



## Urteil vom 18. Oktober 2011

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),  
Richter David Aschmann, Richter Ronald Flury,  
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch Fürsprecher Y.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Kantonsgericht Freiburg III. Verwaltunggerichtshof,**  
Route André-Piller 21, 1762 Givisiez,  
Vorinstanz,

**Direktion der Institutionen und der Land- und  
Forstwirtschaft,** Postfach, 1701 Freiburg,  
Zweitinstanz,

**Amt für Landwirtschaft,** Route Jo Siffert 36, 1762 Givisiez,  
Erstinstanz.

Gegenstand

Sömmerungsbeiträge, Anpassung des Normalbesatzes.

**Sachverhalt:****A.**

X.\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) bewirtschaftet in [...] einen landwirtschaftlichen Betrieb, welcher 15 Hektaren (ha) eigenes Land, 20 ha Pachtland sowie 3 ha Wald umfasst. Gemeinsam mit [...] betreibt er Milchwirtschaft, Ackerbau und Schafzucht. Seit 1988 sömmerert er eigene Schafe auf der Alp A.\_\_\_\_\_ [...]. Er bewirtschaftete diese Alp zunächst mit einem anderen Pächter zusammen, seit 2001 als alleiniger Pächter. Am 2. September 2005 kaufte er die Alp.

**B.**

Mit Verfügung vom 12. Juli 2000 legte das Amt für Landwirtschaft des Kantons Freiburg (LwA, Erstinstanz) den Normalbesatz des Sömmerungsbetriebs Alp A.\_\_\_\_\_ auf 65.29 Normalstösse (NST) fest. Gemäss Selbstdeklaration vom 28. Juli 2000 (offizielle Agrardatenerhebung 2000 des Landwirtschaftsdepartements des Kantons Freiburg) hielt die seinerzeitige Bewirtschafterin der Alp 372 "andere weibliche Schafe > 1 Jahr", 4 "Widder über 1-jährig" und 32 "Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)" während einer Sömmerungsdauer von 114 Tagen (vgl. auch "Agrarpolitische Massnahmen 2000, Grundlagen der Berechnung: Sömmerungsbeiträge 2000" des Landwirtschaftsdepartements des Kantons Freiburg vom 25. März 2001).

**C.**

**C.a** Mit Schreiben vom 19. April 2007 orientierte das LwA den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers, es habe 2006 im ganzen Kanton Freiburg eine eingehende Kontrolle aller Gesuche, die einen Normalbesatz der Kategorie "Schafe" betreffen, vorgenommen. Dabei habe das LwA festgestellt, dass die Bestossung von 65.30 NST, die am 30. Juli 2000 [recte wohl: 12. Juli 2000] nach der Einführung der Verordnung über Sömmerungsbeiträge vom 29. März 2000 (aSöBV, AS 2000 1105 ff.) für den Sömmerungsbetrieb A.\_\_\_\_\_ festgelegt worden sei, den "heute" bekannten Kriterien nicht entspreche. Das LwA sehe sich daher gezwungen, den Normalbesatz des Sömmerungsbetriebs des Beschwerdeführers anzupassen und eine neue Verfügung zu erlassen. Um der Anfrage des Beschwerdeführers vom 24. März 2007 Folge zu geben und ihm eine persönliche Einschätzung zu ermöglichen, liste das LwA sämtliche Kriterien auf, die für diese neue Verfügung für das Jahr 2007 und die folgenden Jahre verwendet würden:

1. Art. 6 Abs. 4 aSöBV halte fest, dass die durchschnittlichen Besatzzahlen in den Jahren 1996 bis 1998 massgebend seien:

$495 \text{ Schafe} \times 0.0861 \text{ Grossvieheinheiten (GVE)} \times 1.10 \text{ (110 Tage)} = 46.88 \text{ NST.}$

2. Der vom Staatsrat des Kantons Freiburg anerkannte Bericht über die Schafweiden in den Bergen halte fest, dass das LwA mit dem Vollzug der in Kapitel 3 dieses Berichts vorgesehenen Massnahmen beauftragt sei. Die besonderen Massnahmen pro Alp seien auf einem Merkblatt festgehalten, das Bestandteil des Berichts sei:

$348 \text{ Schafe} \times 0.0861 \times 1.00 \text{ (100 Tage)} = 29.96 \text{ NST.}$

3. Art. 6 Abs. 5 aSöBV halte fest, dass das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) für Schafe pro ha Nettoweidefläche einen Höchstbesatz je nach Standort, Weideorganisation und Weidesystem festlege:

$56.28 \text{ ha} \times 4.5 \text{ Schafe/ha} = 254 \text{ Schafe} \times 1.5 \times 0.0861 = 32.80 \text{ NST}$

oder

$56.28 \text{ ha} \times 0.4 \text{ GVE/ha} = 22.51 \text{ GVE} \times 1.5 = 33.76 \text{ NST.}$

4. Art. 6 Abs. 6 aSöBV halte fest, dass sich der Kanton, wenn ein Bewirtschaftungsplan vorliege, bei der Festsetzung des Normalbesatzes auf die darin enthaltenen Besatzzahlen stütze.

Abschliessend erklärte das LwA: "Falls wir bis Mitte Mai nicht von Ihnen hören, werden wir Ihnen unsere formelle Verfügung zustellen."

**C.b** Durch Eingabe vom 15. Mai 2007 nahm der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers zum Schreiben des LwA vom 19. April 2007 Stellung. Dabei wies er insbesondere darauf hin, dass die Angaben über die NST zwischen der Schätzung von 98.94 (Freiburger Landwirtschaftliche Amortisationskasse, Berechnung der Belastungsgrenze vom 22. Juli 2005) und der tiefsten Zahl von 29.96 im Schreiben des LwA variierten. Bezüglich des dem Beschwerdeführer offensichtlich mit dem oben erwähnten Schreiben des LwA vom 19. April 2007 zugestellten provisorischen Berichts über die Alp A. \_\_\_\_\_ vom 16. Januar 2007 erklärte er, dieser werde als nicht aussagekräftig taxiert. Es verletze die elementaren Verfahrensvorschriften, wenn alleine im Spätherbst (19.

Oktober 2006) eine Besichtigung durchgeführt werde. Zu diesem Zeitpunkt könne die Vegetation nicht mehr geprüft werden, und es könnten keine korrekten Schlüsse gezogen werden.

**C.c** Mit Brief vom 5. Juni 2007 antwortete das LwA, bei der Einführung der aSöBV bzw. der Verordnung des BLW über die Bewirtschaftung von Sömmerungsbetrieben vom 29. März 2000 (SR 910.133.2, nachfolgend als "Vo BLW" bezeichnet) sei der Begriff des "mittleren Alpschafs zu 0.0861 GVE" eingeführt und falsch verstanden worden. 1998 habe der Faktor für die Umrechnung in GVE für ausgewachsene Schafe 0.17 betragen, so dass es die Berechnung für die Alp A. \_\_\_\_\_ wie folgt vorgenommen habe: 348 Schafe x 0.17 GVE x 1.1036 (rund 110 Tage) = 65.29 NST. Dieser Normalbesatz sei auch heute noch in Kraft.

Die Autonome Landwirtschaftliche Amortisationskasse habe ihre Berechnung aufgrund der vom Bewirtschafter gelieferten Informationen vorgenommen: 485 Schafe x 0.17 x 1.20 (120 Tage) = 98.94 NST. In der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswerts werde der Begriff des mittleren Alpschafs (0.0861 GVE) nicht erwähnt; nur der in der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV, SR 910.91, Stand am 1. Juli 2011) festgelegte Faktor (0.17) sei ausschlaggebend.

Bei der Vorbereitung des Dossiers für die Kontrolle 2006 habe sich das LwA die Frage gestellt, ob die Anzahl Schafe, die auf den für Betriebe mit mehr als 100 Schafen erstellten technischen Fichen eingetragen sei, mit 0.17 GVE (mehr als 1 Jahr alte Schafe) oder mit 0.0861 GVE (mittlere Alpschafe) multipliziert werden sollte. Der Spezialist des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (LIG), B. \_\_\_\_\_, habe eine Berechnung aus einer Mischung mit ausgewachsenen Schafen und Lämmern vorgenommen. Somit sei das "mittlere Alpshaf" ausschlaggebend für die Berechnung des Normalbesatzes. Aus diesem Grund müsse der Normalbesatz der Alp A. \_\_\_\_\_ mit dem Faktor 0.0861 GVE und nicht wie bisher mit 0.17 GVE festgelegt werden.

Solange das LwA nicht über einen Bewirtschaftungsplan für die Alp A. \_\_\_\_\_ verfüge, werde für die Festlegung des Normalbesatzes von 348 Schafen während 100 Tagen ausgegangen. Sobald ein genehmigter Bewirtschaftungsplan vorliege, werde sich der Kanton in Anwendung von

Art. 6 Abs. 5 aSöBV auf die darin enthaltenen Zahlen beziehen, um die neue Bestossung festzulegen.

**D.**

Mit Entscheid vom 29. Januar 2008, welcher die Verfügung vom 12. Juli 2000 aufhob und sie "mit Wirkung ab 2008" ersetzte, legte das LwA für die Alp A.\_\_\_\_\_ (Sömmerungsbetrieb Nr. [...]) einen neuen Normalbesatz für Schafe von 33.75 NST fest (392 Schafe zu 0.0861 GVE während 100 Tagen). Es begründete diese Änderung insbesondere mit der Gleichbehandlung aller Schafsömmerungsbetriebe im Kanton Freiburg. Das LwA sei bestrebt, eine Bestossung festzulegen, die einer nachhaltigen Nutzung der Alp A.\_\_\_\_\_ entspreche. Daher habe es beschlossen, eine Ad-hoc-Kommission zu bilden und diese zu beauftragen, für die Alp A.\_\_\_\_\_ einen neuen Bericht über die Schafweiden in den Bergen zu verfassen. Die Feldprotokolle seien 2006 und 2007 während der Vegetationszeit aufgenommen worden. Auf der Alp A.\_\_\_\_\_ bestehe eine ständige Behirtung. Eines der wichtigsten Anliegen des LwA habe deshalb darin bestanden, den Höchstbesatz zu kennen, der für eine nachhaltige und langfristige Nutzung dieser Schafweide maximal zulässig sei. Es werde ausdrücklich darum gebeten, die im Bericht vorgesehenen Bestimmungen zu befolgen und um jeden Preis zu verhindern, dass die Schafe auf die benachbarten Sömmerungsbetriebe C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ sowie auf die von Pro Natura geschützte Weidefläche weiden gingen. Das LwA erhalte diesbezüglich von verschiedenen betroffenen Kreisen jedes Jahr zahlreiche Reklamationen. Aus diesem Grund habe es ernsthafte Bedenken, was die Beaufsichtigung der Schafherde durch den Hirten betreffe.

**E.**

Am 3. März 2008 focht der Beschwerdeführer den Entscheid des LwA vom 29. Januar 2008 bei der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft des Kantons Freiburg (ILFD, Zweitinstanz) an, welche das Rechtsmittel am 16. Dezember 2008 "teilweise" abwies.

**F.**

Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 29. Januar 2009 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht Freiburg (Vorinstanz). Dessen III. Verwaltungsgerichtshof wies die Beschwerde mit Urteil vom 1. Dezember 2009 ab, soweit sie nicht gegenstandslos geworden war.

**G.**

Mit Eingabe vom 8. Februar 2010 (eingegangen am 10. Februar 2010) focht der Beschwerdeführer den am 6. Januar 2010 versandten Entscheid des Kantonsgerichts Freiburg vom 1. Dezember 2009 beim Bundesverwaltungsgericht an. Er stellt folgende Rechtsbegehren:

"1. Es sei das Urteil des III. Verwaltungsgerichtshofs des Kantonsgerichtes Freiburg vom 1. Dezember 2009 aufzuheben.

2. Es sei der Normalbesatz für Schafe der Alp A. \_\_\_\_\_ (Sömmerungsbetrieb Nr. [...]) gemäss Verfügung vom 12.07.2000 weiterhin auf 65.29 NST festzusetzen;

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Zur Begründung hält er insbesondere fest, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt nicht korrekt festgestellt, weil sie die "Basisjahre" der Schafhaltung auf der Alp A. \_\_\_\_\_ falsch gewürdigt habe, denn seinerzeit hätten nur die Mutterschafe deklariert werden müssen, während die Jungtiere in der Deklaration der Muttertiere enthalten gewesen seien. Die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt auch insofern nicht korrekt gewürdigt, als sie entgegen den vorgelegten Beweismitteln zum Schluss gekommen sei, dass ökologische Schäden auf der Alp A. \_\_\_\_\_ vorhanden seien, welche eine Herabsetzung der NST rechtfertigten.

Weiter habe die Vorinstanz Bundesrecht verletzt, indem sie ihrem Entscheid einen "Rechnungsfehler" zugrundegelegt, jedoch nicht geprüft habe, ob die gesetzlichen Bedingungen für eine Herabsetzung der NST erfüllt seien. Überdies habe sie Bundesrecht verletzt, indem sie ausgeführt habe, dass die Rechtsgleichheit höher zu gewichten sei als die Rechtsbeständigkeit der Verfügung, ohne dies in nachvollziehbarer Weise darzulegen.

