung auch die zeitliche Dimension der traditionellen, alpwirtschaftlichen Nutzung auf. Artikel 24 LBV führt aus, dass auch bei aktuell anderer Nutzung, sämtliche Flächen im Sömmerungsgebiet, d. h. alle traditionell alpwirtschaftlich genutzten Flächen, als Sömmerungsfläche gelten. Analog zur Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung wird da-

mit festgehalten, dass **jegliche** Änderung der Bewirtschaftung nach 1999 keinen Einfluss mehr auf die rechtliche Qualifikation hat.

Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche und das Sömmerungsgebiet als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft geschützt sowie in seinem Bestand von 1999 bzw. deren herkömmlich-traditionelle Nutzung erhalten bleiben soll.

3.3 Gemeinschaftsweiden im Speziellen³

3.3.1 Geltendes Recht

Als Sömmerungsfläche (Artikel 24 LBV) gelten:

- die Sömmerungsweiden,
- die Heuwiesen, deren Ertrag für die Zufütterung während der Sömmerung verwendet wird und
- die Gemeinschaftsweiden.

Die Gemeinschaftsweiden stellen eine **Kategorie der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Flächen** dar (Artikel 3 Absatz 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung). In Artikel 25 der geltenden Fassung der LBV werden Gemeinschaftsweiden als 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 gehören, definiert.

Als Gemeinschaftsweidebetrieb gilt gemäss Artikel 8 LBV ein landwirtschaftliches Unternehmen, das:

- a. der gemeinschaftlichen Weidehaltung von Tieren dient;
- b. Gemeinschaftsweiden (Art. 25) aufweist;
- c. über Gebäude oder Einrichtungen für die Weidehaltung verfügt; und
- d. von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, einer Allmendkorporation oder einer Personengesellschaft bewirtschaftet wird.

3.3.2 Rechtsentwicklung

Gemäss der **Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 26. April 1993** (LBV von 1993; AS 1993 1598) galten (Stand 1. Januar 1994) als Gemeinschaftsweiden „Flächen mit ausschliesslicher Weidenutzung, welche im Eigentum von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften sind und von verschiedenen Tierhaltern gemeinsam genutzt werden“ (Art. 15 Abs. 1 aLBV). In Artikel 15 Absatz 2 aLBV wurde festgehalten: „**Gemeinschaftsweiden gehören nicht zur landwirtschaftlichen Nutzfläche**“.

Der Gemeinschaftsweidebetrieb wurde in dieser Fassung noch nicht erwähnt, weil man für die Auszahlung der Sömmerungsbeiträge die Gemeinschaftsweiden noch nicht separat erfasste und differenziert behandelte.

³ Die rechtliche Definition der Gemeinschaftsweiden bzw. der Gemeinschaftsweidebetriebe war Gegenstand mehrerer Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht. In diesem Zusammenhang hat das Bundesamt für Landwirtschaft bei Rechtsanwalt und dipl. Ing.-Agr. ETH Caspar Baader ein Gutachten zur Abgrenzung zwischen dem Berg- und dem Sömmerungsgebiet (nachfolgend: **Gutachten Baader**) in Auftrag gegeben. Für Hinweise betreffend der Frage wie die Schlussfolgerungen des Gutachtens Baader von denjenigen des vorliegenden Berichts abweichen: Vgl. Fussnote 9.

Postulat Hari

Nationalrat **Hari** machte den Bundesrat mit seinem **Postulat 95.3032 vom 31. Januar 1995** auf die beitragslosen Gemeinschaftsweiden aufmerksam und forderte zur Lösung des Problems eine Anpassung der LBV. Das Postulat zielte darauf ab, die Gemeinschaftsweiden künftig zur LN zu zählen und diese entsprechend über die Direktzahlungen abzugelten. Der Bundesrat war bereit, den am Stichtag (25. Juli) nicht bestossenen Gemeinschaftsweiden zu Sömmerungsbeiträgen zu verhelfen; nicht jedoch durch eine Zuteilung zur LN und einer entsprechenden Abgeltung über die ergänzenden Direktzahlungen wie vom Postulat gefordert.⁴ Um den am Stichtag nicht bestossenen und bis dahin beitragslosen Gemeinschaftsweiden trotzdem finanzielle Unterstützung zu gewähren, wurde in der Folge mit der Neugestaltung der Direktzahlungen bzw. der Anpassung der Sömmerungsbeitragsverordnung vom 29. März 2000 (SöBV von 2000; AS 2000 1105) im Rahmen der Reform der Agrarpolitik 2002 für die bis dahin beitragslosen Gemeinschaftsweiden die oben erwähnte Abgeltung der Sömmerungsbeiträge über den Normalbesatz eingeführt. Seither konnten **alle** Gemeinschaftsweiden (auch die Vor- und Nachweiden) mit Sömmerungsbeiträgen abgegolten werden.

