

CH_VB JAAC 59.88 vom 22. Juni 1994

Bundesverwaltung, 1994-06-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_59.88__

FR: CH_VB JAAC 59.88 du 22 juin 1994

IT: CH_VB JAAC 59.88 del 22 giugno 1994

Erwägungen

E. 1

(Zuständigkeit)

E. 2

Abgaben erheben (Art. 19a Bst. a des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes; Landwirtschaftsgesetz; [LwG], SR 910.1). Für die Festsetzung der Höchstzahl ist von einem Tierbestand auszugehen, der bei rationeller Haltung ein ausreichendes Einkommen ermöglicht. Hält ein Betriebsinhaber verschiedene Nutztierarten, so bestimmt sich die Höchstzahl für jede Nutztierart nach deren Anteil an der Gesamtproduktion (Art. 19b Abs. 1 LwG). Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen, unter anderem für bestehende Schweinemastbetriebe, die auf dem Betrieb Metzgerei- oder andere Nahrungsmittelabfälle zu Schweinefutter verarbeiten und dort verfüttern (Art. 19b Abs. 3 Bst. c LwG). Ein Betrieb, dessen Tierbestand die Höchstzahl bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung (1. Januar 1988) überschreitet, zahlt während einer angemessenen Frist, längstens bis zum 31. Dezember 1991, keine Abgabe (Art. 19b Abs. 4 LwG). Die Abgaben für Überschreitungen der Tierzahl (Art. 19 Abs. 1 Bst. b LwG), für Tiere über der Höchstzahl (Art. 19a Bst. a und 19b LwG) sowie für nicht bewilligte Tiere (Art. 19d und 19e LwG) sind so anzusetzen, dass die Haltung der überzähligen Tiere unwirtschaftlich wird. Die Abgabe entspricht mindestens der Höhe des berechneten Standardbetriebseinkommens für den betreffenden Betriebszweig (Art. 19f Abs. 1 LwG). Die zulässigen Höchstbestände hat der Bundesrat in den Art. 3 und 4 der Verordnung vom 13. April 1988 über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung [HBV], SR 916.344) festgelegt, welche unter anderem für Betriebe mit Schweinezucht und Schweinemast Anwendung findet (Art. 1 HBV). Art. 2 Abs. 1 Höchstbestandesverordnung verweist für den Begriff «Betrieb» auf die Verordnung vom 26. April 1993 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, SR 910.91, AS 1993 1598, 1994 407). Für Betriebe, deren Tierbestand den höchstzulässigen Gesamtbestand überschreitet, gilt die gesetzliche Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 1991 für den Abbau auf den höchstzulässigen Gesamtbestand oder auf eine mit einer Ausnahmegewilligung festgelegte Höchstgrenze (Art. 25 HBV). Das Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt) erhebt vom Betriebsinhaber (Art. 14 HBV) eine Abgabe, wenn nach Ablauf der Übergangsfrist mehr Tiere gehalten werden, als dem höchstzulässigen Gesamtbestand entspricht, oder mit einer Ausnahmegewilligung festgelegt worden ist (Art. 13 HBV). Die jährlich zu entrichtende Abgabe richtet sich nach Art. 15 Höchstbestandesverordnung. Für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung ist das Bundesamt zuständig (Art. 5 Abs. 1 HBV). Eine solche wird erteilt, wenn ein Betrieb aus bestimmten Gründen (Art. 7 bis 9 HBV) auf einen grösseren als den höchstzulässigen

Bestand angewiesen ist. Dazu gehören unter anderem Schweinemastbetriebe, die Fleischabfälle oder andere Nahrungsmittelabfälle verwerten. Die Voraussetzungen im einzelnen richten sich nach Art. 9 Höchstbestandesverordnung (neue Fassung vom 3. Februar 1993, AS 1993 920).

