

Urteil vom 1. Dezember 2009

III. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESETZUNG

Präsidentin: Marianne Jungo
Richter: Josef Hayoz, Michel Wuilleret

PARTEIEN

X. Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Johann Schneider,
Eglispor 56, Postfach 267, 3506 Grosshöchstetten,

gegen

**DIREKTION DER INSTITUTIONEN, DER LAND- UND
FORSTWIRTSCHAFT**, Ruelle Notre-Dame 2, Postfach, 1701 Freiburg,
Vorinstanz,

AMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, Rte Jo Siffert 36, Postfach, 1762 Givisiez,
Beschwerdegegner,

GEGENSTAND

Landwirtschaft
Sömmerungsbeiträge für Schafe

Beschwerde vom 29. Januar 2009 gegen den Entscheid vom 16. Dezember 2008.

S a c h v e r h a l t

A. X. ist Landwirt. Er betreibt Milchwirtschaft, Ackerbau und Schafzucht. Seit dem Jahre 1990 gibt er eigene Schafe zur Sömmerung auf die Alp _____, Gemeinde_____. Im Jahre 2005 hat er diese Alp käuflich erworben.

B. Mit Verfügung vom 29. Januar 2008 setzte das kantonale Amt für Landwirtschaft (LwA), Sektion Direktzahlungen, den Normalbesatz für Schafe auf neu 33,75 Normalstösse fest; vorher waren es gestützt auf einen Entscheid vom 12. Juli 2000 65,29 Normalstösse. Diese Massnahme hat zur Folge, dass die Alp _____ mit noch 392 Schafen bestossen werden kann.

Zur Begründung für ihre neue Massnahme führte das LwA aus, dass es bemüht sei, alle Schafsömmerungsbetriebe im Kanton gleich zu behandeln. Die Bestossung müsse einer nachhaltigen Nutzung der Alp entsprechen.

Gegen diesen Entscheid beschwerte sich X. am 3. März 2008 bei der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), welche die Beschwerde am 16. Dezember 2008 "teilweise abgewiesen" hat.

C. X. erhob am 29. Januar 2009 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den Anträgen, den Entscheid vom 16. Dezember 2008 aufzuheben (Rechtsbegehren 1), den Normalbesatz für Schafe der Alp _____ weiterhin auf 65,29 festzusetzen (Rechtsbegehren 2) oder ihn anzuweisen, innert einem Jahr einen Bewirtschaftungsplan einzureichen (Eventualbegehren 3).

Die ILFD schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das LwA reichte ebenfalls eine Stellungnahme ein, mit welcher es sinngemäss um Bestätigung des Entscheids vom 16. Dezember 2008 ersuchte.

Auf die Argumente im angefochtenen Entscheid und jene der Verfahrensbeteiligten wird, soweit für die Rechtsfindung notwendig, in den nachfolgenden Erwägungen eingetreten.

E r w ä g u n g e n

1. Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 114 Abs. 1 lit. a des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) in Verbindung mit Art. 41 Abs. 1 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 2006 (LandwG; SGF 910.1).

Der angefochtene Entscheid wurde dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers am 17. Dezember 2008 eröffnet. Demnach begann die dreissigtägige Rechtsmittelfrist (Art. 79 Abs. 1 VRG) am 18. Dezember 2008 und endete wegen des Stillstands der Frist

vom 24. Dezember 2008 bis und mit dem 5. Januar 2009 am 29. Januar 2009 (Art. 27 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 lit. b VRG, Fassung vor dem 1. Januar 2009). Mit der Postaufgabe am 29. Januar 2009 erfolgte die Beschwerdeerhebung rechtzeitig.

Der Beschwerdeführer ist als Adressat durch die angefochtene Verfügung offensichtlich berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung (Art. 76 lit. a VRG). Er ist infolgedessen zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt, der Kostenvorschuss wurde fristgerecht einbezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung des Rechts, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, sowie eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Vor dem Kantonsgericht kann die Unangemessenheit nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherungen betrifft oder sie der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Behörde unterliegt oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 lit. a-c VRG). Nach Art. 96a Abs. 1 VRG prüft die Beschwerdeinstanz Entscheide einer Behörde, der nach der Gesetzgebung ein weiter Ermessensspielraum zu steht, mit Zurückhaltung.

3. a) Gemäss Art. 77 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) richtet der Bund für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden Beiträge aus. Er bemisst die Beiträge so, dass sich der Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft wirtschaftlich lohnen. Er berücksichtigt dabei die am Markt erzielbaren Mehrerlöse (Abs. 1). Nach Abs. 2 bestimmt der Bundesrat die Tierkategorien, für welche Beiträge ausgerichtet werden (lit. a), den Beitrag je gesömmerte Grossvieheinheit und Tierkategorie oder nach Normalbesatz (lit. b) und die zulässige Bestossung sowie weitere Voraussetzungen und Auflagen für die Beitragsberechtigung (lit. c).

Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen, wo das Gesetz die Zuständigkeit nicht anders regelt (Art. 177 Abs. 1 LwG). Er kann den Erlass von Vorschriften vorwiegend technischer oder administrativer Natur auf das Departement oder seine Dienststellen sowie auf nachgeordnete Bundesämter übertragen (Art. 177 Abs. 2 LwG).

b) Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Bundesrat die Verordnung über Sömmerungsbeiträge vom 29. März 2000 (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV; AS 2000 S. 1105) erlassen. Am 1. Januar 2009 trat die neue SöBV vom 14. November 2007 in Kraft (SR 910.133) und jene vom 29. März 2000 wurde aufgehoben (vgl. Art. 29 und 32 SöBV, Fassung vom 1. Januar 2009). Die vorliegende Streitsache wurde vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts eingeleitet und vorinstanzlich entschieden, so dass sie gestützt auf die allgemeinen Grundsätze über das Übergangsrecht nach dem bisherigen Recht - also nach der SöBV vom 29. März 2000 - zu beurteilen ist (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Rz. 325 ff.).