Weil ein Postulat als erfüllt gilt, wenn der Bundesrat in einem Bericht oder einer Botschaft zu einem Erlassentwurf Bericht dazu erstattet, konnte das Postulat Hari mit der Botschaft zur Reform der Agrarpolitik vom 26. Juni 1996 abgeschrieben werden.

Gemeinschaftsweidebetrieb

Mit der **LBV vom 7. Dezember 1998** (in Kraft seit 1. Januar 1999) wurde die Definition der Gemeinschaftsweiden mit derjenigen des Gemeinschaftsweide**betriebs** ergänzt. Die Notwendigkeit einer Definition dieser speziellen Betriebsform ergab sich, weil die Sömmerungsbeiträge für Gemeinschaftsweiden nicht mehr wie bei den Sömmerungsbetrieben pro Tier, sondern über den Normalbesatz abgegolten wurden.

Der Gemeinschaftsweidebetrieb wurde in Artikel 8 LBV wie folgt definiert: 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 Allmendkörperschaft bewirtschaftet wird.**

In den Weisungen und Erläuterungen wurde dazu festgehalten, dass die Gemeinschaftsweidebetriebe von Gemeinden, Gemeindekorporationen, Allmendgemeinden **usw.** bewirtschaftet werden.

⁴ Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hielt in seiner Antwort (17. Mai 1995) auf das Postulat fest, gemeinschaftlich genutzte Weiden könnten nicht als LN anerkannt werden, da die realen Flächen den einzelnen Gemeinschaftern nicht zuteilbar seien. Ausserdem würden die im Postulat erwähnten Gemeinschaftsweiden in der Regel als Vor- oder Herbstweiden zur eigentlichen Alpsömmerung genutzt und bildeten somit einen Teil der Sömmerung.

Personengesellschaft

Mit der **Änderung der LBV vom 25. Juni 2008** (AS 2008 3813; in Kraft seit 1. Januar 2009) wurde der Wortlaut des Artikel 8 litera d LBV wie folgt ergänzt:

- d) von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, einer Allmendkorporation **oder einer Personengesellschaft** bewirtschaftet wird.

Dass bei der Bewirtschaftung von Gemeinschaftsweidebetrieben mehrere Konstellationen und Bewirtschaftungsformen möglich sind, kam aus den Weisungen und Erläuterungen zur LBV bereits vor der Verordnungsanpassung vom 25. Juni 2008 zum Ausdruck. Die Weisungen und Erläuterungen hielten explizit fest, dass die Gemeinschaftsweidebetriebe von Gemeinden, Gemeindekorporationen, Allmendgemeinden **usw.** bewirtschaftet werden können. Mit der Formulierung „**usw.**“ sollte darauf hingewiesen werden, dass aufgrund des Strukturwandels in vielen Fällen nicht mehr Genossenschaften oder Gemeinden als Bewirtschafterinnen auftreten, sondern lose Zusammenschlüsse der verbleibenden Bestösser der Gemeinschaftsweiden (Bewirtschaftergemeinschaften).

Mit der Änderung vom 25. Juni 2008 sollte nun auch der Wortlaut des Artikel 8 LBV (wieder) mit dem eigentlichen Sinn und Zweck des Artikels in Einklang und zum Ausdruck gebracht werden, dass **sämtliche** bei Gemeinschaftsweidebetrieben möglichen Konstellationen und Bewirtschaftungsformen mitgemeint sind. Ursprünglich wollte das BLW Artikel 8 litera d LBV wegen seiner Missverständlichkeit sogar ganz streichen. Aufgrund der Vernehmlassung-Resultate wurde aber darauf verzichtet und stattdessen die „**Bewirtschaftung durch Personengesellschaften**“ hinzugefügt. Damit sollte im Wortlaut (wieder) klar zum Ausdruck kommen, dass bei den Gemeinschaftsweiden **auch** die Bewirtschaftung durch rechtlich nur sehr lose Zusammenschlüsse der Bewirtschaftenden mitgemeint sind.