**H.**

Die Vorinstanz erklärte in ihrer Vernehmlassung vom 9. März 2010, grundsätzlich würden alle mit dem angefochtenen Entscheid in Widerspruch stehenden tatsächlichen Behauptungen des Beschwerdeführers bestritten. In der Sache selbst werde auf die Ausführungen im angefochtenen Urteil verwiesen, an denen der III. Verwaltungsgerichtshof vollumfänglich festhalte. Im Übrigen verzichte das Kantonsgericht auf eine Stellungnahme und beantrage, die Beschwerde abzuweisen.

Das LwA als Erstinstanz führte in einem Schreiben vom 24. März 2010 an das Bundesverwaltungsgericht aus, es stelle sich hinter die bis zu diesem Datum getroffenen Entscheide und plädiere somit dafür, die Beschwerde abzuweisen.

Die ILFD als Zweitinstanz teilte dem Bundesverwaltungsgericht am 21. April 2010 innerhalb erstreckter Frist schriftlich mit, dass sie auf die Einreichung einer Vernehmlassung verzichte; die Beschwerde vom 8. Februar 2010 enthalte keine neuen Elemente, welche eine Stellungnahme erforderlich machen würden. In diesem Sinne ersuche die ILFD darum, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Am 4. Mai 2010 übermittelte das Bundesverwaltungsgericht das Dossier B-788/2010 mit sämtlichen Akten dem BLW und ersuchte dieses, bis zum 4. Juni 2010 als Fachbehörde Stellung zu nehmen. Das BLW äusserte sich mit Eingabe vom 20. Mai 2010, welche den Verfahrensbeteiligten am 26. Mai 2010 zugesandt wurde. Es erklärte dabei insbesondere, für ein mittleres Alpschaf seien 0.0861 GVE anzurechnen; der Faktor 0.17, der zu einem Normalbesatz von 65.29 NST führe, sei "von Anfang an" falsch. Ein Bewirtschaftungsplan mit höherem Normalbesatz sei vorbehalten.

#### I.

Mit Schreiben vom 24. September 2010 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht die Erstinstanz, ihm bis 18. Oktober 2010 deren Verfügung vom 12. Juli 2000 sowie eine Liste der 20 Betriebe mit mehr als 100 Schafen zukommen zu lassen. Es bezog sich dabei auf einen Brief des LwA vom 22. April 2009 an die Vorinstanz, worin dieses darauf aufmerksam gemacht hatte, dass im Kanton Freiburg 630 Sömmerungsbetriebe eine Zuteilung der NST "nach geltendem Recht" hätten, wovon 20 Betriebe über 100 Schafe hielten. Einzig der Betrieb des Beschwerdeführers verfüge über eine zu hohe Zahl NST, was mit dem angefochtenen Entscheid des LwA korrigiert werden solle.

Das LwA führte in seinem Antwortschreiben vom 12. Oktober 2010, welchem es die eingeforderte Liste beilegte, unter anderem aus, es habe den Entscheid vom 12. Juli 2000 betreffend den Sömmerungsbetrieb Nr. [...] "A.\_\_\_\_\_" nicht finden können. In der Datei, welche sämtliche Entscheide über die Verfügung des Normalbesatzes der im Kanton Freiburg liegenden Sömmerungsbetriebe enthalte, stehe in der Wegleitung unter Punkt SA.5, dass diese Verfügung in Einzelfällen fehle,

wobei die Eröffnung des Normalbesatzes "in den darauffolgenden Wochen erfolgen" sollte. Dieses Vorgehen sei für die Alp A. \_\_\_\_\_, bei welcher der Normalbesatz in der erwähnten Datei offensichtlich nicht habe festgelegt werden können, angewandt worden. Der Antrag auf Sömmerungsbeiträge für das Jahr 2000 sei durch die damalige Bewirtschafterin ausgefüllt worden, und am 23. Dezember 2000 sei eine Akontozahlung an diese ausbezahlt worden. Die Ausrichtung des restlichen Beitrages für das Jahr 2000 bzw. der Entscheid über die Zuteilung von 65.29 NST sei der Bewirtschafterin am 25. März 2001 zugestellt worden.

Am 20. Oktober 2010 liess das Bundesverwaltungsgericht die Eingabe der Erinstanz vom 12. Oktober 2010 dem Beschwerdeführer, der Vorinstanz sowie der Zweitinstanz zukommen und räumte ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme ein. Der Beschwerdeführer äusserte sich nach Fristerstreckung mit Schreiben vom 26. November 2010. Dabei beantragte er, die Verfügung des LwA vom 12. Juli 2000 betreffend die Alp A. \_\_\_\_\_ sei beim BLW zu edieren.

Auf entsprechende schriftliche Einladung des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Dezember 2010 hin führte das BLW in seinem Antwortschreiben vom 15. Dezember 2010 aus, seine heutige elektronische Ablage erfasse nur Dokumente ab dem Jahr 2004. Die Nachforschung in seiner Registratur, welche Dokumente in Papierform aufbewahre, habe ergeben, dass keine Verfügungen betreffend die erstmalige Feststellung des Normalbesatzes aus dem Kanton Freiburg vorlägen. Dies sei in erster Linie darauf zurückzuführen, dass das BLW in Anbetracht der grossen Anzahl von Verfügungen deren Zustellung auch nicht explizit verlangt habe. Allein der Kanton Freiburg habe im Jahr 2000 über 600 Verfügungen erlassen. Somit hätte das BLW schweizweit mit einigen Tausend Verfügungen rechnen müssen, was weder erwünscht noch zweckmässig gewesen sei. Hingegen würden Verfügungen, welche eine Neufestsetzung bzw. eine Korrektur eines bereits verfügten Normalbesatzes beinhalteten, dem BLW zugestellt und auch aufbewahrt. Das BLW erachte die Verfügung vom 12. Juli 2000 jedoch als unerheblich für die Beurteilung des vorliegenden Falles. Eine Anpassung des Normalbesatzes könne jederzeit vorgenommen werden, wenn es die Umstände erforderten. Die Herabsetzung sei aufgrund eines Augenscheins der zuständigen Expertenkommission erfolgt. Es bleibe nun zu prüfen, ob die Festsetzung des neuen Normalbesatzes gemäss den geltenden rechtlichen Grundlagen erfolgt sei.



Das Antwortschreiben des BLW an das Bundesverwaltungsgericht vom 15. Dezember 2010 wurde den Verfahrensbeteiligten am 17. Dezember 2010 zur Kenntnisnahme zugestellt.

**J.**

Mit Schreiben vom 19. Juli 2011 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht das LwA, ihm den im angefochtenen Entscheid erwähnten Bericht des Büros für Natur- und Landschaftsschutz zukommen zu lassen. Am 26. Juli 2011 brachte es diesen ("Rapport du 20 juillet 2007 de E.\_\_\_\_\_") zusammen mit dem Begleitschreiben des LwA den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis.

**K.**

Auf die dargelegten und weitere Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid wesentlich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Nach Art. 33 Bst. i VGG ist die Beschwerde zulässig gegen Verfügungen kantonaler Instanzen, soweit ein Bundesgesetz gegen ihre Verfügungen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht.

**1.1** Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) sieht vor, dass gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann; ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden. Eine solche Ausnahme liegt hier jedoch nicht vor, denn Sömmerungsbeiträge sind ökologische Direktzahlungen, keine Beiträge zur Strukturverbesserung (vgl. Überschrift 3. Kapitel LwG: "ökologische

Direktzahlungen"; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6685/2007 vom 18. Januar 2008 E. 1.1).

**1.2** Beim angefochtenen Urteil des III. Verwaltungsgerichtshofs des Kantonsgerichts Freiburg handelt es sich um eine "Verfügung" einer letzten kantonalen Instanz im Sinne von Art. 166 Abs. 2 LwG (Art. 114 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Freiburg vom 23. Mai 1991, VRG, SGF 150.1, Einleitungssatz).

**1.3** Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Entscheidadressat vom angefochtenen Urteil besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung, weshalb er nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt ist. Frist und Form sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

**1.4** Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

## **2.**

Gemäss Art. 77 LwG richtet der Bund Bewirtschaftern von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft Beiträge aus. Diese bemisst er so, dass sich der Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft wirtschaftlich lohnen (Art. 77 Abs. 1 LwG). Nach Art. 77 Abs. 2 LwG bestimmt der Bundesrat: a. die Tierkategorien, für welche Beiträge ausgerichtet werden; b. den Beitrag je gesömmerte Grossvieheinheit und Tierkategorie oder nach Normalbesatz; c. die zulässige Bestossung sowie weitere Voraussetzungen und Auflagen für die Beitragsberechtigung. Gestützt auf Art. 77 Abs. 2 LwG sowie auf Art. 177 LwG hat er die Verordnung über Sömmerungsbeiträge vom 14. November 2007 (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV, SR 910.133, in Kraft seit 1. Januar 2009) bzw. die aSöBV (in Kraft vom 1. Mai 2000 bis zum 31. Dezember 2008; Art. 29 SöBV) erlassen.

**2.1** Die erstinstanzliche Verfügung ("Entscheid 2008") über die Neufestsetzung des Normalbesatzes für die Alp A.\_\_\_\_\_ erging am 29. Januar 2008. Sie stützt sich explizit auf die aSöBV (Art. 8 Abs. 3 und Art. 10), die Vo BLW, "den Auftrag des Staatsrats des Kantons Freiburg an das Amt für Landwirtschaft, den Bericht von Herrn F.\_\_\_\_\_,

Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve [sowie] den Bericht von Herrn E. \_\_\_\_\_, Büro für Natur- und Landschaftsschutz".

**2.2** In E. 3b des angefochtenen Urteils führte das Kantonsgericht aus, die Streitsache sei vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts eingeleitet und vorinstanzlich entschieden worden, so dass sie gestützt auf die allgemeinen Grundsätze über das Übergangsrecht nach dem bisherigen Recht, also nach der aSöBV, zu beurteilen sei. Der Beschwerdeführer gelangt zum gleichen Schluss.

**2.3** Einzige (ausdrücklich als solche bezeichnete) Übergangsbestimmung der SöBV ist Art. 31. Gemäss dieser Vorschrift gilt der aufgrund der aSöBV festgelegte Normalbesatz, solange keine Anpassung nach Art. 9 SöBV erfolgt. Im Übrigen ergibt sich aus allgemeinen Rechtsprinzipien, dass hier grundsätzlich die bei Erlass des erstinstanzlichen Entscheides in Kraft stehende aSöBV anzuwenden ist (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, N. 325 ff. mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 129 V 1 E. 1.2, wonach in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben).

### **3.**

**3.1** Nach Art. 1 Abs. 1 aSöBV werden Sömmerungsbeiträge für die Sömmerung Raufutter verzehrender Tiere, ohne Bisons und Hirsche, auf Sömmerungs-, Hirten- und Gemeinschaftsweidebetrieben ausgerichtet. Beitragsberechtigt sind insbesondere Bewirtschafter solcher Betriebe mit zivilrechtlichem Wohnsitz bzw. Sitz in der Schweiz (Art. 2 Bst. a aSöBV). Die Sömmerungsbeiträge ergeben sich aus einer 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). Wenn die Bestossung den Normalbesatz übersteigt, werden die Beiträge gekürzt oder es wird kein Beitrag ausgerichtet (Art. 5 Abs. 1 und 2 aSöBV). Art. 6 aSöBV regelt die Festsetzung des Normalbesatzes. Er definiert diesen als den einer nachhaltigen Nutzung entsprechenden Viehbesatz, umgerechnet in NST (Art. 6 Abs. 1 aSöBV). Ein NST entspricht der Sömmerung einer Raufutter verzehrenden Grossvieheinheit (RGVE) während 100 Tagen (Art. 6 Abs. 2 aSöBV).

Für die Umrechnung der landwirtschaftlichen Nutztiere der verschiedenen Kategorien in GVE gelten die Faktoren im Anhang zur LBV. Die in der LBV umschriebenen Begriffe gelten für das LwG und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen (Art. 1 Abs. 1 LBV).

Bei überjährigen, nicht gemolkenen Schafen beträgt der Faktor für die Umrechnung des Tierbestandes in GVE 0.17; Jungschafe unter einem Jahr sind in den Faktoren der weiblichen Tiere eingerechnet, was sich in einem GVE-Faktor von 0.0 für diese Schafkategorie niederschlägt (Art. 27 und Anhang der LBV; ebenso gemäss ursprünglicher Fassung, AS 1999 62).

**3.2** Der Kanton setzte für jeden Sömmerungs-, Hirten- oder Gemeinschaftsweidebetrieb den Normalbesatz für Schafe (ohne Milchschafe) sowie für die übrigen Tiere fest (Art. 6 Abs. 3 aSöBV). Nach Art. 6 Abs. 4 aSöBV waren dabei die durchschnittlichen Besatzzahlen in den Jahren 1996 - 1998 (Basisjahre) massgebend. Wenn der Besatz auf einem Betrieb in den Basisjahren durch ausserordentliche Umstände beeinflusst war oder Daten fehlten, entschied der Kanton, wobei er insbesondere die Angaben des Alpwirtschaftskatasters berücksichtigen konnte (Art. 6 Abs. 4 aSöBV). Lag ein Bewirtschaftungsplan vor, so stützte sich der Kanton bei der Bestimmung des Normalbesatzes auf die darin enthaltenen Besatzzahlen (Art. 6 Abs. 6 aSöBV).