4. a) Sömmerungsbeiträge werden für die Sömmerung Raufutter verzehrender Tiere, ohne Bisons und Hirsche, auf Sömmerungs-, Hirten- und Gemeinschaftsweidebetrieben ausgerichtet (Art. 1 Abs. 1 aSöBV). Bezugsberechtigt sind Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von solchen Betrieben mit zivilrechtlichem Wohnsitz beziehungsweise Sitz in der Schweiz (Art. 2 lit. a aSöBV). Die Sömmerungsbeiträge ergeben sich aus der Multiplikation der Ansätze nach Art. 4 aSöBV mit dem Normalbesatz (Art. 3 Abs. 1 aSöBV). Sie werden für Schafe, ohne Milchschafe, und für die übrigen Tiere separat festgesetzt (Art. 3 Abs. 2 aSöBV). Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a aSöBV (Version vom 24. April 2002 *in AS* 2002 S. 1140) betragen die Ansätze für die Berechnung der Sömmerungsbeiträge in Abhängigkeit vom Weidesystem pro Normalstoss für Schafe, ausgenommen Milchschafe, bei ständiger Behirtung 300 Franken, bei Umtriebsweide 220 Franken und bei übrigen Weiden 120 Franken. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) legt für Schafe, ohne Milchschafe, pro Hektare Nettoweidefläche einen Höchstbesatz je nach Standort, Weideorganisation und Weidesystem fest (Art. 6 Abs. 5 aSöBV). Dieser Aufgabe ist das BLW mit dem Erlass der Verordnung über die Bewirtschaftung von Sömmerungsbetrieben vom 29. März 2000 (SR 910.133.2; nachfolgend: Vo BLW) nachgekommen.

b) Der Normalbesatz ist der einer nachhaltigen Nutzung entsprechende Viehbesatz, umgerechnet in Normalstösse (NST; Art. 6 Abs. 1 aSöBV). Ein Normalstoss entspricht der Sömmerung einer RGVE (= Raufutter verzehrende Grossvieheinheit) während 100 Tagen (Art. 6 Abs. 2 aSöBV).

c) Art. 27 Abs. 1 der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91) bestimmt, dass für die Umrechnung der landwirtschaftlichen Nutztiere der verschiedenen Kategorien in GVE (Grossvieheinheit) die Faktoren im Anhang gelten. Dort sind für Schafe folgenden Faktoren aufgeführt: Schafe gemolken: 0,25, andere Schafe über 1-jährig: 0,17, Jungschafe unter 1-jährig (in den Faktoren der weiblichen Tiere eingerechnet): 0,0, Weidelämmer (Mast) unter ½-jährig, welche nicht den Muttertieren anzurechnen sind (ganzjährige Weidelämmermast): 0,03.

Das BLW hat den Faktor für ein "mittleres Alpschaf" auf 0,0861 einer GVE festgelegt (vgl. Anhang zur Vo BLW, Fussnote b; im Anhang 1 zur neuen SöBV vom 14. November 2008 wurde der gleiche Faktor übernommen).

d) Es ist Sache des Kantons, für jeden Sömmerungs-, Hirten- oder Gemeinschaftsweidebetrieb den Normalbesatz für Schafe festzusetzen (Art. 6 Abs. 3 lit. a aSöBV). Massgebend sind die durchschnittlichen Besatzzahlen in den Jahren 1996 - 1998. War der Besatz auf einem Betrieb in den Basisjahren durch ausserordentliche Umstände beeinflusst oder fehlen die Daten, entscheidet der Kanton. Er kann insbesondere die Angaben des Alpwirtschaftskatasters berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 aSöBV).

e) Nach Art. 8 Abs. 1 aSöBV passt der Kanton auf Gesuch hin den Normalbesatz eines Sömmerungs-, Hirten- oder Gemeinschaftsweidebetriebs an, wenn: a) aufgrund eines Bewirtschaftungsplanes ein höherer Besatz möglich ist, b) das Verhältnis zwischen Schafen und anderen Tieren geändert werden soll und c) Flächenmutationen dies erfordern. Gestützt auf Abs. 3 der gleichen Bestimmung setzt er den Normalbesatz eines Sömmerungs-, Hirten- oder Gemeinschaftsweidebetriebs unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der kantonalen Fachstellen, insbesondere der Fachstelle für Naturschutz,

herab, wenn: a) die Bestossung im Rahmen des Normalbesatzes zu ökologischen Schäden geführt hat, b) kantonale Auflagen nach Art. 10 Abs. 2 nicht zur Behebung ökologischer Schäden geführt haben und c) sich die Weidefläche, insbesondere durch Verwaldung oder Verbuschung, wesentlich reduziert hat.