3.3.3 Bedeutung der Rechtsänderungen

Durch die oben beschriebenen Änderungen der LBV erfolgte nie eine Definitions-Änderung des Begriffs „Gemeinschaftsweide“: Mit der Einführung des Begriffs des Gemeinschaftsweide**betriebs** in der LBV vom 7. Dezember 1998 sollte die Definition der Gemeinschaftsweide **eben gerade nicht** modifiziert bzw. deren Sömmerungscharakter und Zugehörigkeit zum Sömmerungsgebiet in Frage gestellt werden, sondern diese spezielle Betriebsform für die separat erfassten und differenzierten Beitragszahlungen über den Normalstoss definiert werden. Die LBV-Anpassung vom 25. Juni 2008 hatte zum Ziel, den Sinn und Zweck von Artikel 8 LBV (wieder) besser zum Ausdruck zu bringen.

Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht stützte diese Auslegung in mehreren Urteilen⁵ und hielt fest: Insbesondere ausgehend von der **historischen und teleologischen Auslegung** war es nicht **die Absicht des Bundesrats**, mit der Einführung und Definition des Begriffs des Gemeinschaftsweidebetriebs in der ersten Fassung der neuen LBV vom 7. Dezember 1998 ein neues, einschränkendes Kriterium für das Vorliegen einer Gemeinschaftsweide einzuführen, um damit den Sömmerungscharakter bzw. die Zugehörigkeit zum Sömmerungsgebiet dieser Flächen in Frage zu stellen. Die Einführung eines solch einschränkenden Kriteriums wäre überdies in Widerspruch mit den Zielsetzungen der Ag-

⁵ Vgl. z.B. BVGE B-2242/2007 vom 17. Juli 2008; BVGE B-2060/2007 vom 31. Juli 2008.

rarpolitik gestanden. Für die Gemeinschaftsweiden sollte weiterhin massgeblich sein, dass die Weidewirtschaft von mehreren Tierhaltern in **gemeinschaftlicher Weise** erfolgt und **nicht die rechtliche Form der Bewirtschaftung** (Bewirtschaftung auf eigene Rechnung und Gefahr einer juristischen Person).

3.3.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass **die Rechtslage** für die Gemeinschaftsweiden **nach der Erstabgrenzung des Sömmerungsgebietes** durch das BLW **in keiner Weise nachträglich geändert wurde.**

Bei der Definition der Gemeinschaftsweiden bzw. der Gemeinschaftsweidebetriebe war in allen Fassungen der LBV die **gemeinschaftliche Weidenutzung** massgeblich. Diese ist immer gegeben, wenn vor 1999

- die Beweidung mit Tieren von mindestens zwei Landwirten;
- auf einer nicht durch Zäune unterteilten Fläche erfolgte;
- der Weidebetrieb gemeinsam organisiert war oder
- die Bestossungsperioden und der Besatz durch ein Reglement oder durch Gemeinschaftsbeschluss festgelegt wurde.

Demgegenüber ist unerheblich, wie die Berechtigungen an der Fläche im Einzelnen ausgestaltet waren (Auftriebsrechte oder Eigentum bzw. Pacht von Kuhrechten) bzw. ob die Körperschaft eigentliche Bewirtschafterin war in dem Sinne, dass sie Nutzen und Gefahr für die Bewirtschaftung (Betreuung, Melken, Verarbeitung der Produkte, etc.) trug. Die beschriebenen Rechtsänderungen der LBV ändern somit nichts an der Zugehörigkeit der Gemeinschaftsweiden zum Sömmerungsgebiet als eine von der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung festgelegten Kategorie der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Fläche.

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Auslegung der LBV resp. die Praxis und den Vollzug durch das BLW mehrmals und letztinstanzlich bestätigt.

4 Gleichbehandlung Vorsassen „unechter“ Gemeinschaftsweidebetriebe mit privaten Vorsassen

Das Postulat fordert eine rechtliche Differenzierung zwischen „echten“ und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben. Die „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe sollen sodann mittels Anpassung der Rechtsgrundlagen den privaten Vorsassen gleich gestellt werden.

Nachfolgend wird in einem ersten Schritt die Aufteilung in „echte“ und „unechte“ Gemeinschaftsweidebetriebe geprüft (Ziff. 4.1), in einem zweiten ausgeführt, welche Folgen eine Gleichstellung der „unechten“ Gemeinschaftsweiden mit den privaten Vorsassen hätte (Ziff. 4.2). Schliesslich wird die Frage behandelt, ob allfällige „unechte“ Gemeinschaftsweiden direkt der LN zugeteilt werden könnten (Ziff. 4.3).