Aktenkundig ist, dass auf der Alp A. \_\_\_\_\_ 1996 483 Schafe während 105 Tagen, 1997 493 Schafe während 110 Tagen und 1998 508 Schafe während 113 Tagen gehalten wurden (vgl. unten E. 5.10.2). Mit Verfügung vom 12. Juli 2000 setzte das LwA den Normalbesatz für den Sömmerungsbetrieb Alp A. \_\_\_\_\_ auf 65.29 NST fest, was 384 über einjährigen Schafen während einer Sömmerungsdauer von 100 Tagen oder 348 über einjährigen Schafen während einer Sömmerungsdauer von 110 Tagen entsprechen würde.

**3.3** Gemäss Art. 6 Abs. 5 aSöBV legte das BLW für Schafe (ohne Milchschafe) pro ha Nettoweidefläche einen Höchstbesatz je nach Standort, Weideorganisation und Weidesystem fest. Es tat dies im Anhang zur Vo BLW.

**3.4** Gestützt auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV setzt der Kanton 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 aSöBV nicht zur Behebung ökologischer Schäden geführt haben; c. sich die Weidefläche, insbesondere durch Verwaldung oder Verbuschung, wesentlich reduziert hat.

**3.5** Art. 15 aSöBV regelt die Kontrolltätigkeit des Kantons. Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift bestimmt, dass der Kanton für den Vollzug Organisationen beiziehen kann, die für eine sachgemässe und unabhängige Kontrolle Gewähr bieten. Nach Abs. 2 überprüft der Kanton oder die Organisation die vom Bewirtschafter eingereichten Angaben, die Beitragsberechtigung und die Einhaltung der Anforderungen. Gemäss Abs. 3 veranlasst der Kanton, dass folgende Betriebe kontrolliert werden: a. alle Betriebe, welche zum ersten Mal Sömmerungsbeiträge beanspruchen; b. alle Betriebe, auf welchen bei den Kontrollen im Vorjahr Mängel festgestellt wurden und c. mindestens 10 % der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten übrigen Betriebe.

**3.6** Im Rahmen des Übergangsrechts bestimmte Art. 21 Abs. 1 aSöBV, dass der Kanton auf Betrieben mit mehr als hundert Schafen die Weideführung und die Ausscheidung nicht beweidbarer Flächen bis spätestens am 30. September 2003 kontrolliere und den nach Art. 6 aSöBV festgelegten Normalbesatz gegebenenfalls korrigiere. Die ILFD führte im vorinstanzlichen Verfahren aus, die Überprüfung des Normalbesatzes habe vor dem 30. September 2003 stattgefunden.

**3.6.1** Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz verletze Bundesrecht, indem sie trotz abgelaufener Übergangsfrist in Anwendung von Art. 21 Abs. 1 aSöBV die NST herabsetze. Während der Übergangsjahre bis zum 30. September 2003 seien keine Bewirtschaftungsfehler festgestellt worden. Zudem habe er die Alp A. \_\_\_\_\_ erst am 2. September 2005 – also 23 Monate nach Ablauf der Übergangsfrist gemäss Art. 21 Abs. 1 aSöBV – käuflich erworben und zwar mit den auf 65.29 festgesetzten NST.

**3.6.2** Die aSöBV trat am 1. Mai 2000 in Kraft. Am 12. Juli 2000 verfügte das LwA gestützt auf Art. 6 Abs. 3 aSöBV einen Normalbesatz von 65.29 NST für den Schafsömmerungsbetrieb auf der Alp A. \_\_\_\_\_ (vgl. die Wegleitung zur Sömmerungserhebung 2000 vom 7. Juli 2000, S. 3, SA.5, welche Art. 6 aSöBV als Rechtsgrundlage für die Festlegung des

Normalbesatzes anführt). In der Folge richtete der Kanton dem Beschwerdeführer Sömmerungsbeiträge für 65.29 NST aus (vgl. die Verfügungen GELAN, Agrarpolitische Massnahmen, vom 26. März 2001 und vom 29. November 2007). Der neue Umrechnungsfaktor soll nach den Ausführungen des BLW zwar bereits im Jahr 1999 durch eine Arbeitsgruppe "Nachhaltige Schafalping" errechnet worden sein (vgl. unten E. 5.3). Die Herabsetzung des Normalbesatzes erfolgte indessen erst durch Verfügung des LwA vom 29. Januar 2008. Diese stützt sich ausdrücklich auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV (sowie auf Art. 10 aSöBV betreffend Anforderungen an die Bewirtschaftung).

**3.6.3** In seiner Vernehmlassung vom 14. Mai 2008 an die Zweitinstanz (ILFD) erklärte das LwA, es habe erst 2006, als das Mandat zur Kontrolle der Schafsömmerungsbetriebe den Wildhüterinnen und Wildhütern übergeben worden sei, festgestellt, dass eigentlich der GVE-Faktor von 0.0861 hätte angewendet werden müssen. Aus diesem Grund habe das LwA entschieden, bei ungefähr zehn Schafsömmerungsbetrieben, zu denen auch die Alp des Beschwerdeführers gehöre, den Normalbesatz zu korrigieren. Der Entscheid über die Herabsetzung des Normalbesatzes für die Alp A. \_\_\_\_\_ beruhe auf dem neuen Bericht [vom 20. Juli 2007] der Spezialisten B. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ vom LIG, E. \_\_\_\_\_ vom Büro für Natur- und Landschaftsschutz und G. \_\_\_\_\_, Schafhalter und Bewirtschafter einer Schafalp.

**3.6.4** Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass die Herabsetzung des Normalbesatzes für die Alp des Beschwerdeführers nicht innerhalb der Übergangsfrist von Art. 21 Abs. 1 aSöBV erfolgte.

#### **4.**

Mit Verfügung vom 29. Januar 2008 setzte das LwA den Normalbesatz für Schafe für die Alp A. \_\_\_\_\_ auf 33.75 NST fest, was 392 Schafen zu 0.0861 GVE während 100 Tagen entspricht. Der Entscheid erging gestützt auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV sowie "den Bericht von Herrn F. \_\_\_\_\_, Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve" und "den Bericht von Herrn E. \_\_\_\_\_, Büro für Natur- und Landschaftsschutz".

Materiell wird die Neufestsetzung (Herabsetzung) des Normalbesatzes einerseits damit begründet, dass bei dessen Berechnung ursprünglich ein falscher GVE-Umrechnungsfaktor verwendet worden sei (0.17 statt 0.0861). Diesbezüglich wird auch das Argument der Gleichbehandlung aller Schafsömmerungsbetriebe im Kanton Freiburg vorgebracht.

Andererseits werden Übernutzungserscheinungen sowie Defizite bei der Einzäunung und Überwachung der Herde auf der Alp A. \_\_\_\_\_ ins Feld geführt. Die nachstehenden Erwägungen behandeln diese Punkte in der angegebenen Reihenfolge.

## 5.

**5.1** Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt nicht korrekt festgestellt, indem sie die "Basisjahre" der Schafhaltung auf der Alp A. \_\_\_\_\_ falsch gewürdigt habe, denn damals hätten nur die Mutterschafe deklariert werden müssen, und die Jungtiere seien in der Deklaration der Muttertiere enthalten gewesen (auch heute noch gemäss LBV im Faktor des Muttertieres). Weiter rügt er, die Vorinstanz habe Bundesrecht verletzt, indem sie nicht dargelegt habe, wie das Verhältnis zwischen dem Faktor der LBV von 0.17 für Schafe inklusive Jungschafe und demjenigen der Verordnung BLW von 0.0861 für jedes Tier im vorliegenden Fall zu bewerten sei, da in den Basisjahren nur die "ältere[n] Schafe über 1 Jahr" hätten deklariert werden müssen und die Jungtiere unter einem Jahr in diesem Faktor inbegriffen gewesen seien.

**5.2** Das LwA erklärte in seiner Vernehmlassung vom 14. Mai 2008 an die Zweitinstanz (ILFD), um festzustellen, welche Bestossung berücksichtigt werden müsse, habe es den wissenschaftlichen Mitarbeiter des LIG, B. \_\_\_\_\_, damit beauftragt, den Faktor 0.0861 zu begründen. Dazu habe sich dieser auf den Vergleich zwischen dem Raufutterverzehr einer Kuh und demjenigen eines Schafes gestützt. Für eine gesömmerte Kuh, die im Durchschnitt 15 kg Trockensubstanz (TS) pro Tag verzehre, sei der Faktor 1 RGVE. Für ein Schaf, das im Durchschnitt 1.25 kg TS pro Tag verzehre, sei der Faktor 0.0861. 12 Schafe (Mischung aus Muttertieren und Lämmern) verzehrten im Durchschnitt 15 kg TS pro Tag, was ungefähr einem Faktor von 1 RGVE entspreche.

**5.3** In seiner Stellungnahme vom 20. Mai 2010 zu Händen des Bundesverwaltungsgerichts führte das BLW als Fachbehörde aus, der vormals in der Vo BLW verankerte Umrechnungsfaktor von 0.0861 GVE für ein mittleres Alpschaf basiere auf den Resultaten der Arbeitsgruppe "Nachhaltige Schafalping" aus dem Jahre 1999, entspreche der Abbildung einer durchschnittlichen Herdenstruktur und sei nach wie vor aktuell. Die Vorschriften über den Höchstbesatz für Schafweiden seien vollumfänglich in den heute geltenden Anhang 1 der

Sommerungsbeitragsverordnung vom 14. November 2007 (SöBV, SR 910.133) übernommen worden. Mit diesem Durchschnittsfaktor solle eine ökologische und nachhaltige Bewirtschaftung im Sommerungsgebiet erreicht werden, welche letztendlich zu Sommerungsbeiträgen gemäss Art. 77 LwG berechtige.

Die Anwendung des Faktors von 0.17 pro Schaf (gemäss Anhang LBV), welcher zu einem Normalbesatz von 65.29 NST führe, erweise sich als von Anfang an falsch und müsse unabhängig von anderen möglichen Herabsetzungsgründen (Art. 8 Abs. 3 aSöBV) im Lichte der Gleichbehandlung mit den anderen Alpen und auch einer nachhaltigen Bewirtschaftung korrigiert werden.

**5.4** Laut den im vorinstanzlichen Urteil (E. 6a) zitierten Erwägungen der Zweitinstanz (E. 2.4 f.) stützte sich das LwA beim Erlass seiner Verfügung vom 12. Juli 2000 auf die Berechnungen der Arbeitsgruppe "Schafbeweidung", welche den Höchstbesatz der Alp A.\_\_\_\_\_ 1999 auf 348 Schafe für eine Sommerungsdauer von 100 Tagen festgelegt habe. Dabei sei der Höchstbesatz für die Berechnung des Normalbesatzes mit dem GVE-Faktor 0.17, wie er im Anhang der LBV festgelegt sei, multipliziert worden; das Resultat sei auf 110 Tage aufgerechnet worden ( $348 \times 0.17 \times 1.1 = 65.29$  NST). Im Jahr 2006 habe das LwA festgestellt, dass es zu Unrecht einen GVE-Faktor von 0.17 statt von 0.0861 angewandt habe.

Für Muttertiere betrage der GVE-Faktor 0.17. Bei einer gewöhnlichen Herde mit Muttertieren und Jungschafen (mittleres Alpschaf) betrage er jedoch 0.0861 (Hinweis auf den Bericht der Arbeitsgruppe "Nachhaltige Schafalpung" vom 6. September 1999, S. 15, sowie auf den Anhang der Vo BLW). Vorliegend sei die Arbeitsgruppe "Schafbeweidung" bei der Festsetzung des damaligen Höchstbesatzes auf 348 Schafe von einer gewöhnlichen Herde mit Muttertieren und Jungschafen ausgegangen. Bei korrekter Beziehung dieser Werte hätte der Normalbesatz für die Alp A.\_\_\_\_\_ schon im Jahr 2000 auf 29.96 NST ( $348 \times 0.0861$ ) festgesetzt werden müssen. Stattdessen sei er während Jahren unter Anwendung des falschen GVE-Faktors berechnet worden, was es nun zu korrigieren gelte.

Die durchschnittlichen Besatzzahlen der Jahre 1996 bis 1998 seien insofern nicht relevant, als das Produktionspotential der Alp A.\_\_\_\_\_ keine Bestossung im damaligen Ausmass zulasse. Der Höchstbesatz für



die Alp A. \_\_\_\_\_ sei 1999 von der Arbeitsgruppe "Schafbeweidung" aufgrund einer produktiven Fläche von 49.4 ha (Nettoweidefläche), eines Weideverlusts von 20 % und eines 20-prozentigen Abzugs wegen Neigung berechnet worden. Das Produktionspotential der Weide sei dabei zunächst mit 12 dt TS/ha (Dezitonnen Trockensubstanz pro ha) bestimmt und anschliessend 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 Produktionspotential von insgesamt 379.392 dt TS ergeben. Bei einem täglichen Verzehr von 1.2 kg TS/d habe diese Nettoweidefläche Nahrung für 31'616 Schaf-Tage (37'939.2 kg TS  $\cdot$  1.2 TS/d) bzw., unter Berücksichtigung einer Marge von 1.1, für 34'777 Schaf-Tage geboten.

