Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-5092/2007
{T 0/2}

Urteil vom 21. Juli 2009

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz), Richter Francesco Brentani und Richter Ronald Flury; Gerichtsschreiberin Andrea Pfleiderer.

Parteien

B._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW),
Vorinstanz;

Gegenstand

Abgabe wegen Überschreitung der Höchstbestände.

Sachverhalt:

A.
B._____ betreibt seit vielen Jahren den Schweinezuchtbetrieb N._____. Im Frühjahr 2003 verpachtete er die ehemalige Viehscheune, Gebäude Nr. (...), seinem Sohn X._____. Der jährliche Pachtzins wurde mit Pachtvertrag vom 20. März 2003 auf Fr. (...) festgelegt. X._____ betrieb zunächst einen Pouletmaststall und ersuchte daher die Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa) des Kantons Z._____ um Anerkennung als eigenständigen Betrieb im Hinblick auf die Erlangung von Direktzahlungen. Die Dienststelle Landwirtschaft und Wald verweigerte die Anerkennung als eigenständigen Betrieb, weil die Eigenständigkeit des Betriebs nicht ausgewiesen sei. Sie geht in ihrer diesbezüglichen Verfügung vom 29. Juni 2007 im Wesentlichen davon aus, dass die Schaffung des Betriebs von X._____ lediglich zur Umgehung der Höchstbestandsbestimmungen erfolgt sei. Im Rahmen einer routinemässigen Kontrolle der Tierbestände für das Jahr 2006 erkannte sie deshalb, dass B._____ den in Abschnitt 2 der Höchstbestandsverordnung vom 26. November 2003 (HBV, SR 916.344) festgelegten Höchstbestand überschritten habe. Die Vorinstanz forderte aus diesem Grund eine Kopie des Protokolls an und verfügte, dass auf dem Gesamtbetrieb B._____ mit den Produktionsstätten „Schweine“ und „Mastpoulets“ am Stichtag 2006 245 säugende und nichtsäugende Zuchtsauen sowie 5500 Mastpoulets mit einer Mastdauer von 28 Tagen gehalten worden seien. Damit habe der berechnete Tierbestand 98 Prozent des Höchstbestands bei den Zuchtsauen und 20,3 Prozent bei den Mastpoulets bzw. insgesamt 118,3 Prozent betragen. Für die im Jahr 2006 zuviel gehaltenen Mastpoulets im Umfang von 18,3 Prozent des Höchstbestands erhob die Vorinstanz sodann mit Verfügung vom 29. Juni 2007 eine Abgabe in der Höhe von Fr. (...) (4941 Mastpoulets à Fr. [...]).

B.
Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 23. Juli 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt er die Aufhebung der Abgabeverfügung der Vorinstanz unter Kostenfolge zu deren Lasten.

Der Beschwerdeführer rügte im Wesentlichen, dass es sich vorliegend nicht um eine Betriebsaufteilung, sondern um eine Neueröffnung mit klar getrennten Stallbauten handle. Selbst wenn der Betrieb von der

Vorinstanz nicht anerkannt werde, stehe es niemandem zu, den nach Landwirtschaftsrecht nicht anerkannten Betrieb einem beliebigen Dritten zuzurechnen, wenn der Betrieb unabhängig geführt werde und das Gebäude klar abgetrennt sei, ansonsten Art. 27 BV verletzt sei. Es könne daher nicht davon ausgegangen werden, dass eine Betriebsaufteilung erfolgt sei, um den Höchstbestand zu umgehen.

C.
Mit Vernehmlassung vom 21. September 2007 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie gibt zu bedenken, dass die Umnutzung der ehemaligen Viehscheune zu einem Pouletmaststall nicht durch den Sohn X._____ und nicht erst im Jahre 2003, sondern durch den Beschwerdeführer selbst erfolgt sei. Das Gebäude, in welchem die Mastpoulets gehalten werden, sei wohl gegenüber dem Schweinestall klar abgetrennt, jedoch gehörten die beiden Stallungen eindeutig zum gleichen Landwirtschaftsbetrieb.

D.
Mit Replik vom 16. November 2007 hält der Beschwerdeführer an seinen Beschwerdeanträgen unverändert fest. Ebenso bestätigt die Vorinstanz mit Duplik vom 13. Dezember 2007 ihre Anträge.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 S. 45).