4.1 Aufteilung in „echte“ und „unechte“ Gemeinschaftsweidebetriebe

4.1.1 Begriff der „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe gemäss Postulat

Das Postulat definiert die „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe wie folgt: Es handelt sich um Gemeinschaftsweidebetriebe, bei welchen die Körperschaft oder Personengemeinschaft nur das „nackte“ Eigentum hat. Die Bewirtschaftung erfolgt von mehreren Ganzjahresbetrieben aus, indem die betroffenen Landwirte – gleich wie bei den privaten Vorsassen – ihr Vieh auf eigene Rechnung und Gefahr betreuen, melken, die Milch verwerten, ihre Produkte verkaufen und zum Teil sogar die im Bau-recht erworbenen/erstellten Gebäude unterhalten. Diese Bewirtschaftungsform ist traditionell, d. h. sie wurde bereits vor 1999 praktiziert.

4.1.2 Kriterien der „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe aus der Perspektive der Sömmerungswirtschaft und der LBV

Wie bereits ausgeführt, zeichnet sich die Sömmerungswirtschaft durch eine hohe Komplexität der Rechtsverhältnisse und Diversität der Bewirtschaftungsformen, Beweidungssysteme, Milchverarbeitung, etc. aus (vgl. Ziff. 2.2). Nachfolgende Tabelle⁶ aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR soll dies schematisch darstellen:

Rechtsform Bewirtschaftung	Privatalp	Alp im Kollektiveigentum bzw. im Besitz der öffentlichen Hand
Einzelalping	Alpweiden und Gebäude in privatem Besitz einer Landwirtin oder eines Landwirtes, die oder der sie selber nutzt oder verpachtet. Verbreitet im Berner Oberland, Luzern, Appenzell und auch in der Westschweiz (38% der Schweizer Alpbetriebe ⁷).	Alpweiden in kollektivem Besitz, die Gebäude häufig in privatem Eigentum der Landwirte. Häufig in der Zentralschweiz, der Ostschweiz und in Walliser Alpdörfern (40,1% aller Alpbetriebe ⁷).
Kollektive Bewirtschaftung	Alpweiden und Gebäude in privatem Besitz. Die Alp wird von mehreren Landwirten genossenschaftlich bestossen (0,5% aller Alpbetriebe ⁷).	Alpweiden in kollektivem Besitz, die genossenschaftlich bewirtschaftet werden, in der Regel mit angestelltem Alppersonal. Häufig in Graubünden (21,5% aller Alpbetriebe ⁷).

Tabelle 1: Rechts- und Bewirtschaftungsformen von Alpen

Die Bestimmungen in der LBV müssen die unterschiedlichen Rechts- und Bewirtschaftungsformen der gesamten Sömmerungswirtschaft der Schweiz abdecken. Aus diesem Grund ist es für das Vorliegen eines Sömmerungsbetriebs gemäss Artikel 9 LBV nicht relevant, ob es sich um eine Privatalp oder eine Alp im Kollektiveigentum handelt und ob diese Alp kollektiv oder einzeln bewirtschaftet wird.

⁶ FELIX HERZOG/BERNADETTE OEHEN/MARTIN RAAFLAUB/ERICH SZERENCITS, Warum es die Alpwirtschaft nicht gibt: Versuch einer Beschreibung, in: Zukunft der Schweizer Alpwirtschaft, Fakten Analysen und Denkanstösse aus dem Forschungsprogramm AlpFUTUR 2013, S. 24.

⁷ STEFANIE VON FELTEN, Situation der Alpwirtschaftsbetriebe in der Schweiz. Resultate einer Befragung von Sömmerungsbetrieben. Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birmensdorf 2011, S. 11 und 45 ff.

Auch bei den Gemeinschaftsweiden wird die rechtliche Form der Bewirtschaftung durch die LBV nicht eingeschränkt. **Die „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe gemäss Postulat werden deshalb von der geltenden Definition des Gemeinschaftsweidebetriebs gemäss Artikel 8 LBV mitumfasst** (vgl. Ziff. 3.3). Massgeblich für das Vorliegen eines Gemeinschaftsweidebetriebs sind nicht die im Postulat aufgeführten Kriterien (das Betreuen, Melken, Verwerten, Verkaufen, Erwerben und Unterhalten von Gebäuden auf eigene Rechnung und Gefahr), sondern **einzig** die gemeinschaftliche Weidenutzung (vgl. Ziff. 3.3.3). Eine Unterscheidung „echter“ und „unechter“ Gemeinschaftsweidebetriebe könnte demnach nur durch **eine Anpassung der Rechtsgrundlagen** nachgekommen werden. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Auswirkungen eine Anpassung der Rechtsgrundlagen in der LBV zwecks einer Aufteilung der Gemeinschaftsweidebetriebe in „echte“ und „unechte“ Gemeinschaftsweidebetriebe nach sich ziehen würde.