Aufgrund von zwischenzeitlich gewonnenen neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und der Erhebungen der Ad-hoc-Kommission, die damit beauftragt worden sei, für die Alp A. \_\_\_\_\_ einen neuen Bericht über die Schafweiden in den Bergen zu verfassen, sei dieser Höchstbesatz neu berechnet worden. So sei die produktive Fläche neu auf 56.28 ha (Nettoweidefläche) festgesetzt worden. Zudem sei das Produktionspotential der Weide aufgrund der Alphöhe und der Vegetation neu mit 18.8 dt TS/ha bestimmt und anschliessend infolge der Weideverluste, die neu bloss noch mit 15 % beziffert worden seien, sowie eines 40-prozentigen 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 Schafalping" vom 6. September 1999 (S. 13) und den Anweisungen der Tabelle "Produktionspotential" von W. Dietl; sie sei daher nicht zu beanstanden.

Aufgerechnet auf eine Nettoweidefläche von 56.28 ha betrage das Produktionspotential damit 534.66 dt TS. Bei einem täglichen Verzehr von 1.5 kg TS/d (gemäss Bericht "Elevage ovin durable" des Schweizerischen Schafzuchtverbandes) biete diese Nettoweidefläche Nahrung für 35'644 Schaf-Tage (53'466 kg TS  $\cdot$  1.5 TS/d) bzw., unter Berücksichtigung einer Marge von 1.1, für 39'208.4 Schaf-Tage. Dies entspreche 392.08 bzw., gerundet, 392 Schafen während 100 Tagen (Hinweis auf den Bericht des LIG vom 13. Dezember 2007). Damit liege der Höchstbesatz der Alp A. \_\_\_\_\_ heute sogar über demjenigen, den die Arbeitsgruppe "Schafbeweidung" 1999 festgelegt habe.

Zusammenfassend lasse sich festhalten, dass der mit Verfügung vom 12. Juli 2000 auf 65.29 NST berechnete Normalbesatz zum einen deshalb korrigiert werden müsse, weil er unter Anwendung eines falschen GVE-Faktors berechnet worden sei; zum andern sei er auch deshalb anzupassen, weil der Höchstbesatz der Alp von 348 auf 392 Schafe habe erhöht werden können.

**5.5** Das Kantonsgericht führte im angefochtenen Urteil aus (E. 7b), es brauche nicht geprüft zu werden, weshalb das LwA von einem falschen Faktor ausgegangen sei. Wesentlich sei, dass das LwA dafür Sorge, dass die Bestimmungen des Bundesrechts nunmehr zur Anwendung gelangten. Immerhin erscheine es bemerkenswert, dass dieser Fehler nicht früher aufgefallen sei. Der Bürger könne sich aber nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand einer Dauerverfügung verlassen. Im vorliegenden Fall sei keine Vertrauensgrundlage für die Zukunft geschaffen worden. Es seien dem Beschwerdeführer keine Zusagen für die Zukunft erteilt und auch keine günstigen zukünftigen Dispositionen in Aussicht gestellt worden, die dann infolge der Gesetzesänderung nicht hätten eingehalten werden können. Insofern lasse sich der Widerruf der Verfügung vom 12. Juli 2000 nicht beanstanden. Folglich sei nicht zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 8 Abs. 3 aSöBV für eine Herabsetzung des Normalbesatzes gegeben seien.

**5.6** Es ist unbestritten, dass bei der Festlegung des Normalbesatzes für die Alp A.\_\_\_\_\_ durch Verfügung vom 12. Juli 2000 der GVE-Umrechnungsfaktor von 0.17 zur Anwendung gelangte, wie er im Anhang zur LBV für "andere Schafe über 1-jährig" vorgeschrieben ist. In ihrer ursprünglichen, seinerzeit gültigen Fassung (AS 1999 62), welche am 1. Januar 1999 in Kraft getreten war, sah die LBV in ihrem Anhang folgende GVE-Umrechnungsfaktoren für Schafe vor: 0.25 für "Schafe gemolken", 0.17 für "andere Schafe über 1-jährig" und 0.0 für "Jungschafe unter 1-jährig (in den Faktoren der weiblichen Tiere eingerechnet)". Die gleichen Schafkategorien und Faktoren finden sich im Anhang zur geltenden LBV (Stand am 1. Juli 2011); auch diese sieht einen GVE-Umrechnungsfaktor von 0.17 für Muttertiere vor.

**5.7** Nach unstrittiger Darstellung im vorinstanzlichen Urteil vom 1. Dezember 2009 (E. 7a) erwuchs die Verfügung vom 12. Juli 2000, mit welcher der Normalbesatz für die Alp A.\_\_\_\_\_ auf 65.29 NST festgelegt worden war, unangefochten in Rechtskraft.

**5.8** Laut der vom Beschwerdeführer (im vorliegenden Verfahren) eingereichten Wegleitung des Espace Mittelland zur offiziellen Agrardatenerhebung 2000 (S. 19) galt für "Schafe gemolken" ein GVE-Umrechnungsfaktor von 0.25, für "andere Schafe über 1-jährig" ein solcher von 0.17 und für "Jungschafe unter 1-jährig (im Faktor des Muttertieres eingerechnet)" ein solcher von 0.0. Dieselben Faktoren nennt die ebenfalls durch den Beschwerdeführer vorgelegte Publikation "GELAN, Offizielle Agrardatenerhebung 2010, Wegleitung und Grundlagen" (S. 22).

**5.9** Gemäss Berechnung der Sömmerungsbeiträge 2000 durch das Landwirtschaftsdepartement des Kantons Freiburg vom 26. März 2001 entspricht der Normalbesatz von 65.29 NST einer Sömmerungsdauer von 114 Tagen für 372 "andere weibliche Schafe > 1 Jahr", 4 "Widder über 1-jährig" und 32 "Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)". Dieser gesömmerte Tierbestand ergibt sich aus der Deklaration durch die seinerzeitige Bewirtschafterin vom 28. Juli 2000 im Rahmen der offiziellen Agrardatenerhebung 2000. Auf dem dafür verwendeten Formular des Espace Mittelland ist ein GVE-Faktor von 0.17 für "andere weibliche Schafe > 1 Jahr" bzw. ein solcher von 0.0 für "Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)" vorgedruckt.

Oben rechts auf der ersten Seite des Formulars wurden untereinander die Zahlen "72,96" und "65,29" handschriftlich angebracht; rechts neben der ersten Zahl steht der Vermerk "OK. 04.04 ... [Rest unleserlich]". Ebenfalls im oberen Teil dieser Seite findet sich zweimal der handschriftliche Vermerk "12.10.2000 Re" sowie zweimal der Stempel "Saisi PS", Letzterer je mit einem anderen handschriftlichen Kürzel daneben. Der Beschwerdeführer interpretiert dies dahingehend, dass der Besatz für die Alp A.\_\_\_\_\_ offenbar zuerst sogar auf 72.96 NST festgelegt und vom Sachbearbeiter als "o.k. am 04.04 ..." bezeichnet worden sei. Offenbar sei später noch der gültige Normalbesatz von 65.29 NST auf das Formular geschrieben worden. Am 12. Oktober 2000 sei alles mit einem grossen Gutzeichen als richtig befunden worden. Somit sei indirekt der ursprünglich festgesetzte Normalbesatz über dieses Formular nachgewiesen.

## **5.10**

**5.10.1** Nicht zuletzt wegen der verschiedenen handschriftlichen Vermerke auf dem Deklarationsformular fällt es schwer, an einen Fehler bei der

Festlegung des Normalbesatzes zu glauben. Überhaupt ist nicht ersichtlich, inwiefern die Berechnung des Normalbesatzes im Rahmen der Verfügung vom 12. Juli 2000 falsch sein soll. Die damalige Bewirtschafterin deklarierte am 28. Juli 2000 anlässlich der Agrardatenerhebung 2000 unter anderem 372 "andere weibliche Schafe > 1 Jahr (weiblich & männlich)" mit einer Sömmerungsdauer von 114 Tagen. Für diese Schafkategorie galt gemäss LBV und entsprechendem Vordruck neben den Spalten für die Angabe der Tierbestände im Formular der GVE-Umrechnungsfaktor von 0.17.

**5.10.2** Die durchschnittlichen Besatzzahlen in den Jahren 1996 bis 1998, welche gemäss Art. 6 Abs. 4 Satz 1 aSöBV für die Festsetzung des Normalbesatzes in der Verfügung vom 12. Juli 2000 massgebend waren, beliefen sich auf 483 während einer Sömmerungsdauer von 105 Tagen (1996), 493 während einer Sömmerungsdauer von 110 Tagen (1997) bzw. 508 während einer Sömmerungsdauer von 113 Tagen (1998). Bei der Deklaration dieser Bestände wurde nicht nach den einzelnen Tierkategorien unterschieden (siehe die Gesuche der seinerzeitigen Bewirtschafterin zum Bezug von Sömmerungsbeiträgen vom 14. August 1996, 21. August 1997 und vom 22. August 1998).

**5.10.3** Der (undatierte) Bericht "Schafbeweidung in den Bergen" für die Alp A.\_\_\_\_\_, welcher unter Ziff. 2 zwei Besichtigungen (vom 9. Juli 1998 und vom August 1998) nennt, errechnet anhand des Produktionspotentials eine *maximale* Bestossung von 348 Schafen. Nicht ersichtlich wird aus diesem Bericht, ob es sich dabei ausschliesslich um Schafe > 1 Jahr bzw. um Mutterschafe handelt. Für eine solche Betrachtungsweise spricht, dass die Zahl erheblich unter den deklarierten Beständen der Jahre 1996 bis 1998 liegt und sich derjenigen Zahl an gesömmerten Muttertieren annähert, welche die seinerzeitige Bewirtschafterin am 28. Juli 2000 deklarierte. Dass die Arbeitsgruppe "Schafbeweidung", wie die Zweitinstanz in ihrem Entscheid ausführte, bei der Festlegung des Höchstbesatzes von einer "gewöhnlichen Herde mit Muttertieren und Jungschafen" (und damit von einem "mittleren Alpschaf") ausging, lässt sich aber jedenfalls dem Bericht dieser Arbeitsgruppe nicht entnehmen. Auch sonst findet sich kein Hinweis in den Akten, welcher die Darstellung der ILFD bestätigen würde.

**5.10.4** Der Bericht "Schafbeweidung" ist offensichtlich älter als der Bericht "Nachhaltige Schafalpfung", mit welchem die Begriffe des "mittleren Alpschafes" bzw. der "mittleren Alpschafherde" erst eingeführt wurden.

Auch deshalb kann nicht gesagt werden, der Bericht, welcher der Verfügung vom 12. Juli 2000 zugrundeliegen soll, gehe (zwingend) vom Begriff des "mittleren Alpschafs" aus.

Andererseits datiert der Bericht "Nachhaltige Schafalping" vom 6. September 1999. Er lag also schon vor, als die erstinstanzliche Verfügung am 12. Juli 2000 erlassen wurde. Wenn diese Verfügung nun tatsächlich auf einer "gewöhnlichen Herde" bzw. einer "mittleren Alpschafherde" basierte, wie sie mit dem Bericht "Nachhaltige Schafalping" begrifflich eingeführt wurde, stellt sich die Frage, warum dann nicht auch der entsprechende, im Bericht deutlich hervorgehobene GVE-Faktor von 0.0861 verwendet wurde.

**5.10.5** Die Berechnung der Sömmerungsbeiträge durch das Landwirtschaftsdepartement des Kantons Freiburg vom 20. März 2001 stützt sich auf diejenigen Bestände, welche die Bewirtschafterin am 28. Juli 2000 deklariert hatte, also auf 372 "andere weibliche Schafe > 1 Jahr", 4 "Widder über 1-jährig" sowie 32 "Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)" während 114 Tagen, was gemäss Berechnung des Departements ("Nachbearbeitung SöBE Bund 2000") einen Wert "GVE massgebend" von 63.24 ergibt. Demnach wurde die Anzahl Muttertiere (Schafe > 1 Jahr) mit dem Faktor 0.17 multipliziert, während die "Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)" separat ausgewiesen, aber mit dem GVE-Faktor 0.0 eingesetzt wurden. Auch dies deutet darauf hin, dass die Jungschafe bei der Festlegung des Normalbesatzes von 65.29 NST in der Verfügung vom 12. Juli 2000 bei den Muttertieren mitberücksichtigt wurden, dass also nicht von einer ausschliesslich aus Muttertieren bestehenden Herde ausgegangen wurde.

**5.10.6** Auf dem Formular "offizielle Agrardatenerhebung 2000" sind im Deklarationsraster unter "SB.6 Nicht gemolkene Schafe" in einer separaten Spalte folgende GVE-Faktoren vorgedruckt: je 0.17 für "andere weibliche Schafe > 1 Jahr" sowie für "Widder über 1-jährig", 0.0 für "Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)" und 0.03 in der Rubrik "Weidelämmernast (ganzjährig)". Im gleich gestalteten Deklarationsformular für das Jahr 2007 hingegen ist in der betreffenden Spalte bei allen diesen Schafkategorien jeweils der Faktor 0.086 vorgedruckt. Da die Jungschafe auch im Jahr 2000 separat deklariert wurden, lässt sich nicht sagen, der GVE-Faktor von 0.17 sei nur dann anzuwenden, wenn eine Herde ausschliesslich aus Muttertieren bestehe. Vielmehr gelten die Jungschafe bei Verwendung dieses Faktors als

miteingerechnet. Die entsprechende Darstellung der ILFD im Entscheid vom 16. Dezember 2008, wonach man im Jahr 2000 der Tatsache keine Rechnung getragen hätte, dass die Herde nicht nur aus erwachsenen Schafen, sondern auch aus Jungschafen bestand, ist demnach falsch.