E. 3

Landwirtschaftsgesetz und Art. 9 Höchstbestandesverordnung erfüllt. Nicht bestritten ist auch, dass anlässlich einer Betriebskontrolle am 10. Februar 1993 ... Mutterschweine, ... Jungsauern, ... Eber, ... Mastschweine (unter 30 kg) sowie ... Mastschweine (über 30 kg) im Betrieb festgestellt wurden. Umstritten ist die Frage, ob eine Ausnahmegewilligung nur für die Haltung von Mastschweinen erteilt werden kann (Ziff. 3.1), wie in diesem Fall der zulässige Höchstbestand zu ermitteln ist (Ziff. 3.2) und ob die Abgabe zu Recht erhoben wird (Ziff. 3.3).

E. 3.1

Nach Art. 9 Höchstbestandesverordnung erhalten Schweinemastbetriebe, die Schlacht-, Metzgerei- oder andere Nahrungsmittelabfälle verwerten, eine Ausnahmegewilligung, wenn die weiteren Voraussetzungen nach diesem Artikel erfüllt sind. Mit einer Ausnahmegewilligung kann ein Bestand auf höchstens 300% (Art. 6 Abs. 1 HBV) des höchstzulässigen Gesamtbestandes nach den Art. 3 und 4 Höchstbestandesverordnung ausgedehnt werden. Dem Wortlaut der vorstehenden Bestimmung entsprechend, geht das Bundesamt davon aus, dass nur für die Haltung von Mastschweinen eine Ausnahmegewilligung in Betracht falle. Demgegenüber hält der Beschwerdeführer dafür, dass die Verwertung von Nahrungsmittelabfällen, als Aufgabe von öffentlichem Interesse, das entscheidende Kriterium sei. Die Wortwahl des Gesetzgebers beruhe wohl auf der irrtümlichen Annahme, dass Nahrungsmittelabfälle nur an Mastschweine verfüttert werden könnten. Der wahre Sinn der Bestimmung ist also nach den anerkannten Regeln der Auslegung zu ermitteln. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist bei einer trotz ihres scheinbar klaren Wortlautes unklaren Bestimmung nach dem wahren Sinn und Zweck der Norm zu suchen. Dieser wird sich in erster Linie aus der Entstehungsgeschichte und dem Willen des Gesetzgebers ergeben. Dabei bildet der vom Rechtssetzer beschlossene und in Übereinstimmung damit amtlich veröffentlichte Wortlaut des Rechtssatzes Gegenstand und Ausgangspunkt der Auslegung. Hingegen ist die Auslegung nicht an den Sprachsinne des Rechtssatzes oder den Wortsinn seiner Ausdrücke gebunden und ebensowenig auf den Wortlaut beschränkt. Massgebend ist der Rechtssinn des Rechtssatzes. Erkenntnisquellen des Rechtssinnes sind das historische, das systematische und das teleologische Auslegungsverfahren (Gygi Fritz, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 144). Die Höchstbestandesverordnung unterscheidet für die Regelung ihres Geltungsbereichs (Art. 1) differenziert zwischen Schweinezucht und Schweinemast. Sie bezieht sich nicht bloss auf die Schweinehaltung und unterscheidet auch in weiteren Bestimmungen zwischen diesen beiden Betriebszweigen. Daher kann von vornherein ausgeschlossen werden, dass in Art. 9 unbeabsichtigt nur ein Teilbereich der Schweinehaltung genannt wurde oder dass es sich um ein redaktionelles Versehen handelt. Somit bleibt zu prüfen, ob diese Einschränkung gesetzeskonform ist. Die massgebliche Gesetzesbestimmung (Art. 19b Abs. 3 Bst. c LwG) ermächtigt den Bundesrat, Ausnahmen vorzusehen für bestehende Schweinemastbetriebe. Die Bestimmung wurde am 19. Dezember 1986, mit Inkrafttreten auf den 1. Januar 1988, in dem Sinne verschärft, als die Ausnahmetatbestände eingeschränkt wurden. Vor 1988 konnte der Bundesrat Ausnahmen für «Betriebe vorsehen, die aus züchterischen Gründen,

zur Verwertung von Metzgereiabfällen, sofern diese nicht in bäuerlichen Betrieben