4.1.3 Rechtsgleichheit

Das Gebot der Rechtsgleichheit gemäss Artikel 8 Bundesverfassung (BV; SR 101) gilt sowohl für Gesetze wie auch für Verordnungen. Die Rechtsgleichheit wird durch eine differenzierende Regelung realisiert: Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Rechtsgleichheitsgebot wird verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Bei der Beurteilung, ob die tatsächlichen Unterschiede erheblich und die vorgenommenen Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind, ist vom Zweck des Erlasses auszugehen.⁸

Es wurde in Ziff. 2.2 und Ziff. 4.1.2 aufgezeigt, dass im Sömmerungsgebiet und bei der Sömmerungswirtschaft hinsichtlich der rechtlichen Form der Bewirtschaftung eine grosse Vielfalt besteht. Dies gilt gleichermaßen für die Sömmerungsbetriebe wie auch für die Gemeinschaftsweidebetriebe. Hinzu kommt, dass bei beiden Betriebsarten die Tiere in den jeweiligen Gebäuden – von denen die einzelnen Bewirtschafter genauso Eigentümer sein können wie von Kuhrechten – teilweise selbst betreut werden, die Milch nicht gemeinschaftlich, sondern senntumweise verkäst wird etc. Durch die Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben in der LBV, würde die **rechtliche Form der Bewirtschaftung** bei den Gemeinschaftsweidebetrieben **andere Rechtsfolgen** nach sich ziehen als bei den Sömmerungsbetrieben. Damit würden Verhältnisse, welche bei den Gemeinschaftsweidebetrieben und den Sömmerungsbetrieben gleichermaßen vorliegen, **rechtlich unterschiedlich beurteilt**. Auch die analoge Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Sömmerungsbetrieben würde dieses Problem nicht lösen. Nebst der Tatsache, dass davon ein grosser Teil der Sömmerungswirtschaft betroffen wäre (vgl. Tabelle Ziff. 4.1.2), würden dadurch innerhalb derselben Kategorie von Betriebsform verschiedene Bewirtschaftungsformen – die gleichermaßen Ausprägungen der schweizerischen Sömmerungswirtschaft darstellen – rechtlich und somit auch finanziell unterschiedlich behandelt werden.

Eine Unterscheidung von „echten“ und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben führt zu einer Ungleichbehandlung, welche nicht mit dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) vereinbar ist.

⁸ ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 753 f.

4.2 Gleichstellung mit den privaten Vorsassen

Das Postulat fordert, die „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe seien mit den privaten Vorsassen gleich zu stellen, d. h. deren Wiesen und Weiden dem Berggebiet zuzuordnen und anteilmässig den bewirtschaftenden Ganzjahresbetrieben als LN anzurechnen.

4.2.1 Stellung der privaten Vorsassen

Im Gegensatz zu den Gemeinschaftsweiden handelt es sich bei den privaten Vorsassen nicht um eine von der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung und der LBV vorgesehene separate Kategorie, welche für die Abgrenzung des Sömmerungsgebiets massgeblich ist.

Der Bundesrat traf bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebiets eine bewusste, **normative Unterscheidung** zwischen den Gemeinschaftsweiden und den privaten Vorsassen, indem **sämtliche Gemeinschaftsweiden als Kategorie ins Sömmerungsgebiet** aufgenommen wurden, währenddessen die **privaten Vorsassen** je nach vorliegender Konstellation durch eine **Einzelfallbeurteilung** entweder zur LN (als Dauerweide) – meist im Berggebiet – oder als Sömmerungsbetrieb oder als untere Stafel eines Sömmerungsbetriebs zum Sömmerungsgebiet (als Sömmerungsweide) geschlagen wurden. Diese normative Unterscheidung von Gemeinschaftsweiden und privaten Vorsassen verfolgte das Ziel, die traditionell lediglich saisonal beweideten Sömmerungsflächen als ökologisch wertvolle, traditionelle Kulturlandschaft zu erhalten und einer unerwünschten Intensivierung dieser Flächen entgegen zu wirken. Im Sinne der Rechtsbeständigkeit wurden die Grenzen des Sömmerungsgebiets unter Berücksichtigung der kantonalen Vollzugspraxis (Alpkataster sowie kantonale Zahlungslisten und Planunterlagen), d.h. entsprechend der bisherigen Behandlung der Flächen durch die Kantone im Rahmen der Anwendung der alten LBV im Zeitraum von 1993 bis 1998, übernommen und festgelegt (vgl. Art. 4 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung).

