Urteilskopf

102 Ib 356

59. Urteil vom 12. November 1976 i.S. Bosshardt gegen Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
Regeste (de):
Verordnung des Bundesrates vom 19. Februar 1954 über den Eiermarkt und die Eierversorgung (Eier-Ordnung). Bewilligungspflicht für Grossbetriebe der Eierproduktion (Art. 2).

1. Wenn ein Betrieb den zugelassenen Legehennenbestand überschreitet, folgt daraus nur, dass er keine Eier mit Hilfe des Bundes, über die Sammelorganisationen und die Importeure, absetzen kann (Erw. 1).

2. Zweck des Landwirtschaftsgesetzes und der Eier-Ordnung. Das System des Art. 2 Eier-Ordnung lässt sich auf Art. 23 Abs. 1 lit. c LwG stützen (Erw. 2).

3. Kriterien für die Unterscheidung zwischen schutzbedürftigen und nicht schutzbedürftigen Betrieben der Eierproduktion (Erw. 3).

4. Eine Bewilligung darf entzogen werden, wenn sie aufgrund irreführender Angaben des Bewerbers zu Unrecht erteilt wurde oder wenn sie infolge Änderung der tatsächlichen Verhältnisse nicht mehr gerechtfertigt ist (Erw. 4).

5. Die Rüge der rechtsungleichen Behandlung dringt nicht durch, wenn die Verwaltung bereit ist, die massgebende Ordnung in allen Fällen durchzusetzen (Erw. 5).

Regeste (fr):
OCF du 19 février 1954 concernant le marché des oeufs et l'approvisionnement en oeufs (Organisation du marché des oeufs). Obligation de demander une autorisation pour ouvrir une grande entreprise de production d'oeufs (art. 2).

1. Lorsqu'une entreprise dépasse l'effectif de sujets adultes autorisé, la seule conséquence en est qu'elle perd la possibilité d'écouler ses oeufs avec l'aide de la Confédération, par l'entremise des organismes chargés du ramassage et des importateurs (consid. 1).

2. But de la loi sur l'agriculture et de l'ordonnance concernant l'organisation du marché des oeufs. La réglementation de l'art. 2 de l'OCF peut être fondée sur l'art. 23 al. 1 lit. c de la loi sur l'agriculture (consid. 2).

3. Critères permettant de déterminer celles des entreprises de production d'oeufs qui ont besoin de protection, et celles qui n'en ont pas besoin (consid. 3).

4. Une autorisation peut être retirée si elle a été donnée à tort, sur la base d'indications fallacieuses du requérant, ou si elle ne se justifie plus, en raison d'un changement de la situation de fait (consid. 4).

5. Le grief d'inégalité de traitement tombe aussitôt que l'administration est décidée à appliquer le principe critiqué dans tous les cas à venir (consid. 5).

Regesto (it):
OCF del 19 febbraio 1954 concernente il mercato delle uova e l'approvvigionamento con uova (Disciplinamento del mercato delle uova). Obbligo di chiedere un'autorizzazione per aprire una grande azienda di produzione di uova (art. 2).

1. Dal fatto che un'azienda abbia un effettivo di capi adulti eccedente quello autorizzato consegue soltanto che essa perde la possibilità di smerciare le proprie uova con l'aiuto della Confederazione, tramite le organizzazioni incaricate di raccogliere le uova indigene e tramite gli importatori (consid. 1).

2. Scopo Delta legge sull'agricoltura e dell'ordinanza sul disciplinamento del mercato delle uova. La regolamentazione posta dall'art. 2 dell'OCF può essere fondata sull'art. 23 cpv. 1 lett. c della legge sull'agricoltura (consid. 2).

3. Criteri per distinguere le aziende di produzione di uova che abbisognano di protezione da quelle che non ne abbisognano (consid. 3).

4. Un'autorizzazione può essere revocata ove sia stata accordata a torto in base ad indicazioni fallaci del richiedente, od ove non sia più giustificata in ragione di mutate circostanze di fatto (consid. 4).