5. a) Gleich wie im vorinstanzlichen Verfahren beantragt der Beschwerdeführer, den angefochtenen Entscheid schon deshalb aufzuheben, weil der Bundesrat seine Delegationsbefugnis überschritten habe. Mit dem Anhang zur Vo BLW würden nicht nur technische oder administrative Vorschriften erlassen, sondern werde direkt in das Beitragssystem eingegriffen, namentlich der Höchstbesatz massiv nach unten korrigiert. Die Definition eines "mittleren Alpschafes" gemäss Anhang zur Vo BLW widerspreche dem Anhang zu Art. 27 LBV, wo die Umrechnung des Tierbestandes in Grossvieheinheiten definitiv festgesetzt sei. Zudem entspreche ein Normalstoss einem RGVE während 100 Tagen (Art. 6 aSöBV). Durch die Vo BLW werde diese Berechnungsweise in unzulässigerweise abgeändert, mehr oder weniger halbiert, indem nicht mehr die Umrechnung gemäss LBV angewendet werde, sondern diejenige des BLW.

b) Die ILFD ist auf diesen Einwand nicht eingetreten. Zur Begründung hat sie dargelegt, dass nach Art. 10 Abs. 4 VRG eine untere Verwaltungsbehörde in einem erstinstanzlichen Verfahren oder in einem Beschwerdeverfahren eine gesetzliche Bestimmung anwenden müsse, ausser wenn diese offensichtlich rechtswidrig ist. Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit sei indes nicht ersichtlich. In der Vernehmlassung vom 21. April 2009 an das Gericht bringt sie weiter vor, dass gestützt auf den Begriff "vorwiegend" in Art. 177 Abs. 2 LwG das BLW nicht ausschliesslich technische oder administrative Vorschriften erlassen könne, sondern auch andere, zu welchen der Bundesrat die Delegation erteile. Weiter nimmt die ILFD Bezug auf einen Bericht der Arbeitsgruppe "Nachhaltige Schafalping" vom 6. September 1999. Danach berechne sich die effektive Bestossung unter anderem aufgrund der Herdenzusammensetzung, die sich anhand der einzelnen Schafkategorien, wie sie im Anhang zur LBV aufgeführt seien, bestimme. Schafe würden insbesondere aufgrund ihres Alters in verschiedene Kategorien eingeteilt, wobei jede Kategorie einen unterschiedlichen RGVE-Faktor habe. Da sich eine Alpherde nicht ausschliesslich aus einer dieser verschiedenen Kategorien zusammensetze, habe die Arbeitsgruppe den Begriff "mittleres Alpschaf" geschaffen. Damit seien sowohl Muttertiere als auch Jungtiere gemeint, ein so genanntes Durchschnittstier, das für die Berechnung der effektiven Bestossung herangezogen werde. Gestützt darauf sei offensichtlich, dass der GVE-Faktor für die Berechnung der Bestossung einer Alpherde nicht einem der verschiedenen für die einzelnen Schafkategorien festgesetzten RGVE-Faktoren entspreche, sondern einem Durchschnittswert. Die Arbeitsgruppe habe diesen Durchschnittswert auf 0,0861 GVE festgesetzt. Den Begriff und den Durchschnittswert des "mittleren Alpschafes", wie sie von der Arbeitsgruppe festgelegt wurden, habe das BLW im Anhang zur Vo BLW für die Festhaltung des Höchstbesatzes für Schafweiden übernommen. Damit habe es keineswegs in das Beitragssystem des Bundesrats eingegriffen, da der GVE-Faktor von 0,0861 für ein "mittleres Alpschaf" bloss ein Durchschnittswert darstelle und sich auf die vom Bundesrat erlassenen Faktoren für die Umrechnung des Tierbestandes in Grossvieheinheiten im Anhang zur LBV stütze.

c) Das Kantonsgericht als Verwaltungsjustizbehörde (vgl. Art. 3 Abs. 1 VRG) kann im Gegensatz zu den vorinstanzlichen Behörden Verwaltungsrecht des Bundes auf Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht überprüfen (vgl. THOMAS MERKLI / ARTHUR AESCHLIMANN / RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im

Kanton Bern, 1997, Art. 66 N. 15 f.; ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich 2008, Rz. 1197, 2075).

d) Durch die gesetzliche Delegation (Art. 77 Abs. 2 lit. c und Art. 177 Abs. 1 LwG) wird dem Bundesrat offensichtlich ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene zugestanden. Dieser Ermessensspielraum ist für das Gericht verbindlich; es darf nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle jenes des Bundesrats setzen, sondern kann lediglich prüfen, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder sich aus anderen Gründen als gesetz- oder verfassungswidrig erweist (HÄFELIN / HALLER / KELLER, Rz. 2099). Das ist etwa dann der Fall, wenn die vom Bundesrat verordnete Regelung sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn sie sinn- oder zwecklos ist oder wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt. Gleiches gilt, wenn die Verordnung es unterlässt, Unterscheidungen zu treffen, die richtigerweise hätten berücksichtigt werden sollen. Diese Grundsätze gelten sinngemäss bei Verordnungen der Departemente (vgl. BGE 124 V 185 E. 5a S. 194).

e) Der Bundesrat hat "Vorschriften vorwiegend technischer oder administrativer Natur" zu erlassen. Damit ist gesagt, dass es seine Aufgabe ist, im Rahmen von Verordnungen die Problematik der Schafalpfung zu regeln. Es würde dem Gebot der Rechtssicherheit in kaum hinnehmbarer Weise widersprechen, wenn rechtsanwendende Behörden sich im Einzelfall über geltende Bestimmungen hinwegsetzten. Grundsätzlich können auf dem Wege der Verordnung die zu treffenden Massnahmen besser und eingehender überprüft werden als in einem Rechtsmittelverfahren, umso mehr als in einem dermassen speziellen Bereich wie im vorliegenden die verschiedenen, entgegengesetzten Interessen zu wändigen sind.