Die **gemeinschaftliche Weidebewirtschaftung** bei den Gemeinschaftsweiden stellt eine **typische Ausprägung des „Alpcharakters“ bzw. der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Fläche** dar: Bereits im Alpkataster der 60er- und 70er-Jahre ist die gemeinschaftliche Weidebewirtschaftung als deutlicher „Alpcharakter“ beschrieben und es geht hervor, dass die gemeinschaftliche Weidebewirtschaftung systematisch der Alpwirtschaft zugeteilt wurde. Die Gemeinschaftsweiden wurden somit auch im Vollzug der Kantone als Sömmerungsflächen behandelt. Aus diesen Gründen wurden bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebiets 1999 **sämtliche** Gemeinschaftsweiden ins Sömmerungsgebiet aufgenommen und in der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung als eine Kategorie des Sömmerungsgebiets definiert.

Das Postulat scheint davon auszugehen⁹, dass Vorweiden und Maiensässe (= Vorsassen) immer der LN zugeordnet sind, sofern es sich um Flächen von privaten Betrieben handelt. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, trifft dies nicht zu. Auch in Bezug auf die Vorsassen war bei der Erstabgrenzung des Sömmerungsgebiets die Bewirtschaftung **vor 1999** und die herkömmlich-traditionelle Bewirtschaftung massgeblich. Bei der Zonenabgrenzung wurden die zwischen Heimbetrieben und Alpen gelegenen

⁹ Vgl. dazu auch Gutachten Baader, S. 22, Ziff. 6.4.7.1, in dem (ohne Einschränkungen) festgehalten wird, dass die privaten Vorweiden der LN zugewiesen worden seien. Gleichzeitig verweist das Gutachten aber in derselben Ziffer auf BVGE B-2208/2007 vom 8. Januar 2007, in welchem das Bundesverwaltungsgericht bei der Zonenzuordnung von privaten Vorweiden zum Sömmerungs- oder Berggebiet auf das Kriterium der effektiven Bewirtschaftung abgestellt und geprüft hat, zu welchen Betrieben diese Vorweiden eine **nähere Verbindung** haben.

Weideflächen, namentlich Vorweiden, je nach Art ihrer Bewirtschaftung teils dem Sömmerungsgebiet, teils der Landwirtschaftlichen Nutzfläche LN (meist dem Berggebiet) zugeteilt.¹⁰ Wenn diese Weiden z. B. **Bestandteil des „Betriebsmanagements“ eines Alpbetriebes waren und der Schwerpunkt der Bewirtschaftung auf der Viehsömmerung (Vor- und Nachsömmerung) lag**, so bildeten sie einen Teil der Sömmerung und gehörten nicht zur LN, sondern zur Sömmerungsfläche.

Im Rahmen des Vollzugs und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat sich gestützt auf die relevanten rechtlichen Bestimmungen der LBV (Art. 9, 14, 19, 26) und die dazu gehörenden Erläuterungen und Weisungen eine differenzierte Praxis betreffend der Frage entwickelt, wann die privaten Vorsassen der LN und wann dem Sömmerungsgebiet zugeschlagen werden. Dabei berücksichtigt das Bundesverwaltungsgericht u.a. nachfolgende Sachverhaltselemente, welche in jedem Einzelfall auszuarbeiten und entsprechend gegeneinander abzuwägen sind¹¹:

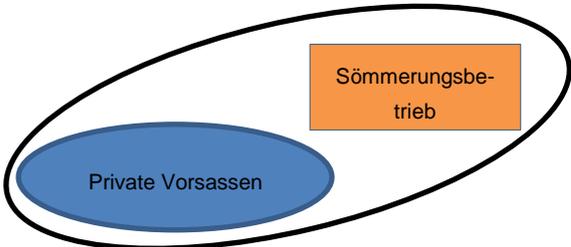
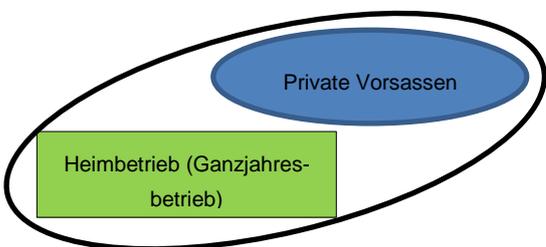
Sachverhaltselemente vor 1999, die auf Sömmerung hindeuten:	Sachverhaltselemente vor 1999, die auf LN hindeuten:
	