5. La censura della disparità di trattamento non è fondata laddove l'amministrazione sia intenzionata ad applicare la disciplina determinante in tutti i casi futuri (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 357

BGE 102 Ib 356 S. 357

Die Eier-Ordnung bestimmt in Art. 2 Abs. 1 und 2:
"1 Die Errichtung neuer Geflügelhöfe und Geflügelfarmen mit 150 und mehr ausgewachsenen Tieren bedarf einer Bewilligung der Abteilung für Landwirtschaft. Einer Bewilligung bedarf auch die Erweiterung bestehender Geflügelhöfe und Geflügelfarmen mit 150 und mehr ausgewachsenen Tieren über den anlässlich der eidgenössischen Zählung vom 21. April 1951 festgestellten Bestand hinaus. Bewilligungen werden nur erteilt, wenn ein Bedürfnis vorliegt und der Bewerber sich über eine angemessene eigene Futtergrundlage oder über dauernde Bezugsmöglichkeiten an inländischen Futtermitteln ausweist. Wenn die Ausübung des Berufes eines Geflügelhalters für den Bewerber wegen körperlicher Behinderung angezeigt ist oder eine Existenzfrage darstellt, soll diesem Umstand bei der Beurteilung der Bedürfnisfrage Rechnung getragen werden. Bei der Prüfung der Bedürfnisfrage ist auch auf die handelspolitischen Notwendigkeiten Rücksicht zu nehmen ... 2 Die mit der Sammlung von Inlandeiern beauftragten Organisationen (Art. 6) und ihre Lieferanten (örtliche Sammelstellen und Eieraufkäufer) dürfen von Geflügelhaltern, die den Bestimmungen von Absatz 1 zuwiderhandeln, keine Eier übernehmen. Von der Erteilung neuer Bewilligungen und von Widerhandlungen gegen Anordnungen gemäss Absatz 1 sowie vom Entzug einer Bewilligung wird der örtlichen Sammelstelle oder dem örtlichen Eieraufkäufer Kenntnis gegeben."

BGE 102 Ib 356 S. 358

Nach Art. 5 Eier-Ordnung haben die Importeure von Schaleneiern Inlandeier von frischer, handelsüblicher Qualität in einem zumutbaren Verhältnis zu ihren Eiereinfuhren zu übernehmen, wenn die Voraussetzungen von Art. 23 Abs. 1 lit. c LwG erfüllt sind. Gemäss Art. 6 Eier-Ordnung sind mit der Sammlung der für die pflichtmässige Übernahme bestimmten Inlandeier der Verband schweizerischer Eier- und Geflügelverwertungsgenossenschaften SEG und die Genossenschaft für Landeiereinkauf GELA beauftragt. Sie haben die Inlandeier zu den von den Behörden jeweils festgesetzten, die massgebenden Produktionskosten deckenden Preisen zu sammeln. Sie

sind, vorbehältlich von Art. 2 Abs. 2, zur Gleichbehandlung aller Produzenten verpflichtet; sie haben jedoch nur so viele Inlandeier anzunehmen, als sie an Importeure im Umfang von deren Übernahmepflicht liefern oder im freien Markt absetzen können. Emil Bosshardt betrieb in Wila seit 1928 eine Geflügelfarm. Am 28. Januar 1955 erteilte ihm die Abteilung für Landwirtschaft (ALw) des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Eier-Ordnung die Bewilligung, höchstens 2000 ausgewachsene Legetiere zu halten. In der Folge stellte er das Gesuch, der Höchstbestand sei auf mindestens 6000-8000 Legehennen hinaufzusetzen. Am 14. Mai 1968 bewilligte ihm die ALw die Haltung von höchstens 4000 ausgewachsenen Legetieren. Sie erklärte, damit werde der Änderung der Verhältnisse Rechnung getragen, insbesondere der Tatsache, dass der verheiratete Sohn des Gesuchstellers die Geflügelzuchtschule in Zollikofen absolviert hatte und nun im väterlichen Betrieb mitarbeitete. Das für die Bewilligung verwendete Formular bestimmt, dass sie persönlich und unübertragbar ist und dass sie bei veränderten Verhältnissen angepasst oder aufgehoben werden kann. Im Jahre 1970 wurde die Bosshardt Geflügelzucht AG gegründet. Sie übernahm den Betrieb Emil Bosshardts. In einem Schreiben vom 26. August 1975 an Emil Bosshardt führte die ALw aus, er habe die ihm erteilte Bewilligung nicht auf die Aktiengesellschaft übertragen dürfen. Derart umgewandelte Firmen könnten nicht mehr als "aufstockungsbedürftige" bäuerliche Betriebe im Sinne des Art. 2 Eier-Ordnung gelten. Zudem halte Bosshardt dem Vernehmen nach