Der Verpflichtung, die Schafalpfung zu regeln, ist der Bundesrat nachgekommen, ohne seinen Ermessensspielraum missbraucht oder seine Delegationsbefugnis überschritten zu haben. Das gleiche ist vom BLW zu sagen. Dieses liess sich von einer Arbeitsgruppe beraten, die sich aus Fachleuten, insbesondere aus der Landwirtschaft und dem Schweizerischen Schafzuchtverband, zusammensetzte. Es besteht kein Anlass, gerade auch mit Bezug auf den Bericht der erwähnten Arbeitsgruppe, zu andern Schlüssen zu gelangen. Weder in diesem Bericht noch in der Vo BLW finden sich Hinweise, dass es darum gegangen ist, die wirtschaftliche Grundlage der Alpbestossung zu zerstören. Selbstverständlich liesse sich der Faktor in dem Sinne ändern, dass eine grössere Anzahl Schafe zugelassen würde. Dies würde aber dem Sinn und Zweck einer nachhaltigen Schafalpfung widersprechen.

f) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass keine offensichtliche Mängel der Verordnungsregelung beziehungsweise kein Missbrauch des Ermessens durch den Verordnungsgeber vorliegen, weshalb für das Gericht keine Veranlassung besteht, korrigierend einzugreifen. Der Einwand des Beschwerdeführers ist somit zu verwerfen.

6. a) Die ILFD führt im angefochtenen Entscheid aus, dass sich das LwA anlässlich des Erlasses seiner Verfügung vom 12. Juli 2000 auf die Berechnungen der Arbeitsgruppe "Schafbeweidung" stützte, die im Jahre 1999 den Höchstbesatz für die Alp _____ auf 348 Schafe für eine Sömmerungsdauer von 100 Tage festgehalten habe. Dabei sei für die Berechnung des Normalbesatzes der Höchstbesatz mit dem GVE-Faktor 0,17 multipliziert worden, aufgerechnet auf 110 Tage ($348 \times \text{GVE-Faktor } 0,17 \times 1,1 = 65,29 \text{ NST}$). Im

Jahre 2006 habe das LWA festgestellt, dass es zu Unrecht den Faktor 0,17 angewendet habe; richtigerweise hätte es von 0,0861 ausgehen sollen. Dies gelte es nun zu korrigieren.

Die durchschnittlichen Besatzzahlen in den Jahren 1996-1998 von 483, 493 und 508 Mutterschafen seien insofern nicht relevant, als das Produktionspotenzial der Alp _____ keine Bestossung im damaligen Ausmass zulasse. Der Höchstbesatz sei im Jahre 1999 von der Arbeitsgruppe "Schafbeweidung" aufgrund einer produktiven Fläche von 49,4 ha (Nettoweidefläche), eines Weideverlusts von 20 % und eines Abzugs von ebenfalls 20 % wegen Neigung berechnet worden. Dabei sei zuerst das Produktionspotenzial der Weide mit 12 dt TS/ha (= Dezitonne Trockensubstanz pro Hektare = Ertragspotenzial, das über eine bestimmte Zeitdauer, in der Regel pro Jahr, auf einer Hektare Fläche erwartet werden darf) bestimmt und hierauf wegen Weideverlusten und Steilheit des Geländes um je 20 % auf 7,68 dt TS/ha gekürzt worden. Aufgerechnet auf eine Nettoweidefläche von 49,4 ha habe dies ein Produktionspotenzial von insgesamt 379,392 dt TS ergeben. Bei einem täglichen Verzehr von 1,2 kg TS/d (= TS pro Tag, bezieht sich auf den Verzehr, gibt die Futtermenge an, welche ein Tier im Durchschnitt täglich aufnimmt) habe diese Weidefläche somit Nahrung für 31'616 Schaf-Tage (37'939,2 TS : 1,2 TS/d) beziehungsweise unter Berücksichtigung einer Marge von 1,1 für 34'477,6 Schaf-Tage. Dies habe 347,77, aufgerundet 348, Schafen während 100 Tagen entsprochen.

Aufgrund von zwischenzeitlich erfolgten neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und der Erhebung einer Ad-hoc-Kommission, welche damit beauftragt worden sei, für die Alp _____ einen neuen Bericht über die Schafweiden in den Bergen zu verfassen, sei dieser Höchstbesatz neu berechnet worden. Die produktive Fläche sei nun auf 56,28 ha (Nettoweidefläche) festgesetzt worden. Zudem sei das Produktionspotenzial der Weide aufgrund der Alphöhe und Vegetation neu mit 18,6 dt TS/ha bestimmt und hierauf, infolge der Weideverluste, die nunmehr bloss noch mit 15 % beziffert wurden, und des 40 %igen Abzugs wegen der durchschnittlichen Neigung von 60 %, auf 9,5 dt TS/ha gekürzt worden. Die Gewichtung dieser verschiedenen Faktoren entspreche dem Bericht der Arbeitsgruppe "Nachhaltige Schafplanung" vom 6. September 1999 sowie den Anweisungen der Tabelle "Produktionspotential" von W. Dietl.