1.1 Die Verfügung des Bundesamts für Landwirtschaft vom 29. Juni 2007, mit welcher dem Beschwerdeführer für die im Jahr 2006 gehaltenen Mastpoulets eine Abgabe auferlegt worden ist, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht, das gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG als Beschwerdeinstanz beurteilt, ist für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

1.2 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Er hat zudem ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder

Änderung, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 In vorliegendem Zusammenhang führt der Beschwerdeführer an, dass es sich bei seinem und den von seinem Sohn bewirtschafteten Betrieben um zwei unabhängige Betriebe handeln würde, so dass bei der Ermittlung seines Tierbestands lediglich die von ihm gehaltenen Tiere zu berücksichtigen seien. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass sein Sohn nicht einen Teil seines Betriebs übernommen, sondern einen neuen Betrieb eröffnet habe. Es stehe niemandem zu, den Betrieb einem beliebigen Dritten zuzurechnen, wenn der Betrieb unabhängig geführt werde und das Gebäude klar abgetrennt sei.

Dieser Auffassung kann nicht beigepflichtet werden. Gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) umschreibt die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91) Begriffe des Landwirtschaftsrechts und regelt die Anerkennung von Betrieben und Formen der überbetrieblichen Zusammenarbeit (Art. 1 LBV). Die LBV bezweckt, die in verschiedenen Erlassen des Landwirtschaftsrechts wiederkehrenden Begriffe materiellrechtlich einheitlich zu fassen. Zudem wird verfahrensrechtlich geregelt, dass über die Anerkennung von Betrieben und Formen der überbetrieblichen Zusammenarbeit (Art. 12 LBV) vorab und unabhängig von konkreten Leistungsbegehren entschieden wird. Damit soll vermieden werden, dass im Einzelfall dieselbe Rechtsfrage bei der Beurteilung der Leistungsansprüche aus den verschiedenen Bereichen des Landwirtschaftsrechts unterschiedlich entschieden wird bzw., dass sich die Betroffenen gegebenenfalls je nach Ausgangslage auf die im einzelnen Gebiet für sie jeweils günstige Lösung berufen.

In casu ergibt sich aus dem massgeblichen Sachverhalt, dass der Sohn des Beschwerdeführers bereits im Jahre 2003 beim damaligen Landwirtschaftsamt des Kantons Z._____ um Anerkennung als Betrieb im Sinne der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung ersuchte.

Diese wies das Gesuch mit der Begründung ab, dass die Voraussetzungen für eine Anerkennung als landwirtschaftliches Unternehmen nicht gegeben seien, da die Gebäude auf dem Betrieb N._____ mit dem Betrieb des Beschwerdeführers eine Einheit bilden würden. Hiergegen erhob der Sohn Beschwerde bei der Rekurskommission EVD mit dem Antrag auf Aufhebung der Verfügung. Darin hielt er fest, dass der Betrieb als selbständiges landwirtschaftliches Unternehmen zu anerkennen sei. Er habe von seinem Vater, B._____, die Räumlichkeiten zur Führung eines selbständigen Betriebes gepachtet und betreibe auf seinem Betrieb Nutztierhaltung und verfüge somit über eine selbständige Produktionsstätte. Mit Entscheid vom 31. August 2005 wurde die Beschwerde insofern gutgeheissen, als der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Streitsache an die Dienststelle Landwirtschaft und Wald des Kantons Z._____ zurückgewiesen wurde, damit diese die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen, Überprüfungen sowie Beweiserhebungen vornehme und dann erneut über das Gesuch entscheide. Nach einem Augenschein wurde das Gesuch von der Dienststelle Landwirtschaft und Wald des Kantons Z._____ erneut abgelehnt. Dagegen reichte der Sohn wiederum Beschwerde ein, welche mit Abschreibungsverfügung vom 22. Oktober 2006 als durch Rückzug erledigt abgeschrieben worden war. Damit wurde der ablehnende Entscheid über das Gesuch rechtskräftig, womit es dabei blieb, dass der Betriebsteil des Sohnes keinen eigenständigen Betrieb im Sinne von Art. 6 LBV darzustellen vermag. Eine bereits endgültig beurteilte Streitsache kann in der Regel nicht zum Gegenstand eines neuen Verfahrens gemacht werden („ne bis in idem“), sodass eine (nochmalige) Prüfung nicht zulässig ist. Eine Wiedereröffnung des Verfahrens ist nur ausnahmsweise bei Vorliegen von Revisionsgründen im Sinne von Art. 66 Abs. 2 VwVG gerechtfertigt. In vorliegendem Zusammenhang sind weder Verfahrensfehler noch die Neuentdeckung von erheblichen Tatsachen und Beweismitteln ersichtlich, so dass das Verfahren mit dem Abschreibungsentscheid vom 22. Oktober 2006 materiell rechtskräftig abgeschlossen wurde und inhaltlich nicht mehr verändert werden kann (ausführlicher zur Revision KARIN SCHERRER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. 66 N 1 ff., Zürich/Basel/Genf 2009).