25 000 oder mehr Legehennen. Aus diesen Gründen entzog ihm die ALw am 6. Oktober 1975 die Bewilligung. Bosshardt erhob hiegegen Beschwerde beim EVD. Er machte geltend, es komme nicht darauf an, ob er oder die Aktiengesellschaft an die Sammelorganisationen geliefert habe. Gegenstand dieser Lieferungen seien nur Eier des bewilligten Legehennenbestandes gewesen, so dass dessen Überschreitung unerheblich sei. Die ALw habe die Bewilligung auch deshalb nicht entziehen dürfen, weil sie den nun von ihr beanstandeten Zustand während langer Zeit geduldet habe. Gewisse andere Betriebe seien unbehelligt geblieben, obwohl sie den Sammelorganisationen nicht nur die Eier des bewilligten Bestandes abgäben.
Das EVD wies die Beschwerde am 22. Dezember 1975 ab. Diesen Entscheid ficht Bosshardt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 2 Abs. 1 Eier-Ordnung bedarf die Errichtung neuer Geflügelhöfe und Geflügelfarmen mit 150 und mehr ausgewachsenen Tieren einer Bewilligung der ALw, ebenso die Erweiterung bestehender Geflügelhöfe und Geflügelfarmen mit 150 und mehr ausgewachsenen Tieren über den bei der eidgenössischen Zählung von 1951 festgestellten Bestand hinaus. Aus dem folgenden Abs. 2 ergibt sich, dass Geflügelhalter, die eine Bewilligung benötigen würden, aber nicht besitzen, keine Eier an die Sammelorganisationen abgeben können und damit von der gemäss Eier-Ordnung mit Hilfe des Staates durchgeführten Vermarktung ausgeschlossen sind. Das EVD erklärt, dies sei die einzige Folge einer Überschreitung des zugelassenen Legehennenbestandes; andere Sanktionen könnten von den Behörden nicht verhängt werden; auch eine strafrechtliche Ahndung sei nicht vorgesehen. Das Bundesgericht hat keine Veranlassung, diese Feststellung der Verwaltung in Zweifel zu ziehen. Ob Verordnungsvorschriften, welche weiter gehende Folgen eintreten liessen, verfassungs- und gesetzmässig wären, kann dahingestellt bleiben.
Der Entzug der Bewilligung, die dem Beschwerdeführer erteilt worden war, bedeutet demnach nur, dass dieser bzw. die ihm nahestehende Aktiengesellschaft die vom Staat geschaffene Organisation des Absatzes von Inlandeiern nicht mehr in

Anspruch nehmen kann. Die Massnahme verwehrt dem Betriebsinhaber nicht, die Eierproduktion im bisherigen Umfang fortzusetzen oder noch zu erweitern und die Erzeugnisse im freien Markt abzusetzen.

2. Nach Art. 23 Abs. 1 lit. c LwG kann der Bundesrat die Importeure bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse zur Übernahme gleichartiger Produkte inländischer Herkunft und handelsüblicher Qualität in einem zumutbaren Verhältnis zu ihren Einfuhren verpflichten und die dafür erforderlichen Vorschriften erlassen, wenn der Absatz der inländischen Produktion zu angemessenen Preisen durch den Import gefährdet wird. Einer solchen Übernahmepflicht sind aufgrund des Art. 5 Eier-Ordnung die Importeure von Schaleneiern unterworfen. Eier sind landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne des Art. 23 LwG. Daraus folgt jedoch noch nicht, dass alle inländischen Eierproduzenten, auch die Betriebe gewerblichen oder industriellen Charakters, den in Art. 23 Abs. 1 lit. c LwG vorgesehenen Schutz beanspruchen können. Das LwG und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen, also auch die Eier-Ordnung, dienen der Erhaltung der Landwirtschaft und des Bauernstandes, nicht der Erhaltung gewerblicher oder industrieller Betriebe, welche landwirtschaftliche Erzeugnisse produzieren. Das ergibt sich aus der übergeordneten Verfassungsbestimmung (Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV), welcher der Titel des Landwirtschaftsgesetzes und die in dessen Ingress enthaltene Umschreibung seines Zwecks entsprechen. In diesem Sinne ist auch Art. 23 LwG zu verstehen: Sein Ziel ist, den Absatz der Erzeugnisse der landwirtschaftlichen (bäuerlichen) Betriebe zu angemessenen Preisen zu sichern. Das wird durch Art. 29 LwG bestätigt, wonach die im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehenen Massnahmen so anzuwenden sind, dass für die einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse guter Qualität Preise erzielt werden können, welche die mittleren Produktionskosten rationell geführter und zu normalen Bedingungen übernommener "landwirtschaftlicher Betriebe" im Durchschnitt mehrerer Jahre decken. In der Eier-Ordnung, die eine Übernahmepflicht der Importeure vorsieht, musste dafür gesorgt werden, dass gewerbliche und industrielle Produktionsbetriebe nicht in den Genuss des Schutzes kommen, der ihnen nach Art. 23 LwG versagt ist. Zu