Aufgerechnet auf eine Nettoweidefläche von 56,28 ha betrage das Produktionspotenzial damit 534,66 dt TS. Bei einem täglichen Verzehr von 1,5 kg TS/d biete diese Nettoweidefläche Nahrung für 35'644 Schaf-Tage (53'466 kg TS : 1,5 TS/d) beziehungsweise unter Berücksichtigung einer Marge von 1,1 für 39'208,4 Schaf-Tage. Dies entspreche 392,08 oder aufgerundet 392 Schafen während 100 Tagen. Damit liege der Höchstbesatz der Alp _____ heute sogar über demjenigen, den die Arbeitsgruppe "Schafbeweidung" im Jahre 1999 festgesetzt habe.

Es lasse sich zusammenfassend feststellen, dass der mit Verfügung vom 12. Juli 2000 auf 65,29 NST berechnete Normalbesatz zum einen korrigiert werden müsse, weil er unter Anwendung eines falschen GVE-Faktors berechnet worden sei, und zum anderen anzupassen sei, weil der Höchstbesatz der Alp _____ von 348 auf 392 erhöht werden konnte.

b) Der Beschwerdeführer bezeichnet die Argumentation der ILFD als falsch. Es treffe keines der Kriterien gemäss Art. 8 Abs. 3 aSöBV zu, das dem Kanton das Recht geben würde, den Normalbesatz, wie dieser in den Basisjahren festgesetzt worden sei,

herabzusetzen. Zudem müssten vor einer allfälligen Radikalkur, wie dies die mehr oder weniger pauschale Herabsetzung der Normalstösse auf theoretischer Basis gemäss Art. 10 aSöBV eine sei, einzelne Massnahmen zur Verhinderung allfälliger Schäden verfügt werden. Die ILFD zeige nicht auf, welcher der drei Sachverhalte nach Art. 8 Abs. 3 aSöBV dem Kanton die Grundlage gebe, den Normalbesatz - berechnet nach den Basisjahren - herabzusetzen. Gemäss einem Bericht über die Alp _____ seien dort die überweideten und erodierten Flächen recht klein. Dass die Schafe für diese Schäden verantwortlich seien, sei nur wahrscheinlich. Die kleinen Schäden würden die Durchführung einer Neuberechnung nach Art. 8 Abs. 3 aSöBV nicht rechtfertigen. Im gleichen Bericht werde ausgeführt, dass das Gras kürzer als 2 cm sei, was auf eine Übernutzung hindeute. Dies könne nicht unwidersprochen bleiben. Es sei üblich, dass im Herbst das Gras abgefressen sei; erst wenn im nächsten Frühjahr durch die zu tiefe Herbstnutzung ein Schaden entstehe, könnte sich eine Neuurteilung aufdrängen. Der Bericht erwähne aber überhaupt keine solchen Schäden, weshalb diese Momentaufnahme nicht aussagekräftig sei. Das Abgrasen durch die Schafe des Wintergrases der Gämsen könne nicht als Bewirtschaftungsfehler dargestellt werden, solange die Schafe auf der eigenen Alp weiden würden. Die Erosion unter den Felsen des "_____" sei bereits 1999 vorhanden gewesen und hätte bis heute keinen Einfluss auf den Normalbesatz gehabt. Die Weisungen zu Art. 8 Abs. 3 aSöBV zeigten auf, dass keine neuen Indikatoren für ökologische Schäden vorhanden seien. Damit sei nachgewiesen, dass die Voraussetzungen für eine Herabsetzung des Normalbesatzes nicht gegeben seien. Kleine erodierte Flächen und das Gras, das im Herbst auf 2 cm heruntergefressen sei, seien keine Bewirtschaftungsfehler.

Es sei pikant, dass der zuständige Sachbearbeiter im LWA, Y., auf angebliche Missstände auf den Alpen in der Region _____ aufmerksam gemacht worden sei; auch die Alp _____ sei in diesen Hinweisen erwähnt. Am 30. Juli 2003 habe Y. mit drei weiteren Personen die Alp _____ kontrolliert und zwar nicht gestützt auf das Zufallsprinzip, wie in der Ankündigung weisgemacht worden sei, sondern auf konkret gemeldete angebliche Missstände, die aber nicht eine Übernutzung betrafen. Die Kontrolle am 19. August 2003 hätte keine Mängel in der Bewirtschaftung aufgezeigt und es sei auch nicht darauf hingewiesen worden, dass die Alp _____ durch einen Übersatz zerstört werden könnte beziehungsweise dass sich überhaupt Mängel zeitigen würden. Y. sei bis heute die Erklärung schuldig geblieben, weshalb er sich so widersprüchlich verhalte, nämlich dass er einerseits ohne Begründung und nur gestützt auf Verordnungsänderungen den Wert der Alp _____ herabsetzen wolle und andererseits an Ort und Stelle die Bewirtschaftung als korrekt bezeichne. Er (der Beschwerdeführer) habe bis heute seine Tiere jeweils im Herbst zu guten Preisen der Schlachtbank zuführen können. Dies zeige, dass die Alp korrekt bewirtschaftet werde und genügend Futter für die gestützt auf 65,29 Normalstössen basierende Herde vorhanden sei.

Gemäss Art. 21 Abs. 1 aSöBV hätten die Kantone die Weideführung und die Ausscheidung nicht beweidbarer Flächen von Betrieben mit mehr als 100 Schafen bis spätestens am 30. September 2003 kontrollieren und der Kanton hätte gegebenenfalls den nach Art. 6 festgelegten Normalbesatz korrigieren müssen. In den Übergangsjahren bis zum 30. September 2003 seien aber keine Bewirtschaftungsfehler festgestellt worden. Im Gegenteil, der Alpbetrieb werde neu in einer strafferen Form geführt und die Tiere seien durch einen ständig anwesenden Hirten gepflegt.