2.2 Hiergegen kann auch nicht vorgebracht werden, dass es keine Rolle spiele, dass keine Anerkennung des vom Sohn bewirtschafteten Betriebsteils erfolgt ist, ansonsten Art. 27 BV verletzt sei.

Die LBV hält gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz die Voraussetzungen fest, die ein Betrieb erfüllen muss.

Als Betrieb gilt nach Art. 6 Abs. 1 LBV ein landwirtschaftliches Unternehmen, das:

„a. Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt;
b. eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst;
c. rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist;
d. ein eigenes Betriebsergebnis ausweist, und
e. während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird."

Sinn und Zweck dieser Definition bestehen, wie erwähnt, darin, dass die in verschiedenen Erlassen des Landwirtschaftsrechts wiederkehrenden Begriffe materiell-rechtlich einheitlich definiert werden. Sobald demnach – wie in casu – feststeht, dass ein landwirtschaftliches Unternehmen die an einen Betrieb gestellten Anforderungen von Art. 6 LBV nicht erfüllt, kann nicht von einem eigenständigen Betrieb ausgegangen werden, da die LBV gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz sämtliche Begriffe des Landwirtschaftsrechts einheitlich regelt, selbst wenn auf eine Anerkennung im Einzelfall verzichtet wird. In vorliegendem Zusammenhang ergibt sich somit ohne Weiteres die für eine Einschränkung in die Wirtschaftsfreiheit erforderliche gesetzliche Grundlage. Diese kann nämlich in den Art. 177 in Verbindung mit der LBV und Art. 46 LwG erblickt werden. Schliesslich fehlt es auch nicht an einem konkreten öffentlichen Interesse, welche den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit rechtfertigen würde. Und endlich ist der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit hinzunehmen, da der Gesetzgeber die Höchstbestände pro Betrieb statuierte und insofern die Prüfung der Verhältnismässigkeit vorweg genommen hat.

3.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich somit, dass es sich beim Betrieb des Sohnes nicht um einen eigenständigen Betrieb im Sinne von Art. 6 LBV handelt. Solange von einem einzigen Betrieb auszugehen ist, erübrigt es sich zu prüfen, ob eine Betriebsteilung zur Umgehung der Höchstbestandsbestimmungen im Sinne von Art. 47 Abs. 4 LwG vorliegt oder nicht.

4.
Bei einem landwirtschaftlichen Betrieb darf die Summe aller Tierbestände die Höchstbestandsbestimmungen nicht verletzen. Vorliegend sind bei der Prüfung, ob in casu die Bestimmungen der Höchstbestandsverordnung verletzt wurden, die jeweiligen Tierbestände zusammen zu zählen.

Im Folgenden ist daher zu prüfen, für wie viele überzählige Tiere und damit in welcher Höhe eine Abgabe zu entrichten ist.

4.1 Nach Art. 2 Abs. 1 HBV müssen Betriebe, die den ökologischen Leistungsnachweis nach Art. 70 Abs. 2 LwG nicht oder nur durch Abgabe von Hofdünger an Dritte erbringen, folgende Höchstbestände einhalten:

„a. 250 Zuchtsauen, über 6 Monate, säugend und nicht säugend (herkömmlicher Produktionsablauf);

b. 500 Zuchtsauen oder Zuchtremonten, nicht säugend (auf Deck- oder Wartebetrieben von Erzeugerringen mit arbeitsteiliger Ferkelproduktion);
c. 1'500 Zuchtjager beiderlei Geschlechts;
d. 1'500 Ferkel oder Jager (bis 30 kg);
e. 1'500 Mastschweine oder Mastjager (ab 30 kg);
f. 18'000 Legehennen (ab 18 Wochen);
g. 18'000 Mastpoulets (ab 43 Masttagen);
(...)
2 In der Pouletmast sind bei verkürzter Mastdauer folgende Höchstbestände zugelassen:
a. 21'000 Mastpoulets bis zu 42 Masttagen;
b. 24'000 Mastpoulets bis zu 35 Masttagen:
c. 27'000 Mastpoulets bis zu 28 Masttagen.
(...)“

Gemäss Art. 3 Abs. 1 HBV wird der höchstzulässige Gesamtbestand wie folgt berechnet: Nutzt ein Betrieb den Höchstbestand für eine Kategorie aus, so kann er keine Tiere der anderen Kategorie mehr halten. Hält ein Betrieb mehrere Tierkategorien, so darf die Summe der prozentualen Anteile an den jeweiligen Höchstbeständen 100 Prozent nicht überschreiten (Art. 3 Abs. 2 HBV).