diesem Zweck durfte der Bundesrat gestützt auf Art. 23 Abs. 1 lit. c LwG, wonach er zum Erlass der für die Durchführung der Übernahmepflicht der Importeure erforderlichen Vorschriften ermächtigt ist, eine Bewilligungspflicht für die Eröffnung und Erweiterung grösserer Geflügelhöfe einführen und bestimmen, dass ein Geflügelhalter, der den ihm bewilligten Legehennenbestand überschreitet, nicht nur für die der Überschreitung entsprechende Mehrproduktion an Eiern, sondern überhaupt von der Möglichkeit der Lieferung an die Sammelstellen und mittelbar an die Importeure ausgeschlossen wird. So verstanden, hält sich das System des Art. 2 Eier-Ordnung durchaus im Rahmen des Gesetzes.

3. Art. 2 Abs. 1 Eier-Ordnung bestimmt, dass Bewilligungen nur erteilt werden, "wenn ein Bedürfnis vorliegt und der Bewerber sich über eine angemessene eigene Futtergrundlage oder über dauernde Bezugsmöglichkeiten an inländischen Futtermitteln ausweist". Es kann offenbleiben, ob zur Zeit, da die Verordnung erlassen wurde, normalerweise die Zahl der von den Eierproduzenten gehaltenen Legehennen noch der betriebs- und landeseigenen Futtergrundlage angepasst war. So verhält es sich jedenfalls schon seit geraumer Zeit nicht mehr; in der Tat ernähren heute die Geflügelhalter im allgemeinen ihre Hühner mit Mischfutter, das überwiegend aus importierten Futtermitteln hergestellt wird. Angesichts dieser Sachlage kann die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage für die Beurteilung der Bewilligungsgesuche nicht mehr massgebend sein. Somit bleibt als ein-

ziges Kriterium der Verordnung das Bedürfnis. Nach Art. 2 Abs. 1 Eier-Ordnung benötigen Geflügelhöfe und -farmen mit weniger als 150 ausgewachsenen Tieren (Legehennen) keine Bewilligung; sie werden ohne weiteres als schutzwürdige landwirtschaftliche Betriebe betrachtet. Nur grössere Betriebe sind nach der Verordnung der Bewilligungspflicht unterstellt. Die ALw erteilt Bewilligungen in erster Linie bäuerlichen Familienbetrieben, die sie als "aufstockungsbedürftig" bezeichnet, d.h. "für die die Legehennenhaltung und die Verwertung der Eierproduktion über die Sammelorganisationen ein existenzbedingtes Bedürfnis ist" (Schreiben der ALw an Bosshardt vom 15. Mai 1968). Solchen Betrieben wird regelmässig die Angliederung eines Geflügelhofes bis zu einem Höchstbestand

von 2000 Legehennen bewilligt. Diese Praxis entspricht dem Sinn des Art. 23 LwG und des Art. 2 Eier-Ordnung, zumal nach dessen Abs. 1 bei der Beurteilung der Bedürfnisfrage dem Umstand, dass die Ausübung des Berufs eines Geflügelhalters für einen Bewerber "eine Existenzfrage" darstellt, Rechnung zu tragen ist. Darüber hinaus erteilt die ALw auch Bewilligungen an Betriebsinhaber, deren berufliche Tätigkeit sich auf die Geflügelhaltung und die Eierproduktion beschränkt. Für diese Art von Betrieben hat die ALw früher bis 4000 Legehennen bewilligt; heute werden Bestände bis zu 6000 Tieren zugelassen. Legebetriebe dieser Grössenordnung werden von der Verwaltung noch zu den landwirtschaftlichen Betrieben gerechnet, die durch Art. 23 LwG geschützt sind und demgemäss die Möglichkeit haben sollen, ihre Eier über die Sammelorganisationen und die zur Übernahme verpflichteten Importeure abzusetzen. Dagegen nimmt die Verwaltung an, dass Geflügelfarmen mit noch grösseren Beständen an Legehennen den "aufstockungsbedürftigen" bäuerlichen Betrieben nicht gleichgestellt werden können, sondern als gewerbliche oder industrielle Betriebe zu gelten haben, also des Schutzes, den die bäuerliche Eierproduktion geniesst, nicht bedürfen. Daher wird die Bewilligung, welche diesen Schutz gewährleistet, solchen Grossbetrieben versagt. Auch diese Praxis erscheint als haltbar. Sie trägt dem in Art. 2 Abs. 1 Eier-Ordnung aufgestellten Erfordernis des Bedürfnisses Rechnung und legt diesen Begriff in einer Weise aus, die mit Sinn und Zweck des Art. 23 LwG vereinbar ist.