**5.10.7** Laut dem undatierten Bericht "Schafbeweidung in den Bergen", welcher auf Besuchen von Mitarbeitern des LwA vom Juli und August 1998 auf der Alp A.\_\_\_\_\_ basiert, belief sich deren maximale, auf 100 Tage berechnete Bestossung seinerzeit auf 348 Schafe (bei einer effektiven, im Bericht vermerkten Dauer der Bestossung von 114 Tagen). Bei Anwendung des GVE-Umrechnungsfaktors von 0.17, welcher sowohl Muttertiere als auch Jungschafe einbezieht, ergibt sich ein Besatz von 59.16 bzw. 67.44 NST (Letzteres unter Berücksichtigung der Sömmerungsdauer), der ungefähr mit dem am 12. Juli 2000 verfügbaren von 65.29 NST übereinstimmt.

**5.11** Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich zusammengefasst, dass die als Begründung für die Herabsetzung des Normalbesatzes angeführte Verwendung eines falschen GVE-Faktors in der Verfügung vom 12. Juli 2000 nicht erstellt ist.

## 6.

Mit Blick auf die Argumentation der Vorinstanzen (siehe oben E. 5) wird im Folgenden anhand der Struktur der gesömmerten Schafherde des Beschwerdeführers geprüft, ob es sich rechtfertigt, bei der Festsetzung des Normalbesatzes für die Alp A.\_\_\_\_\_ den GVE-Faktor 0.0861, der sich auf die "mittlere Alpschafherde" bezieht, zu verwenden.

**6.1** Die untenstehende Tabelle aus dem Bericht "Nachhaltige Schafalpung" vom 6. September 1999 (S. 15) gibt die Berechnung der "gewichteten RGVE-Schwere" eines Durchschnittstieres in Abhängigkeit von der Herdenzusammensetzung (Beispiel "mittlere Alpschafherde") wieder:

<b>Anteil der einzelnen Schafkategorie in der "mittleren Alpschafherde"</b>	<b>Charakterisierung der Schafkategorie</b>	<b>RGVE-Faktor je Tier</b>	<b>RGVE gewichtet</b>
43 % der Stückzahl der Schafherde	Muttertiere (samt ihren Sauglämmern, 30 % davon mit Zwillingen)	0.17	0.0731

	sowie übrige Schafe über 1-jährig		
13 % der Stückzahl der Schafherde	Jungschafe und Jungwidder ½- bis 1-jährig (d.h. Aufzucht- und Schlachtlämmer ohne Muttertier ≠ Sauglamm bei Alpauftrieb)	0.10	0.0130
44 % der Stückzahl der Schafherde	Jungschafe unter ½-jährig bei Alpauftrieb (zu Muttertier gehörend = Sauglamm, im RGVE-Faktor der Mutter eingerechnet)	0.00	0.0000
100 % der Stückzahl der Schafherde	<b>gewichtete "RGVE-Schwere" eines Durchschnittstieres der Herde bei dieser Herdenzusammensetzung</b>		<b>0.0861</b>

Zur Herdenzusammensetzung bzw. zur "RGVE-Schwere" eines Durchschnittstieres der Herde (= "mittleres Alpschaf") hält der Bericht fest, die "RGVE-Schwere" einer Schafherde sei abhängig von der Herdenzusammensetzung und von den RGVE-Faktoren der einzelnen Schafkategorien. Bei der Herdenzusammensetzung unterscheidet der Bericht drei Schafkategorien gemäss Tabelle. Diese drei Kategorien hätten unterschiedliche RGVE-Faktoren, welche unveränderliche Grössen seien. Die "gewichtete RGVE-Schwere" eines Durchschnittstieres könne somit nur über die Herdenzusammensetzung beeinflusst werden. Die in der Tabelle unterstellte Herdenzusammensetzung (43 %, 13 %, 44 %) werde als "mittlere Alpschafherde" bezeichnet. Auffallend bei dieser "mittleren Alpschafherde" sei der hohe Anteil an Sauglämmern. In der Praxis kämen erhebliche ortsübliche Unterschiede in der Herdenzusammensetzung vor. Im konkreten Fall gelte es deshalb, die effektive Herdenzusammensetzung bzw. die Anteile der drei Schafkategorien zu ermitteln. Die gewichtete "RGVE-Schwere" eines Durchschnittstieres könne zwischen 0.0731 RGVE (44 % Auen, 56 % Sauglämmer) und 0.17 RGVE (100 % der Schafe über 1-jährig) schwanken. Nach der Berechnung in der Tabelle betrage die "RGVE-Schwere" eines Durchschnittstieres der "mittleren Alpschafherde" 0.0861 RGVE je

"mittleres Alpschaf". Bei kleinerem Anteil an Sauglämmern steige die "RGVE-Schwere" des "mittleren Alpschafes" entsprechend an.

Die effektive Herdengrösse (Anzahl Schafe) sei durch Zählen der Tiere objektiv feststellbar; sie habe einen direkten Einfluss auf die Bestossung. Die Bestossung lasse sich praktisch am wirkungsvollsten über die Herdengrösse steuern. Die Stückzahl der Herde, multipliziert mit der gewichteten "RGVE-Schwere", ergebe den Besatz der Herde in "Stössen". Der Besatz der Herde in "Stössen", gewichtet mit der ortsüblichen Sömmerungszeit, ergebe den Besatz in NST (Besatz einer RGVE während 100 Tagen).

**6.2** Der Beschwerdeführer bzw. seine Vorgänger als Bewirtschafter der Alp A.\_\_\_\_\_ deklarierten gemäss den offiziellen Agrardatenerhebungen – soweit aus den Akten ersichtlich – folgende gesömmerten Tierbestände:

	andere weibliche Schafe > 1 Jahr	Widder über 1-jährig	Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)	Weide-lämmermast (ganzjährig)	Total
2010	314	5	226	60	605
2007	200	3	118	297	618
2006	308	5	185	55	553
2005	275	4	155	49	483
2003	316	4	177	50	547
2000	372	4	32		408
1998					508
1997					493
1996					483



Die Erstinstanz ist in der Verfügung vom 29. Januar 2008 von einer Herde mit 392 Schafen ausgegangen. Wenn man von einer "mittleren Alpschafherde" (43 % Muttertiere sowie übrige Schafe über 1-jährig, 13 % Jungschafe und Jungwidder ½- bis 1-jährig, 44 % Jungschafe unter ½-jährig bei Alpauftrieb) ausginge, würde der Anteil der "Schafe über 1-jährig" 169 betragen, derjenige der "Jungschafe und Jungwidder ½- bis 1-jährig" 51 und derjenige der "Jungschafe unter ½-jährig bei Alpauftrieb" 172. Wie sich aus der obenstehenden Tabelle ersehen lässt, sind die vom Beschwerdeführer bzw. seinen Vorgängern deklarierten Bestände an über einjährigen Schafen jedoch viel grösser.

Multipliziert man die vom Beschwerdeführer bzw. von seinen Vorgängern deklarierten Bestände an über einjährigen Schafen jeweils mit dem GVE-Umrechnungsfaktor 0.17, so erkennt man, dass der mit Verfügung vom 12. Juli 2000 festgelegte Normalbesatz (65.29 NST) zwar in den meisten Fällen nicht ganz erreicht wird, der deklarierte Besatz aber mit Ausnahme des Jahrs 2007 wesentlich höher liegt als der in der erstinstanzlichen Verfügung neu festgelegte Normalbesatz von 33.75 NST. Die entsprechenden Werte betragen: 2010: 54.23 NST; 2007: 34.51 NST; 2006: 53.21 NST; 2005: 47.43 NST; 2003: 54.40 NST; 2000: 63.92 NST.

Am 28. Juli 2000 deklarierte die ursprüngliche Bewirtschafterin der Alp A. \_\_\_\_\_ folgenden gesömmerten Tierbestand (Auftriebsdatum: 2. Juni 2000; voraussichtliches Abtriebsdatum: 23. September 2000): 372 "andere weibliche Schafe > 1 Jahr", vier "Widder über 1-jährig" und 32 "Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)". Die sich daraus ergebende Gesamtzahl von 408 Schafen stimmt ungefähr mit derjenigen überein, welche das LIG am 13. Dezember 2007 über seine Schätzung des Produktionspotentials bestimmte (392 Schafe während 100 Tagen). Dieses errechnete das LIG anhand einer geschätzten Futteraufnahme von 1.5 kg Trockensubstanz (TS) pro Schaf und Tag ("Auen, Widder und Lämmer mitgezählt"). Wenn man nun die Zahl der Mutterschafe von 372 mit dem GVE-Faktor 0.17 multipliziert, so ergeben sich 63.24 NST. Diejenigen Bestandeszahlen, welche der Beschwerdeführer (später) deklarierte, führen nicht zu einer gleich hohen Anzahl NST, weil er weniger Mutterschafe sömmerte. Sie bewegen sich jedoch, wie bereits angedeutet, überwiegend in derselben Grössenordnung.

**6.3** Prozentual ergeben sich folgende Anteile der einzelnen Schafkategorien:

	andere weibliche Schafe > 1 Jahr	Widder über 1-jährig	Jungschafe < 1 Jahr (weiblich & männlich)	Weide-lämmermast (ganzjährig)
2010	51.9 %	0.8 %	37.4 %	9.9 %
2007	32.4 %	0.5 %	19.1 %	48 %
2006	55.7 %	0.9 %	33.5 %	9.9 %
2005	56.9 %	0.8 %	32.1 %	10.2 %
2003	57.8%	0.7 %	32.4 %	9.1 %
2000	91.2 %	1.0 %	7.8 %	

Die aus der obenstehenden Tabelle ersichtlichen prozentualen Anteile der einzelnen Schafkategorien weichen erheblich von denjenigen ab, welche laut dem Bericht "Nachhaltige Schafalping" vom 6. September 1999 (Tabelle S. 15) eine "mittlere Alpschafherde" kennzeichnen. Mit Ausnahme des Jahres 2007 liegen insbesondere die Bestände der Muttertiere deutlich über denjenigen, wie sie gemäss Bericht für eine "mittlere Alpschafherde" charakteristisch sind (43 % Muttertiere samt ihren Sauglämmern, 30 % davon mit Zwillingen, sowie übrige Schafe über 1-jährig; 13 % Jungschafe und Jungwidder ½- bis 1-jährig; 44 % Jungschafe unter ½-jährig bei Alpauftrieb). Es verbietet sich deshalb, die Feststellungen des Berichts, gerade auch hinsichtlich des GVE-Umrechnungsfaktors von 0.0861, unbesehen auf den vorliegenden Fall zu übertragen. Dies gilt umso mehr, als unter "Allgemeine Feststellungen" im Bericht selbst ausgeführt wird, es hätten "im Rahmen dieser Arbeit [...] zu wenig Alpen besichtigt" werden können, um generelle, für alle Schafalpen in der Schweiz gültige Aussagen machen zu können. Aus Tabelle 8 "Übersicht über die untersuchten Alpen" auf S. 17 des Berichts ergibt sich insbesondere, dass keine einzige Alp im Kanton Freiburg untersucht wurde. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang nochmals auf die Feststellung des Berichts hinzuweisen, wonach in der Praxis

erhebliche ortsübliche Unterschiede in der Herdenzusammensetzung vorkommen, weshalb es im konkreten Fall gelte, die effektive Herdenzusammensetzung bzw. die Anteile der drei Schafkategorien zu ermitteln. Die gewichtete "RGVE-Schwere" eines Durchschnittstieres könne zwischen 0.0731 RGVE (44 % Auen, 56 % Sauglämmer) und 0.17 RGVE (100 % der Schafe über 1-jährig) schwanken (vgl. Bericht "Nachhaltige Schafalpfung", S. 14).

**6.4** Vor diesem Hintergrund besteht auch unter dem Gesichtspunkt der Herdenstruktur keine Veranlassung, den GVE-Faktor 0.0861 auf den gesömmerten Schafbestand des Beschwerdeführers anzuwenden.

## 7.

**7.1** Das LwA begründete seine Verfügung vom 29. Januar 2008 einleitend auch mit dem Argument der Gleichbehandlung aller Schafsömmereibetriebe im Kanton Freiburg. In einem Schreiben vom 22. April 2009 an das Kantonsgericht erklärte es, auf dem Gebiet des Kantons Freiburg hätten 630 Sömmereibetriebe, wovon gut zwanzig Betriebe über 100 Schafe hielten, eine Zuteilung der Normalstösse (NST) "nach geltendem Recht". Einzig der Betrieb des Beschwerdeführers verfüge gegenwärtig über eine zu hohe Anzahl Normalstösse, was mit dem Entscheid des LwA korrigiert werden solle. Aus diesem Grund und damit sämtliche Sömmereibetriebe, welche sich im Zuständigkeitsbereich des LwA befänden, gleich behandelt würden, sei es zwingend, dass dies auch für den Betrieb des Beschwerdeführers der Fall sei.

**7.2** Der Beschwerdeführer rügt, das Kantonsgericht habe Bundesrecht verletzt, indem es ausgeführt habe, dass die Rechtsgleichheit höher zu gewichten sei als die Rechtsbeständigkeit der Verfügung, ohne dies in nachvollziehbarer Weise darzulegen; stattdessen habe es sich ohne Überprüfung auf die Ausführungen der Vorinstanzen berufen.