E. 3.2

Der Beschwerdeführer hält auf seinem Betrieb sowohl Zuchtschweine als auch Mastschweine. Für Zuchtschweine fällt eine Ausnahmegewilligung, wie dargelegt, ausser Betracht. Es ist somit zu prüfen, wie bei einem Betrieb mit verschiedenen Betriebszweigen der Höchstbestand zu ermitteln ist. Eine ausdrückliche Regelung der vorliegenden Streitfrage findet sich in der Höchstbestandesverordnung nicht. Nach Art. 3 Höchstbestandesverordnung darf ein Schweinehaltungsbetrieb ohne Ausnahmegewilligung folgende Höchstbestände (100%) nicht überschreiten: d. 150 Mutterschweine (die mindestens einmal geferkelt haben); oder e. 1000 erstmals gedeckte Jungsauen oder männliche und weibliche zur Zucht bestimmte Jungschweine (Zuchtjager, ab 30 kg Lebendgewicht); oder f. 1000 Ferkel oder Jager (bis 30 kg Lebendgewicht); oder g. 1000 Mastschweine oder Mastjager (ab 30 kg Lebendgewicht). Ein Schweinezuchtbetrieb darf überdies halten (Art. 4 Abs. 2 Bst. b HBV): - Zuchtjager oder erstmals gedeckte Jungsauen, die zur Remontierung des eigenen Bestandes bestimmt sind, bis zu einem Anteil von höchstens 50% des Bestandes an Mutterschweinen sowie - Ferkel und Jager (bis 30 kg Lebendgewicht), die im eigenen Betrieb produziert wurden. Hält ein Betrieb mehrere Tierkategorien, so dürfen deren Bestände zusammen nicht mehr als 100% ausmachen (Art. 4 Abs. 1 HBV). Ausnahmegewilligungen (Art. 7 bis 9 HBV) werden in jedem Fall höchstens für 300% des Gesamtbestandes erteilt, wobei der bisher gehaltene Tierbestand nach Art. 5 der Verordnung vom 13. April 1989 über die Bewilligung von

E. 3.3

(...) (Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde ab)

E. 4

verfüttert werden können, oder in der Geflügelmast zum Auffangen von Absatzschwankungen auf einen grösseren Tierbestand angewiesen sind» (AS 1979 2059). Im Hinblick auf die Gesetzesänderung vom 19. Dezember 1986 hat der Bundesrat in der Botschaft vom 14. September 1983 über die Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (BBl 1983 IV 64) festgestellt, dass die Ausnahmebestimmungen angesichts erheblicher Vollzugsschwierigkeiten auf ein absolutes Minimum zu beschränkt sind. Sie sollen daher auf einzelne namentlich genannte Betriebe sowie auf Produktionsstätten beschränkt werden, welche Nebenprodukte der Milch oder Nahrungsmittelabfälle verwerten. Nach diesem Konzept wurden Ausnahmen in Betracht gezogen für einige wenige Forschungsanstalten und Versuchsbetriebe im züchterischen Sektor sowie für Betriebe, die Entsorgungsaufgaben von regionaler Bedeutung erfüllen, indem sie Nahrungsmittelabfälle einsammeln, auf dem Betrieb zu Schweinefutter verarbeiten und verfüttern. Letztere Ausnahme wurde ausdrücklich nur für Mastschweine vorgesehen. Der Gesetzgeber ist den diesbezüglichen Anträgen des Bundesrates gefolgt. Es kann daher kein Zweifel darüber bestehen, dass der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung, die sich ausschliesslich auf Schweinemast bezieht, den klaren Willen des Gesetzgebers wiedergibt. Damit steht auch fest, dass Art. 9 Höchstbestandesverordnung betreffend die Einschränkung auf Schweinemastbetriebe beziehungsweise Mastschweine gesetzeskonform ist. Dieses Auslegungsergebnis ist einleuchtend. Die Höchstbestandesregelung zielt primär darauf ab, die Eier- und Fleischproduktion, die sich von den bäuerlichen Familienbetrieben weg zur industriellen Produktion entwickelt hatte, in die bäuerlichen Klein- und Mittelbetriebe zurückzuführen