Fläche wurde vor 1999 nur während der Sömmerung (weniger als 180 Tage) bewirtschaftet.	Die Fläche wurde bis vor 1999 ganzjährig (mehr als 180 Tage), d.h. deutlich über die eigentliche Sömmerungszeit hinaus bewirtschaftet.
Die Fläche war vom Heimbetrieb des Bestössers örtlich getrennt.	Die Fläche grenzte an den Heimbetrieb, oder es lag eine sehr geringe Fahrdistanz zwischen der Fläche und dem Heimbetrieb.
Das auf der Fläche geerntete Raufutter wurde überwiegend zur Zufütterung vor Ort während der Sömmerung verwendet.	Das geerntete Raufutter wurde überwiegend zur Winterfütterung auf dem Heimbetrieb verwendet.
Die Fläche wurde neben eigenen mit überwiegend fremden Tieren bestossen.	Die Fläche wurde überwiegend mit eigenen Tieren bestossen.
Die Fläche wurde von einem Sömmerungsbetrieb aus bewirtschaftet.	Die Fläche wurde vom Heimbetrieb aus bewirtschaftet.

Tabelle 2: Auflistung von Sachverhalten vor 1999, welche auf Sömmerung oder auf LN hindeuten.

¹⁰ Der Vernehmlassungsentwurf des EVD zur SöBV von 2000 vom 15.6.1998 führt aus, dass mit der Zuordnung von **bestimmten** Vorweiden zur LN für eine Fläche von ca. 15'000 ha allgemeine und ökologische Direktzahlungen ausgerichtet werden.

¹¹ Vgl. BVGE B-2208/2007 vom 8. Januar 2007.

4.2.2 Fazit

Die Tatsache, dass die Gemeinschaftsweiden – im Gegensatz zu den privaten Vorsassen – nicht durch Einzelfallbeurteilung, sondern wegen ihres **unverwechselbaren „Alpcharakters“** (gemeinschaftliche Weidebewirtschaftung) als Kategorie ins Sömmerungsgebiet gelangt sind, stellt **kein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit** dar. Die **unterschiedliche Behandlung** von Gemeinschaftsweiden und privaten Vorsassen bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebiets gründet auf eine bewusste, normative Entscheidung des Bundesrats gestützt auf **sachlich gerechtfertigte Gründe**. Bei allen Flächen, die sich heute im Sömmerungsgebiet befinden, konnte – entweder für die ganze Kategorie oder durch Einzelfallbeurteilung – nachgewiesen werden, dass vor 1999 der „alpwirtschaftliche Charakter“ vorlag.

Abgesehen davon würde eine Gleichbehandlung von „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben mit privaten Vorsassen nicht dazu führen, dass der „unechte“ Gemeinschaftsweidebetrieb immer der LN zugeordnet würde. „Unechte“ Gemeinschaftsweidebetriebe als Vorweiden mit ausschliesslicher Weidenutzung oder „unechte“ Gemeinschaftsweidebetriebe, die als untere Stufen von Sömmerungsbetrieben genutzt wurden, würden auch als private Vorweiden als Sömmerungsweiden ins Sömmerungsgebiet gelangen.

4.3 Zuteilung von Gemeinschaftsweiden zur LN

Das Postulat hat zum Ziel, zukünftig gewisse Gemeinschaftsweiden der LN zuzuteilen.

Diesem Anliegen könnte man nur dadurch gerecht werden, indem man die Gemeinschaftsweiden durch eine Anpassung der Rechtsgrundlagen in Artikel 3 Absatz 1 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung **als Kategorie** des Sömmerungsgebiets **streicht** und ganz (oder teilweise) der LN zuweist. Dies würde aber nichts daran ändern, dass **sämtliche** Gemeinschaftsweiden traditionell alpwirtschaftlich genutzte Flächen im Sinne von Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung darstellen. Wie bereits erwähnt sind die Gemeinschaftsweiden wegen ihres **unverwechselbaren „Alpcharakters“** (gemeinschaftliche Weidebewirtschaftung) als Kategorie ins Sömmerungsgebiet gelangt. Eine Zuteilung von Gemeinschaftsweiden zur LN würde deshalb die Logik und Ziele des in der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung entwickelten und der heutigen Abgrenzung des Sömmerungsgebiets zugrunde liegenden Systems in Frage stellen (vgl. Ziff. 4.2.1) und zu einer sachlich nicht gerechtfertigten **Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Ausprägungen der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Fläche** (insbesondere zwischen den Gemeinschaftsweiden und Sömmerungsweiden) führen.