**7.3** Die Vorinstanz beschränkte sich in diesem Zusammenhang auf die Bemerkung (E. 7c des angefochtenen Urteils vom 1. Dezember 2009), gerade auch die Rechtsgleichheit gebiete es, dass alle Schafhalter gleich behandelt würden.

**7.4** Der Bericht "Nachhaltige Schafalpfung" vom 6. September 1999 hält fest (S. 14), dass in der Praxis erhebliche ortsübliche Unterschiede in der Herdenzusammensetzung vorkommen. Im konkreten Fall gelte es

deshalb, die effektive Herdenzusammensetzung bzw. die Anteile der drei Schafkategorien zu ermitteln. Oben wurde bereits gezeigt (E. 6.2 ff.), dass die gesömmerte Schafherde des Beschwerdeführers gemäss den in den Akten befindlichen Deklarationen eine von der "mittleren Alpschafherde" erheblich abweichende Zusammensetzung aufweist, weshalb es sich nicht rechtfertigt, den für ein "mittleres Alpschaf" bestimmten GVE-Faktor von 0.0861 auf seine Herde anzuwenden.

Abgesehen davon wird weder in der erstinstanzlichen Verfügung noch im angefochtenen Urteil dargelegt, inwiefern die als Vergleichsgrundlage herangezogenen Sachverhalte übereinstimmen, so dass eine Gleichbehandlung geboten wäre. In Wirklichkeit ist die Zusammensetzung der Herde des Beschwerdeführers nicht mit der Herdenstruktur derjenigen Betriebe vergleichbar, welche das LwA als Basis für diese Gleichbehandlung verwendete (vgl. oben E. 6.2 f. sowie die Tabelle "Im Kanton Freiburg gesömmerte Schafherden mit über 100 Schafen, Sommer 2010 [Umrechnungsfaktor: 1 Schaf = 0.0861 GVE]" des LwA).

## **8.**

**8.1** Der Beschwerdeführer rügt weiter, die Vorinstanz habe Bundesrecht verletzt, indem sie den Widerspruch zwischen dem Anhang zur LBV, wonach "andere Schafe über 1-jährig" bei der Umrechnung des Tierbestandes in Grossvieheinheiten mit einem Faktor 0.17 zu bewerten und die "Jungschafe unter 1-jährig" im Faktor der weiblichen Tiere enthalten seien einerseits und der Vo BLW, wonach ein mittleres Bergschaf nur noch einen Faktor 0.0861 erhalte, weil das Jungtier angeblich auch berücksichtigt werden müsse, andererseits, nicht ausräume, sondern lapidar festhalte, dass die Delegation für die Rechtssetzung zutreffend sei.

**8.2** In E. 5. a) des angefochtenen Urteils gab das Kantonsgericht die Argumentation des Beschwerdeführers wieder, mit dem Anhang zur Vo BLW würden nicht nur technische oder administrative Vorschriften erlassen, sondern es werde direkt in das Beitragssystem eingegriffen; namentlich werde 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 GVE definitiv festgesetzt sei. Zudem entspreche gemäss Art. 6 aSöBV ein NST einer RGVE während 100 Tagen. Durch

die Vo BLW werde diese Berechnungsweise in unzulässiger Weise abgeändert, "mehr oder weniger halbiert", indem nicht mehr die Umrechnung gemäss LBV angewendet werde, sondern diejenige des BLW.

**8.3** Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Urteil (E. 7c), die ILFD und das LwA hätten die Herabsetzung des Normalbesatzes verfügt. Damit seien sie den Anforderungen der aSöBV und der Vo BLW nachgekommen und hätten mithin die Angelegenheit der aktuellen Rechtslage angepasst. Dieses Vorgehen könne nicht als willkürlich bezeichnet werden, und es bestünden auch keine Anzeichen dafür, dass seitens der beiden Behörden ein eigentlicher Ermessensmissbrauch vorliegen würde. Gerade auch die Rechtsgleichheit gebiete es, dass alle Schafhalter gleich behandelt würden (vgl. dazu oben E. 7). Aus diesen Gründen könne es nicht angehen, dass der am 12. Juli 2000 verfügte Höchstbesatz weiterhin Bestand habe. Eine Weiterführung des damals festgelegten Normalbesatzes würde gegen die Vo BLW verstossen und wäre demnach unzulässig.

**8.4** Wie der Beschwerdeführer richtig bemerkt, befasste sich das Kantonsgericht nicht mit dem Widerspruch zwischen der LBV und der Vo BLW, was die GVE-Faktoren betrifft. Es prüfte lediglich, ob die in Art. 77 Abs. 2 Bst. c und Art. 177 Abs. 1 LwG geregelte Delegationsbefugnis eingehalten sei. Dabei gelangte es zum Schluss, der Bundesrat sei der Verpflichtung, die Schafalping zu regeln, nachgekommen, ohne seinen Ermessensspielraum missbraucht oder seine Delegationsbefugnis überschritten zu haben. Das Gleiche sei vom BLW zu sagen.

In E. 5e führte das Kantonsgericht aus, der Bundesrat habe "Vorschriften vorwiegend technischer oder administrativer Natur" zu erlassen. Damit zitierte es Art. 177 Abs. 2 LwG unpräzise, denn diese Vorschrift bestimmt in Wirklichkeit, dass "der Bundesrat den Erlass von Vorschriften vorwiegend technischer oder administrativer Natur auf das Departement oder seine Dienststellen sowie auf nachgeordnete Bundesämter übertragen" kann.

**8.5** Was den Hinweis auf die "Zuteilung der Normalstösse (NST) nach geltendem Recht" betrifft, so wird damit suggeriert, dass die Verwendung des GVE-Faktors von 0.0861 anstelle desjenigen von 0.17 im Zeitpunkt des Erlasses der erstinstanzlichen Verfügung vom 29. Januar 2008 gesetzlich (bzw. in den einschlägigen Verordnungen) klar vorgeschrieben

war. Dies trifft jedoch nicht zu, denn gemäss Art. 27 LBV i.V.m. dem Anhang zur LBV galten im fraglichen Zeitpunkt (und ebenso heute) die GVE-Faktoren von 0.17 für "andere Schafe über 1-jährig" bzw. 0.0 für "Jungschafe unter 1-jährig (in den Faktoren der weiblichen Tiere eingerechnet)", während gleichzeitig die Vo BLW vom Begriff des "mittleren Alpschafes" und damit von einem GVE-Faktor von 0.0861 (bei der Berechnung des Höchstbesatzes) ausging bzw. weiterhin ausgeht.

**8.6** Bei der LBV handelt es sich um eine bundesrätliche Verordnung; sie stützt sich auf Art. 177 Abs. 1 LwG. Die Vo BLW hingegen ist eine hierarchisch tiefer stehende Amtsverordnung, welche (ursprünglich, siehe AS 2000 1113) gestützt auf Art. 6 Abs. 5, Art. 7 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 1 aSöBV erlassen wurde. Art. 6 Abs. 5 aSöBV enthält die hier massgebende Delegationsnorm, wonach das BLW für Schafe (ohne Milchschafe) pro ha Nettoweidefläche einen Höchstbesatz je nach Standort, Weideorganisation und Weidesystem festlegt. Die LBV datiert vom 7. Dezember 1998 und trat am 1. Januar 1999 in Kraft. Schon im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens regelte ihr Anhang die GVE-Faktoren für Schafe wie folgt (AS 1999 62): 0.25 für "Schafe gemolken", 0.17 für "andere Schafe über 1-jährig" und 0.0 für "Jungschafe unter 1-jährig (in den Faktoren der weiblichen Tiere eingerechnet)". Die Vo BLW datiert vom 29. März 2000 und trat am 1. Mai 2000 in Kraft; bereits damals basierte die Berechnung des Höchstbesatzes pro ha Nettoweidefläche gemäss ihrem Anhang auf dem "mittleren Alpschaf" zu 0.0861 GVE (AS 2000 1113).

Nach Art. 1 Abs. 1 LBV gelten die in dieser Verordnung umschriebenen Begriffe für das LwG und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen, was bereits in der ursprünglichen Fassung der LBV so vorgesehen war (AS 1999 62); die aktuelle Formulierung wurde mit der Änderung vom 26. November 2003, welche am 1. Januar 2004 in Kraft trat, eingeführt (AS 2003 4873).

Gemäss Art. 27 Abs. 1 LBV gelten für die Umrechnung der landwirtschaftlichen Nutztiere der verschiedenen Kategorien in GVE die Faktoren im Anhang. Nach Abs. 2 Satz 2 dieser Bestimmung sind für die Umrechnung in RGVE ebenfalls die Faktoren im Anhang massgebend. Sowohl Art. 27 Abs. 1 und 2 LBV als auch die Festlegung der GVE-Faktoren im Anhang zur LBV weisen einen klaren Wortlaut auf. Sie lassen keinen Raum für abweichende Regelungen der betreffenden Materie in anderen Rechtssätzen. Insbesondere beinhalten sie keine

Ermächtigung an das BLW, eine neue (Durchschnitts-) Kategorie "mittleres Alpschaf" mit einem GVE-Faktor von 0.0861 einzuführen und die GVE-Faktoren der LBV dadurch zu ersetzen. Ebensovienig räumt die Delegationsnorm des Art. 6 Abs. 5 aSöBV dem BLW die Befugnis ein, bei der Festlegung des Höchstbesatzes einen von der LBV abweichenden GVE-Faktor zu verwenden.

**8.7** Demnach kann nicht gesagt werden, die Verfügung vom 12. Juli 2000 habe geltendem Recht widersprochen.

## **9.**

Als Zwischenfazit ergibt sich Folgendes: Entgegen der Auffassung der Vorinstanzen lässt sich nicht feststellen, dass bei der Berechnung des Normalbesatzes im Rahmen der Verfügung vom 12. Juli 2000 ein falscher oder rechtswidriger GVE-Umrechnungsfaktor (0.17 statt 0.0861) zur Anwendung gelangte. Ebensovienig lässt sich feststellen, dass der dort verwendete GVE-Umrechnungsfaktor nachträglich fehlerhaft bzw. rechtswidrig geworden wäre oder dass der Normalbesatz für die Alp A.\_\_\_\_\_ aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung mit den übrigen Schafsömmernbetrieben im Kanton Freiburg herabgesetzt werden müsste. Insofern besteht keine Veranlassung für eine Neufestsetzung des Normalbesatzes.

## **10.**

Art. 8 aSöBV regelt die Gründe für eine Anpassung des Normalbesatzes, d.h. für einen Widerruf der Verfügung über die Festsetzung desselben, explizit (zum Begriff des Widerrufs siehe HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 1033). Angesichts dieser positivrechtlichen Regelung bleibt grundsätzlich kein Raum für weitere Widerrufgründe (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 997 f. und 1005; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 31 N. 35), im Speziellen hinsichtlich einer Herabsetzung des Normalbesatzes. Untersucht werden muss daher, ob die Bedingungen des Art. 8 Abs. 3 aSöBV für eine Anpassung des Normalbesatzes erfüllt waren, als das LWA diesen mit "Entscheid" vom 29. Januar 2008 neu fest- bzw. herabsetzte.

Gestützt auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV setzt der Kanton den Normalbesatz eines Sömmern-, 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 aSöBV nicht zur Behebung ökologischer Schäden geführt haben; c. sich die Weidefläche, insbesondere durch Verwaldung oder Verbuschung, wesentlich reduziert hat.

**10.1** Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt nicht korrekt gewürdigt, indem sie entgegen den vorgelegten Beweismitteln zum Schluss gekommen sei, dass ökologische Schäden auf der Alp A.\_\_\_\_\_ vorhanden seien, die eine Herabsetzung der Normalstösse rechtfertigen würden. Überdies rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe Bundesrecht verletzt, indem sie nicht geprüft habe, ob die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 3 Bst. a-c aSöBV erfüllt seien, da nur unter diesen Voraussetzungen überhaupt eine Herabsetzung der NST verfügt werden könne. Die Vorinstanz 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.

**10.2** Im angefochtenen Urteil vom 1. Dezember 2009 zitierte die Vorinstanz aus der an sie gerichteten Vernehmlassung der ILFD vom 20. April 2009. Darin hielt die ILFD unter anderem fest, der Kanton setze den Normalbesatz der Alp A.\_\_\_\_\_ nicht gestützt auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV herab, sondern passe ihn lediglich den geltenden Bestimmungen an. Eine Stellungnahme zu den ökologischen Schäden sei irrelevant, da Art. 8 Abs. 3 aSöBV im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Schon in ihrer Entscheid vom 16. Dezember 2008 hatte die ILFD als Zweitinstanz erwogen, die Herabsetzung des Normalbesatzes beruhe vorliegend nicht auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV, sondern sei deshalb notwendig geworden, weil in der Vergangenheit irrtümlicherweise ein GVE-Faktor von 0.17 statt von 0.0861 angewandt worden sei. Entsprechend prüfte auch das Kantonsgericht nicht, ob die Bedingungen für eine Herabsetzung des Normalbesatzes, wie sie Art. 8 Abs. 3 aSöBV festlegte, zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung erfüllt waren.