Beim Kauf der Alp hätte die Überprüfung des Normalbesatzes längstens erfolgt sein müssen. Die zuständigen Stellen des Kantons Freiburg hätten die Übergangsbestimmungen der aSöBV verletzt.

Schliesslich habe der Staat Freiburg bei einer Abweisung der Beschwerde den Schaden zu vergüten, den er (der Beschwerdeführer) erleiden werde. Bei einem Besatz von 33,75 Normalstössen sei eine kostendeckende Bewirtschaftung mit einem angestellten Hirten nicht möglich.

c) Die ILFD bringt vor, dass der Normalbesatz der Alp _____ nicht gestützt auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV herabgesetzt, sondern deshalb, weil er den geltenden Bestimmungen angepasst worden sei. Insofern seien auch Einwände hinsichtlich der ökologischen Schäden irrelevant. Der Normalbesatz sei im Jahre 2000 fälschlicherweise mit dem GVE-Faktor 0,17 berechnet worden, der aber einzig auf erwachsene Schafe anwendbar sei. Somit habe man der Tatsache keine Rechnung getragen, dass die Herde nicht nur aus erwachsenen Schafen, sondern auch aus Jungschafen bestehe. Dadurch habe sich ein zu hoher Normalbesatz ergeben, als wenn bereits im Jahre 2000 der korrekte GVE-Faktor angewendet worden wäre. Auch sei die Korrektur aus Gründen der Rechtsgleichheit notwendig. Es widerspreche den allgemeinen Grundsätzen, einen Sömmerungsbetrieb anders als alle übrigen zu behandeln.

Der Beschwerdeführer versuche vergebens, die im Bericht des landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (LIG) vom 16. Januar 2007 aufgeführten ökologischen Schäden zu relativieren. Tatsache sei, dass der oberste Teil der Alp Flächen aufweise, die deutlich überweidet und erodiert seien. Ob diese Schäden einzig auf die Schafe zurückzuführen oder ob sie allenfalls auch noch durch die Gämsen verursacht worden seien, sei irrelevant, da die Schafe offensichtlich Mitverursacher dieser Schäden seien und eine Reduktion der Anzahl Schafe einen Rückgang der Schäden zur Folge hätte. Tatsache sei auch, dass aufgrund der gemachten Feststellungen das von den Schafen abgeweidete Gras bis auf 1 - 2 cm gefressen wurde, was gemäss LIG eine Überweidung darstelle (auf überweideten Flächen sei das Gras kürzer als 2 cm) und langfristig zu ökologischen Schäden führe, auch wenn diese je nach Härte des Winters nicht schon notwendigerweise im nächsten Frühjahr feststellbar seien. Es komme hinzu, dass aus den unzähligen Schreiben, die der Beschwerdeführer zitiere, hervorgehe, dass die Schafherde auf der Alp _____ schlecht überwacht werde und vermehrt ausserhalb der vorgesehenen Weidezone gesichtet worden sei, wo sie Erosionsprobleme verursachen würden.

Die Anpassung des Normalbesatzes könne nicht mit dem Besuch vom 19. August 2003 von Y. auf der Alp _____ in Verbindung gebracht werden. Es habe sich damals um eine obligatorische Kontrolle der Sömmerungsbetriebe gehandelt. Eine solche erfolge gesetzlich sowohl bei mindestens 10 % der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Betrieben als auch bei sämtlichen Betrieben, bei denen Mängel festgestellt worden seien. Es sei nicht um die Überprüfung der Verfügung vom 12. Juli 2000 gegangen, sondern darum, ob die Voraussetzungen gemäss Sömmerungsbeitragsverordnung erfüllt waren. Der Berechnungsfehler in der Verfügung vom 12. Juli 2000 sei Y. anlässlich dieser Kontrolle deshalb auch gar nicht aufgefallen. Er habe sich auch nicht widersprüchlich verhalten, wenn er aufgrund seiner Besichtigung noch keine Herabsetzung verlangt hätte.

Dass die Schafe des Beschwerdeführers zu guten Preisen der Schlachtbank zugeführt würden, sei irrelevant. Das beweise insbesondere nicht, dass genügend Futter vorhanden sei, zumal die Schafherde ja vermehrt auch ausserhalb der vorgesehenen Weidezone gesichtet worden sei.

Seit dem Jahre 2001 gäbe es Beanstandungen hinsichtlich der Alp _____. Es sei immer wieder festgestellt worden, dass die Schafe sich ausserhalb des Weidegebiets aufhalten und von den schlechten Zäunen profitierten. Ebenso regelmässig sei gefordert worden, die Schafhaltung zu verbessern und die Schafherde besser zu überwachen, um die Flora und Fauna zu schützen und eine Erosion zu verhindern.

Die Überprüfung des Normalbesatzes habe vor dem 30. September 2003 stattgefunden. Gestützt auf eine Besichtigung der Alp im Jahre 1999 sei am 12. Juli 2000 die Verfügung mit der Festsetzung des Normalbesatzes erlassen worden. Dabei sei aber ein Fehler begangen worden, indem für die Berechnung der falsche GVE-Faktor verwendet worden sei. Dadurch, dass dieser Fehler nicht sofort entdeckt worden sei, habe der Beschwerdeführer seit dem Jahre 2000 von einem überhöhtem Normalbesatz profitiert, der ihm unter Beachtung der geltenden Bestimmungen gar nicht zugestanden wäre. Es seien ihm gestützt darauf zu hohe Sömmerungsbeiträge überwiesen worden, auf welche er gar keinen Anspruch gehabt hätte. Daraus sei ihm selbstredend kein Schaden entstanden.