(Bericht der Nationalratskommission zur Änderung des LwG vom 7. September 1978, BBl 1978 II 1350/51). Dem Gesetzgeber erschien nämlich die Entwicklung zum spezialisierten bodenunabhängigen Grossbetrieb mit Massentierhaltung weder aus agrarpolitischen noch aus Gründen des Umweltschutzes und einer zweckmässigen Besiedelung erwünscht (BBl 1978 II 1327). Als Massnahme zur Verwirklichung des genannten strukturpolitischen Zieles wurde unter anderem die Festlegung einer oberen Grenze für Tierbestände mit Erhebung von Abgaben vorgesehen, sofern mehr Tiere gehalten werden als dieser Grenze entspricht (Art. 19a Bst. a LwG). Dabei ging die Intention des Gesetzgebers dahin, nicht nur eine weitere Vergrösserung bestehender Betriebe über eine bestimmte Höchstlimite hinaus zu verhindern, sondern auch die bestehenden Betriebe auf die gewünschte Grösse zurückzubringen; Betriebe mit Überbeständen sollten also veranlasst werden, ihre Tierzahlen nach Ablauf einer Übergangsfrist auf die festgelegte Kapazität abzubauen (nicht veröffentlichter Entscheid des BGer vom 5. Februar 1988 in Sachen A. F. AG gegen EVD). Es ging dem Gesetzgeber also darum, Tierbestände von Grossbetrieben auf eine Grösse zu reduzieren, die bei rationeller Haltung ein ausreichendes Einkommen ermöglicht (Art. 19b Abs. 1 LwG) und zugleich generell den Tierbestand in der Schweiz zu senken, um die Produktion an die Aufnahmefähigkeit des Marktes anzupassen. Der generellen Senkung des Tierbestandes dient in erster Linie die Beschränkung der Mutterschweinehaltung auf 150 Tiere je Betrieb, während die Beschränkung der Mastschweinehaltung auf 1000 Tiere je Betrieb eher gegen die Grossbestände gerichtet ist. Die Ausnahme für Betriebe, die Fleischabfälle oder

E. 5

andere Nahrungsmittelabfälle verwerten, ist einerseits durch das öffentliche Interesse an dieser Entsorgungsaufgabe und am Recycling proteinreicher Rohstoffe begründet und andererseits durch die wirtschaftliche Rücksichtnahme auf die betreffenden Betriebsinhaber, welche für die Erstellung der Anlagen zur Behandlung der Abfälle und zur Futteraufbereitung erhebliche Investitionen tätigen mussten. Auch wenn einzuräumen ist, dass Futter aus Nahrungsmittelabfällen ebenfalls an Mutterschweine verfüttert werden kann, zwingt das den Gesetzgeber nicht, eine Ausnahmegewilligung auch für diese Tiergruppe vorzusehen. Mit der gewählten Lösung (ausnahmsweise Ausdehnung des Mastschweinebestandes um höchstens 2000 Futterplätze) konnte der Gesetzgeber die Absatzmöglichkeit für Futter aus Nahrungsmittelabfällen stark ausdehnen und so dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung dieses Entsorgungsweges und dem privaten Interesse des Betriebsinhabers an einer Auslastung seiner Anlagen weitgehend entgegenkommen. Andererseits wird durch das Festhalten an der Beschränkung auf 150 Mutterschweine vermieden, dass das Ziel der generellen Bestandessenkung gefährdet wird. Damit steht fest, dass eine Ausnahmegewilligung nur für die Haltung von Mastschweinen erteilt werden kann.