**10.3** Die erstinstanzliche Verfügung des LwA vom 29. Januar 2008 über die Festlegung eines neuen Normalbesatzes von 33.75 NST für die Alp des Beschwerdeführers stützt sich – entgegen der Darstellung der ILFD – (unter anderem) ausdrücklich auf Art. 8 Abs. 3 aSöBV (S. 2 oben). Einleitend führte das LwA in seiner Verfügung aus, da es bemüht sei, alle Schafsommerungsbetriebe im Kanton Freiburg gleich zu behandeln, sei



eine Anpassung des Normalbesatzes der Alp des Beschwerdeführers unabdingbar. Das LwA sei bestrebt, eine Bestossung festzulegen, die einer nachhaltigen Nutzung dieser Alp entspreche. Es habe daher beschlossen, eine Ad-hoc-Kommission zu bilden und diese zu beauftragen, für die Alp A.\_\_\_\_\_ einen neuen Bericht über die Schafweiden in den Bergen zu verfassen. Die Feldprotokolle seien 2006 und 2007 während der Vegetationszeit aufgenommen worden.

**10.4** Weiter stützt sich die erstinstanzliche Verfügung ausdrücklich auf Art. 10 aSöBV, die Vo BLW, auf (im "Entscheid" jeweils ohne Datumsangabe) "den Auftrag des Staatsrats des Kantons Freiburg an das Amt für Landwirtschaft", "den Bericht von Herrn F.\_\_\_\_\_, Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve" vom 13. Dezember 2007 sowie "den Bericht von Herrn E.\_\_\_\_\_, Büro für Natur- und Landschaftsschutz" vom 20. Juli 2007.

**10.5** Im "Bericht von Herrn E.\_\_\_\_\_, Büro für Natur- und Landschaftsschutz", vom 20. Juli 2007 wird Folgendes ausgeführt:

"Tour des parcs: partie supérieure pas encore pâturée. Une trentaine de moutons sont hors de la clôture, déjà dans le parc supérieur. Pas de barrière également sur le bas de la parcelle; une trentaine de moutons sont situés sur la parcelle de Pro Natura. 2 bergers de [...] sont présents pour la première fois toute la saison. Ils nous confirment le chiffre de près de 600 moutons. Système de parcs, apparemment 3. *Deschampsia caespitosa* domine autour du chalet et dans la partie supérieure de l'alpage. Certains buissons de rhododendrons ont été complètement mangés et sont morts. Différence claire de végétation en limite N du parc, sur la crête de [...]. Quelques espèces notées dans la partie non-pâturée: *Pedicularis verticillata*, *Phyteuma spicatum*, *Phyteuma orbiculare*, *Arenaria ciliata*, *Linaria alpina*, *Leontodon helveticum*, *Cirsium acaule*, *Polygonum aviculare*, *Crepis aurea*. La partie pâturée se compose quasi exclusivement de *Deschampsia caespitosa*."

**10.6** Der Bericht des LIG vom 13. Dezember 2007 über die Alp A.\_\_\_\_\_ hält unter dem Stichwort "Vegetation" fest, "die – wahrscheinlich von den Schafen – deutlich überweideten und erodierten Flächen" seien recht klein. Sie lägen vor allem im obersten Teil der Alp, auf der Krete oberhalb von C.\_\_\_\_\_ und H.\_\_\_\_\_. Das von den Schafen gefressene Gras sei bis auf einen bis zwei Zentimeter abgeweidet; auf überweideten Flächen sei das Gras kürzer als zwei

Zentimeter. Die Anzahl Stösse oder die Weidedauer sei demnach etwas zu hoch bzw. zu lang, um eine nachhaltige Bewirtschaftung dieser Alp sicherzustellen. Laut einleitender Bemerkung im Bericht wurde die Alp am 19. Oktober (wohl 2006) von F.\_\_\_\_\_ (LIG) und B.\_\_\_\_\_ (LIG) besucht und im Herbst 2007 erneut besichtigt.

**10.7** Im Entscheid vom 16. Dezember 2008 führte die ILFD als Zweitinstanz aus, es treffe zu, dass bezüglich der Alp A.\_\_\_\_\_ vermehrt Schreiben von verschiedenen Naturschutzfachstellen beim Amt für Landwirtschaft eingegangen seien, worin festgestellt worden sei, dass die Schafe das Weidegebiet aufgrund des schlechten Zustands der Zäune überschritten hätten und daran gehindert werden müssten, um die Flora und Fauna zu schützen und eine bereits zu beobachtende starke Erosion zu verhindern.

Der Beschwerdeführer versuche vergebens, die im Bericht des LIG vom 16. Januar 2007 [provisorische Fassung] 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 seien oder ob sie allenfalls auch noch durch die Gemen 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.

**10.8** Laut dem Bericht "Nachhaltige Schafalping" vom 6. September 1999 beeinflusst die Schafweide das Erosionsgeschehen in Abhängigkeit von der Art der Nutzung. Bei angepasstem Besatz und guter Weideführung ist die Wirkung der Schafweide auf das Erosionsgeschehen auf den zur Beweidung geeigneten Flächen demzufolge neutral oder sogar positiv.

**10.9** In den Akten finden sich unter anderem die im Folgenden zitierten "Schreiben von verschiedenen Naturschutzfachstellen". Dabei handelt es sich aber nicht um Stellungnahmen kantonaler Fachstellen im Sinne von Art. 8 Abs. 3 aSöBV. Die erstinstanzliche Verfügung nennt sie denn auch nicht als Entscheidungsgrundlage, sondern bemerkt: "Zudem wird ausdrücklich darum gebeten, die im Bericht vorgesehenen Bestimmungen zu befolgen und um jeden Preis zu verhindern, dass die Schafe auf die benachbarten Sömmerungsbetriebe C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ sowie auf die von Pro Natura geschützte Weidefläche weiden

gehen. Das Amt für Landwirtschaft erhält von verschiedenen betroffenen Kreisen jedes Jahr zahlreiche Reklamationen diesbezüglich. Aus diesem Grund hat es ernsthafte Bedenken, was die Beaufsichtigung der Schafherde durch den Hirten betrifft."

- Schreiben des Amtes für Wald, Wild und Fischerei FR an den Service cantonal des forêts et de la faune vom 27. März 2003 (Pâturage de A.\_\_\_\_\_):

"Lors de l'étude effectuée en 1999, il avait été décidé qu'une clôture devait être installée pour empêcher les moutons de brouter sous et dans [...] ceci pour protéger la flore et la faune et empêcher une forte érosion que l'on peut déjà constater. D'autre part, nous avons constaté que durant l'été, les moutons pâturent occasionnellement dans la réserve naturelle [...]. Il serait souhaitable qu'une intervention du département de l'agriculture soit faite."

- Brief Veterinäramt FR an Pro Natura FR vom 3. März 2004 (Moutons en "perdition" au A.\_\_\_\_\_):

"Nous référant à votre courrier du 13 août 2003, nous vous informons que le service de l'agriculture a effectué une visite de contrôle sur cet alpage le 19.8.03 et qu'aucun manquement n'a été constaté sur place."

- Bericht "Pâturages à moutons problématiques. Etat des lieux: été 2004" von Pro Natura FR vom 13. Januar 2005 ("A.\_\_\_\_\_"):

"Pas de clôture en dessous du [...]: les moutons pâturent alors dans les rochers (zone à chamois). Ils causent aussi des problèmes d'érosion. En automne, ils montent sur [...] et broutent l'herbe d'hiver des chamois. Il faut aussi noter qu'on les trouve dans les forêts surplombant l.\_\_\_\_\_."

- Bericht "Pâturages à moutons problématiques: état des lieux août/septembre 2005 (handschriftlich datiert "9.11.05"), "A.\_\_\_\_\_"; Verfasser unbekannt:

"Manifestement, la clôture entre A.\_\_\_\_\_ et H.\_\_\_\_\_ n'est pas étanche, car des centaines de moutons ont pu descendre jusqu'à C.\_\_\_\_\_. C'est un problème qu'il faut absolument résoudre, d'autant plus que les moutons ont ainsi accès à la réserve [...]."

- Bericht des Amtes für Wald, Wild und Fischerei FR (ILFD) "Rapport concernant l'estivage des moutons 2005; Observations du point de vue de la faune sauvage" vom 27. Dezember 2005 ("Pâturage de A.\_\_\_\_\_"):

"Sur ce pâturage, les gardes-faune ont estimé le nombre de moutons à 450. Ces moutons sont très mal parqués malgré la présence cette année de deux bergères. Les moutons ont été observés à plusieurs reprises dans les forêts situées en dessous du chalet de A.\_\_\_\_\_ ainsi que dans [...], sur les pâturages de C.\_\_\_\_\_ et de D.\_\_\_\_\_, ainsi que dans les vernes de A.\_\_\_\_\_, donc hors de la zone où ils devraient pâturer. A noter que le pâturage de C.\_\_\_\_\_ se trouve dans [...] et que la densité de chamois y a diminué. Quant à leur présence dans la réserve naturelle de [...], les gardes-faune n'ont pas d'information pour l'année 2005. Par contre, ils les y avaient observés les années précédentes, cela surtout sur les pâturages de [...]. De l'avis des gardes-faune, les conditions d'estivage ne sont pas respectées."

**10.10** Im undatierten Protokoll "Schafbeweidung in den Bergen" (worin Besuche vom 9. Juli 1998 sowie vom August 1998 erwähnt sind) wurden als "negative Auswirkungen" (Ziff. 7) "Erosion", "Ruhe" und "ausgeprägte Schafpfade", als "positive Auswirkungen" "Verringerung der Verbuschung" angekreuzt. Unter Ziff. 11 ("Gemse und Steinböcke") findet sich die Bemerkung "Auf dem Van hat es oft Gemse.". Die erstinstanzliche Verfügung stützt sich allerdings nicht auf dieses Protokoll; jedenfalls wird es dort nicht in den Entscheidungsgrundlagen erwähnt.

**10.11** Der in der erstinstanzlichen Verfügung ebensowenig als Grundlage angeführte Kontrollbericht "Sömmerungsbeiträge 2006" der ILFD vom 1. September 2006 von J.\_\_\_\_\_ enthält im Abschnitt "Führung der Alp" unter "Allgemeines" folgende Tabelle:

	erfüllt	nicht erfüllt	Bemerkungen
Tierschutz, Zustand des Viehs	x		(Bemerkung betreffend Impfungen)
Führung der Alp		x	beschädigte, schlecht unterhaltene Zäune
Einhaltung des Bewirtschaftungsplans	x		

keine Weide im Wald		x	teilweise erfüllt
empfindliche Flächen		x	teilweise erfüllt
steile / felsige Flächen / unregelmässige Vegetation		x	teilweise erfüllt
Schutthalden und junge Moränen		x	teilweise erfüllt
Flächen mit Erosionsgefahr		x	teilweise erfüllt
mit Weideverbot belegte Fläche		x	

Unterhalb der Tabelle findet sich unter anderem die Bemerkung, der Schafbestand auf der Alp stimme nicht mit den Vorgaben des LwA überein. Der Bericht wurde vom Beschwerdeführer nicht unterzeichnet.

**10.12** Der Beschwerdeführer gibt zu bedenken, sämtliche vorgelegten Beweismittel betreffen die Zeit, als er noch nicht Eigentümer der Alp A. \_\_\_\_\_ gewesen sei und demzufolge nicht alleine über die Alpung habe bestimmen können. Er erklärt, im Laufe des Sommers 2006 habe die Behörde die Bewirtschaftung der Alp A. \_\_\_\_\_ überprüft und dabei einen Bericht erstellt; als Beweismittel nennt er den "provisorische[n] Bericht über die Besichtigung vom 19. Oktober 2006, datiert vom 16. Januar 2007". Gestützt auf die angedrohte Kürzung der NST habe der Anwalt des Beschwerdeführers mit Schreiben vom 24. März 2007 Akteneinsicht verlangt, die ihm freundlicherweise gewährt worden sei.

**10.13** Weiter vertritt der Beschwerdeführer die Auffassung, im vorliegenden Fall treffe keines der Kriterien gemäss Art. 8 Abs. 3 aSöBV zu, welches dem Kanton ein Recht geben würde, den Normalbesatz, wie dieser in den Basisjahren festgelegt worden sei, herabzusetzen.

Im Bericht über die Alp A. \_\_\_\_\_ vom 13. Dezember 2007 werde unter "Vegetation" erstens angeführt, dass die deutlich überweideten und erodierten Flächen recht klein seien. Zudem werde festgehalten, es sei nur "wahrscheinlich", dass die Schafe für diesen Schaden verantwortlich seien. Diese kleinen Schäden berechtigten nicht dazu, nach Art. 8 Abs. 3 Bst. a aSöBV eine Neuberechnung durchzuführen.

Zweitens werde im Bericht unter "Vegetation" ausgeführt, das Gras sei kürzer als zwei Zentimeter, was auf eine Übernutzung hindeute. Dies könne nicht unwidersprochen bleiben. Üblich sei, dass das Gras im Herbst abgefressen sei; erst wenn dadurch im nächsten Frühjahr ein Schaden entstanden wäre, könnte sich eine Neu Beurteilung aufdrängen. Der Bericht erwähne aber überhaupt keinen solchen Schaden. Deshalb sei diese Momentaufnahme nicht aussagekräftig. Das Abgrasen des Wintergrases der Gemen durch die Schafe könne nicht als Bewirtschaftungsfehler dargestellt werden, solange die Schafe auf der eigenen Alp weideten. Die Erosion unter [...] sei bereits 1999 vorhanden gewesen und habe bis heute keinen Einfluss auf den Normalbesatz gehabt.