Eine kostendeckende Bewirtschaftung mit angestellten Hirten sei im Verhältnis zu der Herde möglich. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern eine Herabsetzung des Normalbesatzes zu einem "Eigengoal" für die Umwelt und die Tiere werde. Im Gegenteil, mangels Herabsetzung des Normalbesatzes werde die derzeitige Übernutzung langfristig zur Folge haben, dass die Alp _____ ganz aufgegeben werden müsse.

d) In seiner Eingabe vom 22. April 2009 legt das LwA dar, dass auf dem Gebiet des Kantons Freiburg 630 Sömmerungsbetriebe, wovon gut 20 Betriebe über 100 Schafe halten, eine Zuteilung der Normalstösse nach geltendem Recht haben. Einzig der Betrieb des Beschwerdeführers verfüge gegenwärtig über eine zu hohe Anzahl Normalstösse, was nunmehr korrigiert worden sei. Aus diesem Grund und damit sämtliche Sömmerungsbetriebe gleich behandelt würden, sei es zwingend, dass dies auch für den Betrieb des Beschwerdeführers geschehe.

7. a) Es ist unbestritten, dass mit einer Verfügung vom 12. Juli 2000 der Normalbesatz der Alp _____ auf 65,29 Normalstösse festgesetzt wurde. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Formell rechtskräftige Verfügungen sind rechtsbeständig (materielle Rechtskraft), das heisst sie sind nicht – wie Zivilgerichtsurteile – grundsätzlich inhaltlich unabänderlich, aber doch nur unter erschwerten Voraussetzungen abänderbar (FRITZ GYGI, Zur Rechtsbeständigkeit von Verfügungen, in ZBl 83/1982, S. 149 ff., S. 152). Durch den Widerruf einer Verfügung soll erreicht werden, dass eine durch sie geschaffene, für ihre Adressaten und die Verwaltung verbindliche Regelung wieder in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht gebracht wird. Ein Widerruf kommt demzufolge nur bei Verfügungen in Betracht, die den von der Rechtsordnung gestellten Anforderungen nicht beziehungsweise nicht mehr entsprechen. Die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung kann darauf beruhen, dass der Verwaltung bei ihrem Erlass ein Fehler unterlaufen ist, weil sie zum Beispiel den Sachverhalt nicht richtig festgestellt oder eine Rechtsnorm nicht richtig angewendet hat (ursprüngliche Fehlerhaftigkeit). Eine Verfügung kann aber auch deshalb fehlerhaft sei, weil sie aufgrund einer

nachträglich eingetretenen Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse von der Verwaltung so nicht mehr erlassen werden dürfte (ANNETTE GUCKELBERGER, Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, in ZBI 108/2007 S. 293 ff., S. 296). Grundsätzlich ist es in das Ermessen der Behörden gestellt, ob sie einen Entscheid widerrufen will. Immerhin soll ein Entscheid nachträglich nicht leichtthin in Frage gestellt und geändert werden. Das würde die Rechtssicherheit beeinträchtigen. Es ist abzuwägen, ob dem Postulat der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts oder dem Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit der Vorrang gebührt (vgl. BVR 2004 S. 543 E. 2 S. 545).

b) Das LWA hatte sich am 12. Juli 2000 insofern geirrt, als es den Normalbesatz der Alp _____ auf 65,29 Normalstösse festsetzte. Es ging von einem Faktor 0,17 aus, statt von 0,0861. Am 12. Juli 2000 waren die aSöBv und die Vo BLW bereits in Kraft. Weshalb das LWA von einem falschen Faktor ausging, braucht nicht geprüft zu werden. Wesentlich ist, dass es dafür sorgt, dass die Bestimmungen des Bundesrechts nunmehr zur Anwendung gelangen. Immerhin erscheint es bemerkenswert, dass dieser Fehler nicht früher aufgefallen war. Aber wie dem auch sei, der Bürger kann sich nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand einer einmal erlassenen Dauerverfügung, eine solche liegt hier vor, verlassen. Die nachträgliche Änderung des Sachverhalts und/oder der Rechtslage sowie die ursprüngliche Fehlerhaftigkeit von Verfügungen kann für die Behörde Grund sein, einen neuen Entscheid zu fällen (PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., S. 264 ff., 274 ff.). Im vorliegenden Fall wurde keine Vertrauensgrundlage für die Zukunft geschaffen. Es wurden dem Beschwerdeführer keine Zusagen für die Zukunft erteilt und auch keine günstigen zukünftigen Dispositionen in Aussicht gestellt, die dann infolge der Gesetzesänderung nicht eingehalten werden konnten. Insofern lässt sich der Widerruf der Verfügung vom 12. Juli 2000 nicht beanstanden. Folglich ist nicht zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 8 Abs. 3 aSöBV für eine Herabsetzung des Normalbesatzes gegeben sind.