Eine Zuteilung Gemeinschaftsweiden zur LN wäre demnach nur dann möglich, wenn der Grundsatz des Sömmerungsgebiets als traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche (Art. 1 Abs. 2 der Landwirtschaftlichen Zonen-Verordnung) aufgegeben würde (vgl. dazu Ziff. 3.2). In diesem Fall müsste eine **Neuabgrenzung des gesamten Sömmerungsgebiets** erfolgen.

Bei einer Neuabgrenzung müsste eine Überprüfung der Zonengrenzen in der ganzen Schweiz erfolgen. Es müssten **neue Kriterien** für die zukünftige Abgrenzung des Sömmerungsgebiets definiert werden. Die heutige Ausdehnung des Sömmerungsgebiets würde grundsätzlich in Frage gestellt. Einer Neuabgrenzung müsste eine vertiefte und insbesondere **breitabgestützte** Prüfung vorausgehen,

welche die Tragweite sowie die damit einhergehenden **Konsequenzen** einer solchen Änderung untersuchen würde. Insbesondere wäre eine intensive Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden Voraussetzung.

5 Fazit des Bundesrates

Der Bundesrat hat mit vorliegendem Bericht das Begehren gemäss eingereichtem Postulat eingehend geprüft. Gestützt auf nachfolgend aufgeführte Schlussfolgerungen lehnt er die Forderungen des Postulats – „Gleichbehandlung Vorsassen „unechter“ Gemeinschaftsweidebetriebe mit privaten Vorsassen“ – ab:

- Die „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe gemäss Postulat werden von der geltenden Definition des Gemeinschaftsweidebetriebs gemäss Artikel 8 LBV mitumfasst. Dies wurde vom Bundesverwaltungsgericht mehrmals **letztinstanzlich** bestätigt (vgl. Ziff. 3.3.3). Den Forderungen des Postulats könnte demnach nur durch eine **Anpassung der Rechtsgrundlagen** nachkommen werden.
- Eine Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Gemeinschaftsweidebetrieben ist aber nicht vereinbar mit dem **Grundsatz der Rechtsgleichheit** (Ziff. 4.1.3).
- Die **unterschiedliche Behandlung** von Gemeinschaftsweiden und privaten Vorsassen bei der Abgrenzung des Sömmerungsgebiets gründet auf eine bewusste, normative Entscheidung des Bundesrats gestützt auf **sachlich gerechtfertigte Gründe**. Die Gemeinschaftsweiden sind wegen ihres **unverwechselbaren „Alpcharakters“** (gemeinschaftliche Weidebewirtschaftung) – im Gegensatz zu den privaten Vorsassen – als **Kategorie** ins Sömmerungsgebiet gelangt. Die vom Postulat vorgeschlagene Gleichbehandlung der „unechten“ Gemeinschaftsweidebetriebe bzw. „unechten“ Gemeinschaftsweiden mit den privaten Vorsassen würde ausserdem **nicht dazu führen, dass diese automatisch zur LN geschlagen werden** (Ziff. 4.2).
- Die Zuteilung von Gemeinschaftsweiden zur LN würde voraussetzen, dass für die Abgrenzung des Sömmerungsgebiets der **Grundsatz der traditionell alpwirtschaftlich genutzten Fläche** (Art. 1 Abs. 2 Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung) **aufgegeben wird**. Das Sömmerungsgebiet müsste gestützt auf andere Kriterien **schweizweit neu** abgegrenzt werden (Ziff. 4.3).
- Eine Neuabgrenzung des Sömmerungsgebiets aufgrund veränderter Kriterien setzt eine vertiefte und insbesondere **breitabgestützte** Prüfung voraus, welche die Tragweite sowie die damit einhergehenden **Konsequenzen** einer solchen Änderung für die Schweizer Sömmerungswirtschaft und der mit dieser direkt verbundenen Berglandwirtschaft untersucht. Weil davon verschiedene Bereiche des Agrarrechts betroffen wären (Direktzahlungsverordnung, Berg- und Alp-Verordnung, etc.), müsste eine solche Neuabgrenzung **koordiniert** (z. B. im Rahmen einer neuen Agrarpolitik) erfolgen.