Die Weisungen zu Art. 8 Abs. 3 Bst. a SöBV zeigten auf, dass keine neuen Indikatoren für ökologische Schäden vorhanden seien. Kantonale Auflagen gemäss Art. 8 Abs. 3 Bst. b aSöBV seien nicht verletzt; im Gegenteil, der Beschwerdeführer habe mit seiner vorbildlichen Bewirtschaftung der Alp A.\_\_\_\_\_ gemäss Aussage von Herrn K.\_\_\_\_\_ [...] in der Zeitung [...] bewiesen, dass ihm an der Ökologie und der korrekten Bewirtschaftung sehr stark gelegen sei ([...]: "Ce printemps, j'étais pas mal en souci, avoue K.\_\_\_\_\_. Aujourd'hui, je dois dire que l'alpage et le berger me font bonne impression." Evidemment, le constat serait différent si un loup se trouvait dans les parages. "Les autres pays d'Europe ont mis en place ces mesures depuis longtemps. Il n'y a pas de raisons que ça ne marche pas chez nous. En plus, l'alpage est mieux exploité grâce aux clôtures qui évitent que des endroits soient surpâturés et d'autres laissés à l'état de friche. On pourrait même y mettre 200 moutons de plus.").

Damit sei nachgewiesen, dass die Voraussetzungen für eine Herabsetzung des Normalbesatzes nicht gegeben seien. Kleine erodierte Flächen und Gras, das im Herbst auf zwei Zentimeter herunter gefressen sei, seien keine Bewirtschaftungsfehler. Die Weideflächen hätten sich wegen Verbuschung oder Verwaldung nicht verkleinert; die Anwendung von Art. 8 Abs. 3 Bst. c aSöBV sei somit nicht möglich.

Die Kontrolle, welche am 19. August 2003 durchgeführt worden sei, habe keine Mängel in der Bewirtschaftung gezeigt, und es sei auch nicht darauf hingewiesen worden, dass die Alp A.\_\_\_\_\_ durch einen Überbesatz zerstört werden könnte, respektive dass sich überhaupt Mängel zeigen

würden. Dies heisse, dass der Sachbearbeiter die Bewirtschaftung mit 65.29 NST akzeptiert habe.

## 10.14

**10.14.1** Im Bericht von E.\_\_\_\_\_, Büro für Natur- und Landschaftsschutz, vom 20. Juli 2007, wird festgestellt, dass sich zum Zeitpunkt der Besichtigung einige Dutzend von ca. 600 Schafen ausserhalb der Umzäunung befanden, dass erstmals zwei Hirten während der ganzen Saison anwesend waren und dass die beweidete Fläche nahezu ausschliesslich aus *Deschampsia caespitosa* bestand bzw. dass diese Pflanzenart um die Alphütte herum sowie im oberen Teil der Alp dominierte und gewisse Rhododendronbüsche vollständig abgefressen ("tot") waren. Am nördlichen, nicht beweideten Rand der Alp [...] war die Vegetation laut Bericht eindeutig artenreicher.

Der Bericht protokolliert zwar Unterschiede in der Vegetation zwischen beweideter und nicht beweideter Fläche. Er beschreibt aber nicht ausdrücklich ökologische Schäden im Sinne von Art. 8 Abs. 3 Bst. a SöBV oder eine wesentliche Reduktion der Weidefläche gemäss Art. 8 Abs. 3 Bst. c aSöBV. Ebenso wenig diagnostiziert er eine Erosion oder Erosionsgefahr. Als irreversibel abgefressen führt er nur gewisse Rhododendronbüsche an. Wertungen oder Schlussfolgerungen hinsichtlich einer allfälligen Kausalität zwischen der Bestossung und ökologischen Schäden, welche eine Herabsetzung der Anzahl NST (im vorgenommenen Umfang) erfordern würden, zieht er nicht. Der Bericht ist denn auch sehr knapp gehalten; seine materiellen Feststellungen beanspruchen trotz relativ grosser Abstände lediglich eine halbe A-4-Seite. Es lässt sich daraus nicht ableiten, ob und gegebenenfalls inwiefern die Anzahl NST herabgesetzt werden müsste. Demzufolge taugt der Bericht des Büros für Natur- und Landschaftsschutz nicht als Grundlage für eine (wesentliche) Herabsetzung der NST, wie sie mit der Verfügung vom 29. Januar 2008 festgelegt wurde.

Auch die Beobachtung, dass sich bei der Besichtigung vom 20. Juli 2007 einige Dutzend Schafe ausserhalb der Umzäunung aufhielten, bietet keine Veranlassung, die Zahl der NST herabzusetzen, da dieses Problem mittels geeigneter Massnahmen behoben werden kann, was sich nicht zuletzt aus der erstinstanzlichen Verfügung selbst (sowie aus dem nachfolgend diskutierten Bericht des LIG vom 13. Dezember 2007) ergibt.

**10.14.2** Der (im Vergleich zum soeben besprochenen neuere) Bericht des LIG vom 13. Dezember 2007 spricht ebenfalls nicht von "ökologischen Schäden" im Sinne von Art. 8 Abs. 3 Bst. a aSöBV. Er hält fest, die überweideten und erodierten Flächen seien recht klein; die Anzahl Stösse oder die Weidedauer sei etwas zu hoch bzw. zu lang, um eine nachhaltige Bewirtschaftung dieser Alp sicherzustellen. Hierbei handelt es sich um geringfügige Beanstandungen. Wenn die Anzahl Stösse oder die Weidedauer nur "etwas" zu hoch bzw. zu lang ist, dann lässt sich eine (massive) Herabsetzung des Normalbesatzes, wie sie in der erstinstanzlichen Verfügung vorgenommen wurde, nicht rechtfertigen. Abgesehen davon kann nicht mit Gewissheit gesagt werden, dass die – ohnehin als kleinflächig beschriebene – Überweidung und Erosion durch die Schafe verursacht wurde, denn der Bericht bezeichnet dies lediglich als "wahrscheinlich". Unklar bleibt dabei auch der Einfluss der in den oben zitierten Dokumenten verschiedentlich erwähnten Gamsen.

Am Ende des Berichts werden dem Bewirtschafter mehrere Massnahmen empfohlen. Diese beziehen sich einerseits auf die Umzäunung sowie auf die Überwachung der Herde ("Die Zäune verlängern, um den Durchgang der Schafe zu verhindern [...]"; "Während der Nacht die Schafe mit einem flexiblen Zaun [...] einzäunen, wenn die Schafe weiter von der Hütte entfernt sind. [...]"; "Die sensible Fläche unterhalb des [...] den Schafen nicht zugänglich machen. Das ist bereits jetzt der Fall."; "Mindestens zwei aktive Hunde einsetzen, um die Herde besser zu führen."; "Eventuell die Behirtung durch eine Umtriebsweide (ungefähr 4 Koppeln mit fixer Umzäunung ersetzen."). Andererseits betreffen sie das Beweidungssystem sowie die Vegetation ("Um die Vegetation zu verbessern, die Weidefläche im Frühling nicht immer in der gleichen Reihenfolge beweiden."; "Ist der untere Teil der Weide noch nicht fertig beweidet, sollte verhindert werden, dass sich die Herde bereits im oberen Teil der Weide aufhält."; "Die alten Horste mit Rasenschmiele auf einer kleinen Fläche mähen, falls es möglich ist. Anschliessend die Fläche im Frühling kurz, aber intensiv beweiden, um eine Verbesserung der Vegetation zu erreichen.").

Die Empfehlungen des LIG legen den Schluss nahe, dass sich festgestellte Unzulänglichkeiten im Bereich der Umzäunung mit relativ einfachen Mitteln korrigieren lassen und dass auch die Vegetation, soweit sie als eher einseitig taxiert wurde, durch geeignete Massnahmen des Bewirtschafter verbessert werden kann. Indizien für eine Übernutzung der Alp bestehen demgegenüber nicht.



**10.14.3** Gründe für eine Herabsetzung des Normalbesatzes ergeben sich auch nicht aus den oben zitierten Interventionen, zumal diese noch vor der Abfassung des Berichts des LIG vom 13. Dezember 2007 erfolgten und keine Stellungnahmen nach Art. 8 Abs. 3 aSöBV sind. Ebensovienig lässt sich aus den Akten eine Verletzung kantonaler Auflagen (Art. 8 Abs. 3 Bst. b aSöBV) herauslesen.

**10.14.4** Eine wesentliche Reduktion der Weidefläche, wie sie Art. 8 Abs. 3 Bst. c aSöBV als Grund für eine Herabsetzung des Normalbesatzes vorsieht, wurde ebenfalls nicht festgestellt, im Gegenteil: Während die Arbeitsgruppe "Schafbeweidung" die produktive Fläche (Nettoweidefläche) 1999 noch mit 49.4 ha beziffert hatte (vgl. oben E. 5.4), belief sich diese im Jahr 2007 bereits auf 56.28 ha (vgl. Bericht des LIG vom 13. Dezember 2007 sowie oben E. 5.4).

**10.14.5** Demzufolge sind die Tatbestandselemente des Art. 8 Abs. 3 aSöBV und damit die Voraussetzungen für eine Anpassung (Herabsetzung) des Normalbesatzes vorliegend nicht erstellt.

## **11.**

**11.1** Der Beschwerdeführer rügt ferner, die Vorinstanz habe nicht berücksichtigt, dass die Freiburger Autonome Landwirtschaftliche Amortisationskasse am 22. Juli 2005 nach Ablauf der Übergangsfrist im Jahr 2003 für die Berechnung der Belehnungsgrenze 98.94 NST (pâquiers normaux) berechnet habe und demzufolge das Vertrauen des Beschwerdeführers in die Rechtsbeständigkeit der Verfügung zu schützen sei.

**11.2** Die Freiburger Autonome Landwirtschaftliche Amortisationskasse bestimmte die Anzahl NST (98.94) für die Alp A. \_\_\_\_\_ im Rahmen der Berechnung der Belastungsgrenze am 22. Juli 2005, indem sie von einem gesömmerten Viehbestand von 485 "autres moutons de plus de 1 an" mit einem GVE-Faktor von 0.17 sowie einer Sömmierungsdauer von 120 Tagen ausging. Ihre Berechnung erfolgte gemäss ihrem Schreiben vom 28. Juli 2005 an den Beschwerdeführer gestützt auf Art. 73 ff. des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11).

**11.3** Die Zuständigkeit für die Festlegung des Höchstbesatzes lag im massgeblichen Zeitpunkt beim BLW (Art. 6 Abs. 5 aSöBV), diejenige für die Anpassung des Normalbesatzes beim Kanton (Art. 8 Abs. 1 - 3

aSöBV), welcher durch das LwA handelte. Die Amortisationskasse hingegen hatte nach der gesetzlichen Regelung im fraglichen Zeitpunkt keine Kompetenz zur Festlegung des Besatzes im Rahmen der Sömmerungsbeitragsordnung. Abgesehen davon stützte sie sich bei ihrer Berechnung auf Zahlen für den Viehbestand und die Sömmerungsdauer, welche in den Akten sonst nirgends ausgewiesen sind und insbesondere nicht mit den Deklarationen der Bewirtschafter in den offiziellen Agrardatenerhebungen übereinstimmen.

**11.4** Demzufolge kann die Bestimmung der Anzahl NST durch die Amortisationskasse entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht als Massstab für die Festsetzung oder Anpassung des Normalbesatzes bzw. als Vertrauensgrundlage dienen, zumal schon die (ursprüngliche) Verfügung vom 12. Juli 2000 vom LwA als der zuständigen Instanz erlassen worden war.

## **12.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Voraussetzungen für eine Neufestlegung bzw. Herabsetzung des Normalbesatzes der Alp A.\_\_\_\_\_ nicht gegeben sind. Das angefochtene Urteil vom 1. Dezember 2009, der Entscheid der ILFD vom 16. Dezember 2008 und die erstinstanzliche Verfügung vom 29. Januar 2008 sind deshalb aufzuheben. Die Sache ist zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an das Kantonsgericht zurückzuweisen.

## **13.**

Abschliessend ist über die Verfahrenskosten und allfällige Parteientschädigungen zu befinden.

**13.1** Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Im vorliegenden Fall obsiegt der Beschwerdeführer, während die Vorinstanz unterliegt. Daher sind keine Verfahrenskosten zu erheben; der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

**13.2** Der Beschwerdeführer hat nach Massgabe seines Obsiegens Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE), welche der Vorinstanz aufzuerlegen ist (Art. 64 Abs. 2 VGKE). Da seitens des Beschwerdeführers keine Kostennote eingereicht wurde, setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Angemessen erscheint eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'500.– (inkl. Mehrwertsteuer, MWST).

Für die Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens geht die Angelegenheit zurück an die Vorinstanz.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das angefochtene Urteil vom 1. Dezember 2009, der Entscheid der ILFD vom 16. Dezember 2008 und die erstinstanzliche Verfügung vom 29. Januar 2008 werden aufgehoben und der Normalbesatz des Sömmerungsbetriebes Alp A. \_\_\_\_\_ auf 65.29 Normalstösse festgelegt.

**2.**

Verfahrenskosten werden keine erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

**3.**

Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'500.– (inkl. MWST) auszurichten.

**4.**

Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an das Kantonsgericht Freiburg zurückgewiesen.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 603 2009-24; Gerichtsurkunde);
- die Zweitinstanz (Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde);
- das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:                      Der Gerichtsschreiber:

Maria Amgwerd

Urs Küpfer

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 25. Oktober 2011