c) Die ILFD und das LWA haben die Herabsetzung des Normalbesatzes verfügt. Damit sind sie den Anforderungen der aSöBV und der Vo BLW nachgekommen und haben mithin die Angelegenheit der aktuellen Rechtslage angepasst. Dieses Vorgehen kann nicht als willkürlich bezeichnet werden und es bestehen auch keine Anzeichen dafür, dass seitens der beiden vorinstanzlichen Behörden ein eigentlicher Ermessensmissbrauch vorliegen würde. Gerade auch die Rechtsgleichheit gebietet es, dass alle Schafhalter gleich behandelt werden. Aus diesen Gründen kann es nicht angehen, dass der am 12. Juli 2000 verfügte Höchstbesatz weiterhin Bestand hat. Eine Weiterführung des damals festgelegten Normalbesatzes würde gegen die Vo BLW verstossen und wäre demnach unzulässig (vgl. Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-6685/2007 vom 18. Januar 2008).

d) An diesem Ergebnis vermögen die Einwände des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Immerhin mag es zutreffen, dass die nunmehr verfügte Massnahme indirekt auch bezweckt, eine Überweidung und Erosion der Alp _____ zu vermeiden. Es ist bekannt, dass Schafe zur Verarmung der Vegetation beitragen können. Um solche Folgeschäden zu vermeiden und um eine nachhaltige Nutzung der Alpen sicherzustellen, ist die Herabsetzung der Anzahl Tiere pro Fläche eine der möglichen Massnahmen. Was es mit den von Y. durchgeführten Kontrollen für eine Bewandnis hat und was daran "pikant" sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern sich Y. widersprüchlich verhalten haben soll. Die Behauptung, der Staat Freiburg hätte gegen

Art. 21 aSöBV verstossen, ist, obwohl von der ILFD bestritten, nicht weiter zu prüfen, weil, selbst wenn sie zutreffen sollte, dies am Ausgang des Verfahren nichts ändern würde.

Damit sind die Rechtsbegehren 1 und 2 als unbegründet abzuweisen.

8. a) Nach Art. 8 Abs. 4 aSöBV kann der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin gegen die Neufestsetzung des Normalbesatzes nach Abs. 3 innerhalb von 30 Tagen Einsprache erheben und die Überprüfung des Entscheids aufgrund eines Bewirtschaftungsplanes verlangen, der innerhalb eines Jahres vorzulegen ist. Gemäss Art. 9 aSöBV muss der Bewirtschaftungsplan die Angaben enthalten, die zur Festsetzung des Normalbesatzes erforderlich sind, der einer nachhaltigen Bewirtschaftung entspricht. Das Bundesamt legt die Anforderungen fest, denen ein Bewirtschaftungsplan genügen muss (Abs. 1). Der Bewirtschaftungsplan muss von Fachleuten erstellt werden, die vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin unabhängig sind (Abs. 2). Die Anforderungen an einen Bewirtschaftungsplan sind in Art. 1 Vo BLW festgelegt.

b) Die ILFD führt im angefochtenen Entscheid aus, dass die Herabsetzung des Normalbesatzes nicht auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV beruhe, sondern deshalb notwendig geworden sei, weil in der Vergangenheit irrtümlicherweise ein GVE-Faktor von 0,17 statt von 0,0861 angewandt worden sei. Es bestehe deshalb eigentlich auch kein Raum für ein Einspracheverfahren. Da es aber mit ihrem Entscheid letztlich zu einer Herabsetzung des zulässigen Normalbesatzes komme, rechtfertige es sich, dem Beschwerdeführer die Gelegenheit zu geben, einen Bewirtschaftungsplan einzureichen, zumal auch das LWA nichts dagegen einzuwenden habe.

Der Beschwerdeführer beantragt für den Fall der Abweisung seines Hauptbegehrens, dass der Eventualantrag auf Einreichen eines Bewirtschaftungsplanes ebenfalls in die Beschwerde aufzunehmen sei.

Die ILFD widersetzt sich diesem Gesuch nicht.

c) Es herrscht bei den Parteien Einigkeit darüber, dass der Beschwerdeführer bei Abweisung seiner Hauptbegehren einen Bewirtschaftungsplan einreichen kann. Demgemäss erübrigen sich weitere Ausführungen zum Eventualbegehren 3.

9. Zusammengefasst ergibt sich, dass die Beschwerde, soweit sie nicht gegenstandslos ist (vgl. Rechtsbegehren 3) unbegründet und folglich abzuweisen ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Gerichtskosten, die auf 1'000 Franken festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet werden, dem Beschwerdeführer auferlegt (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifV]; SGF 150.12]).

Eine Parteientschädigung steht dem unterliegenden Beschwerdeführer nicht zu (Art. 137 Abs. 1 VRG).

10. Nach Art. 166 Abs. 2 LwG kann gegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden; ausge-

nommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden.

Bei der hier zur Beurteilung strittigen Sache geht es nicht um einen Beitrag zur Strukturverbesserung, weshalb die Ausnahme nach Art. 166 Abs. 2 LwG nicht zur Anwendung gelangt. Zudem ist das Urteil des Kantonsgerichts ein letztinstanzlich kantonaler Entscheid, weshalb eine allfällige dagegen gerichtete Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht zu erheben ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6685/2007 vom 18. Januar 2008 E. 2).

D e r H o f e r k e n n t :

I. Die Beschwerde wird, soweit sie nicht gegenstandslos ist, abgewiesen.

Der Entscheid der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft vom 16. Dezember 2008 wird vollumfänglich bestätigt.

II. Die dem Staat Freiburg geschuldeten Gerichtskosten von 1'000 Franken werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

303;30310