E. 6

Stallbauten (SR 916.016) die obere Grenze bildet (Art. 6 Abs. 2 HBV); bei Schweinemastbetrieben bildet zudem die Energiebilanzrechnung (Art. 9 Abs. 2 HBV) eine weitere Limite. Aufgrund dieser Vorgaben hat das Bundesamt den höchstzulässigen Bestand im Rahmen der Ausnahmegewilligung wie folgt festgelegt, ohne den Grund für die Aufteilung auf die Tierkategorien näher zu begründen: (...) Demgegenüber leitet der Beschwerdeführer seinen Hauptantrag aus folgender Berechnung ab: (...) Den Eventualantrag leitet der Beschwerdeführer aus folgender Berechnung ab: (...) Nach keiner

der vorstehenden Berechnungsarten wird an sich die obere Limite von 300% des höchstzulässigen Gesamtbestandes überschritten. Das bedeutet indessen nicht, dass jede von ihnen auch zutreffend ist. Zu beachten sind die weiteren Limiten, wonach eine Erhöhung des höchstzulässigen Gesamtbestandes nur für Mastschweine bewilligt werden kann (Art. 9 Abs. 1 HBV) und wonach die Ausnahmegewilligung nur im Rahmen des bisher gehaltenen Tierbestandes erteilt werden kann (Art. 6 Abs. 2 HBV). Daraus folgt, dass im Betrieb des Beschwerdeführers jedenfalls höchstens ... Mutterschweine beziehungsweise ... Mastschweine gehalten werden können. Diese Limiten sind im Hauptantrag des Beschwerdeführers betreffend Mutterschweine und im Eventualantrag betreffend Mastschweine überschritten. Damit stellt sich die weitere Frage, ob es im Sinne einer teilweisen Gutheissung der Anträge des Beschwerdeführers zulässig wäre, dass 100% der Mutterschweine (... Stück) und 170% der Mastschweine (... Stück) gehalten werden (insgesamt 270% des höchstzulässigen Bestandes) oder ob die Rechnungsart des Bundesamtes die einzig zutreffende ist. Der Beschwerdeführer rügt, es sei unklar, weshalb das Bundesamt von einem nicht bewilligungspflichtigen Tierbestand von ... Mutterschweinen ausgehe. Das Bundesamt betont in seiner Stellungnahme zu den Vorbringen des Beschwerdeführers, dass die von ihm ins Spiel gebrachten Berechnungsmöglichkeiten darauf hinausliefen, dass auch für Mutterschweine eine Ausnahmegewilligung erteilt wird. Für die Beurteilung der Berechnungsmethoden ist davon auszugehen, dass nach dem Willen des Gesetzgebers Ausnahmebestimmungen auf das absolute Minimum beschränkt werden sollen. Daher fällt jede Berechnungsart, welche in ihrer Wirkung die Ausnahme über den Kreis der Mastschweine ausdehnen würde, ausser Betracht. Die vom Bundesamt angewandte Rechnungsart geht vom Mastschweinebestand aus, der im Betrieb aufgrund der vorhandenen Tierplätze höchstens gehalten werden kann. Da im vorliegenden Fall höchstens ... Tiere gehalten werden können, werden nur ...% der absoluten Grenze für die Tierkategorie Mastschweine je Betrieb (3000) ausgeschöpft. Bis zur 100%-Limite (Art. 4 Abs. 1 HBV), die auch für Betriebe mit mehreren

E. 7

Tierkategorien gilt, verbleibt in diesem Fall noch ein Anteil von ...% für andere Tierkategorien. Deshalb dürfen noch ... Mutterschweine gehalten werden, wenn der zulässige Höchstbestand für Mastschweine ausgeschöpft wird. Aus dieser Rechnungsart resultieren insgesamt ...% des höchstzulässigen Bestandes. Diese Rechnungsart ist nicht zu beanstanden. Demgegenüber liefe die Betrachtungsweise des Beschwerdeführers darauf hinaus, dass neben 100% der Tierkategorie Mutterschweine noch 57,67% der Tierkategorie Mastschweine auf dem Betrieb gehalten würden. Die 100%-Limite nach Art. 4 Abs. 1 2. Satz der Höchstbestandesverordnung wäre also überschritten. Damit steht fest, dass das Bundesamt den Höchstbestand des Beschwerdeführers auf eine zutreffende Weise ermittelt hat. Dementsprechend sind Haupt- und Nebenantrag des Beschwerdeführers abzuweisen.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 59.88 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 22. Juni 1994 in Sachen Z gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 93/6H-002 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione

Jahr 1995 Année Anno Band 59 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 002
810 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei
konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la
Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della
Cancelleria federale.

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