Die Vorinstanz erhebt eine Abgabe, wenn mehr Tiere gehalten werden, als (a.) dies dem höchstzulässigen Gesamtbestand entspricht; (b.) dies mit einer Ausnahmebewilligung oder Registrierung festgelegt wurde; (c.) dies nach einem Abbau der Tierbestände auf Grund einer Stilllegungsaktion vom Bundesamt verfügt wurde (Art. 16 HBV). Die Abga-

be richtet sich nach dem Tierbestand am Tag der Kontrolle (Art. 17 Abs. 2 HBV).

Führt ein Bewirtschafter oder eine Bewirtschafterin mehrere Produktionsstätten, so gelten diese zusammen als ein Betrieb (Art. 2 Abs. 2 LBV). Betriebsteilungen zur Umgehung der Höchstbestandsbestimmungen werden gemäss Art. 47 Abs. 4 LwG nicht anerkannt.

4.2 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe seine Tierdeklaration willkürlich abgeändert und ohne Rückmeldung mit den 5'500 Mastpoulets ergänzt. Es sei äusserst befremdlich, dass der Kanton ohne Rückmeldung an den Beschwerdeführer ein Deklarationsformular abändere, indem es dieses mit der Mastpoulethaltung seines Sohnes ergänze.

Die Vorinstanz bringt demgegenüber vor, dass bei der routinemässigen Kontrolle der Tierbestände für das Jahr 2006 an Hand der elektronischen Daten erkannt wurde, dass der Beschwerdeführer den in Abschnitt 2 der Höchstbestandesverordnung festgelegten Höchstbestand überschritten habe. Die Vorinstanz forderte beim kantonalen Landwirtschaftsamt eine Kopie des Erhebungsformulars 2006 an. Gleichzeitig wurde eine Kopie des Protokolls zugestellt, welches anlässlich einer Betriebsbesichtigung am 3. März 2006 angefertigt wurde. Die Betriebsbesichtigung fand statt, weil der Beschwerdeführer ein Gesuch um Aufteilung seines Betriebs eingereicht hatte.

4.3 Unbestritten ist, wie aus dem Formular Tiererhebung 2006 vom 2. Mai 2006 hervorgeht, dass der Beschwerdeführer am Stichtag 2006 einen Tierbestand von 54 säugenden Zuchtsauen und 191 nichtsäugenden Zuchtsauen vorzuweisen hat. Vom Beschwerdeführer selbst wurden in diesem Formular keine Mastpoulets deklariert. Aus dem anlässlich einer Betriebsbesichtigung am 3. März 2006 erstellten Protokoll betreffend das Gesuch um Anerkennung als landwirtschaftliches Unternehmen des Sohnes geht hervor, dass im Pouletmaststall des Sohnes 5'500 Mastpoulets gehalten wurden, deren Mastdauer 28 Tage beträgt. Dies wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Geht man deshalb, wie aus den vorstehenden Erwägungen hervorgeht, davon aus, dass es sich in vorliegendem Zusammenhang um einen einzigen Gesamtbetrieb handelt, dessen Tierbestand gesamthaft zu betrachten ist, so folgt daraus, dass am Stichtag 2006 191 und 54, d.h. insgesamt 245 säugende und nichtsäugende Zuchtsauen, sowie 5'500 Mastpou-

lets mit einer Mastdauer von 28 Tagen gehalten wurden. Gemäss Art. 2 HBV betragen die Höchstbestandesgrenzen 250 Zuchtsauen über 6 Monate alt säugend und nichtsäugend oder 27'000 Mastpoulets (bis zu 28 Masttagen). Der berechnete Tierbestand beträgt somit 98 Prozent bei den Zuchtsauen und 20,3 Prozent bei den Mastpoulets, oder insgesamt 118,3 Prozent. Die von der Vorinstanz erhobene Abgabe wegen Überschreitung des Höchstbestands im Umfang von 18,3 Prozent erweist sich damit als rechtmässig.

4.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Abgabeverfügung der Vorinstanz vom 29. Juni 2007 zu bestätigen ist. Die Beschwerde vom 23. Juli 2007 ist damit vollständig abzuweisen.

5.
Bei diesem Verfahrensausgang sind dem Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden mit dem am 5. September 2007 geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe von Fr. 1'500.– verrechnet. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr.1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem am 5. September 2007 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 2007-06-26/183; mit Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser Andrea Pfleiderer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tage 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 20. August 2009