4. Die ALw erteilte am 14. Mai 1968 dem Beschwerdeführer, als hauptberuflichem Geflügelhalter im Sinne der vorstehenden Erwägung, die Bewilligung für eine Höchstzahl von 4000 ausgewachsenen Legetieren. Allerdings hatte ihr die Zentralstelle für Geflügelhaltung des Kantons Zürich in einem Bericht vom 9. April 1968 gemeldet, dass Bosshardt - offenbar nach seiner Darstellung - zur Zeit 8000 bis 10 000 Legehennen besitze. Die ALw durfte aber aufgrund weiterer Angaben im Bericht annehmen, dass ein beträchtlicher Teil dieses Bestandes nicht für die Eierproduktion, sondern für die Geflügelzucht bestimmt sei, zumal alle Einrichtungen für einen Zuchtbetrieb vorhanden waren und Bosshardt in seinem Briefkopf die Bezeichnung "Geflügelzuchtbetrieb" verwendete.

Die ALw musste auch noch nicht in Besorgnis geraten, als sie im Jahre 1972 von der Existenz der Bosshardt Geflügelzucht AG erfuhr und deren Mitteilung erhielt, dass man 25 000 Legehennen halte; die Verwaltung konnte davon ausgehen, dass die Gesellschaft entsprechend ihrer Firma hauptsächlich für den Ausbau des Zuchtbetriebes gegründet worden sei. Wie die ALw glaubwürdig erklärt, entdeckte sie erst im August 1975 durch Zufall, dass die Gesellschaft ausschliesslich ausgewachsene Legehennen für die Eierproduktion hält. Nach der heutigen Darstellung Bosshardts scheint es, dass er sogar schon zur Zeit, da er die Bewilligung vom 14. Mai 1968 erhalten hatte, über rund 15 000 Legehennen zum Zweck der Eierproduktion verfügt hatte. Demnach hätte er damals der kantonalen Zentralstelle offenbar eine ungenaue Auskunft gegeben. Wenn der Beschwerdeführer

tatsächlich bereits im Jahre 1968 weit mehr als 4000 Hühner für die Eierproduktion hielt, muss angenommen werden, dass ihm die Bewilligung damals zu Unrecht erteilt wurde und er sie nicht erhalten hätte, wenn er der Zentralstelle nicht irreführende Angaben gemacht hätte. In einem solchen Fall ist aber der Widerruf der Bewilligung nach einem allgemeinen Grundsatz zulässig (BGE 99 Ia 457, BGE 98 Ib 250 f., BGE 93 I 395). Wäre dagegen anzunehmen, dass Bosshardt zur Zeit der Erteilung der Bewilligung noch gar nicht oder jedenfalls nicht wesentlich mehr als 4000 Hühner für die Eierproduktion hielt und der Bestand erst nachher allmählich bis auf rund das Sechsfache dieser Zahl erhöht wurde, so wäre der Entzug der Bewilligung - entsprechend einem bei der Erteilung ausdrücklich angebrachten Vorbehalt - wegen Veränderung der massgebenden tatsächlichen Verhältnisse gerechtfertigt (BGE 100 Ib 302, BGE 97 I 752, BGE 94 I 346, BGE 86 I 173). Der angefochtene Entzug kann demnach keinesfalls als unzulässig erachtet werden. Es kann dahingestellt bleiben, ob er auch mit dem von der ALw erhobenen Vorwurf begründet werden könne, dass der Beschwerdeführer die als persönlich und unübertragbar bezeichnete Bewilligung zu Unrecht auf die Bosshardt Geflügelzucht AG übertragen habe. Der Einwand des Beschwerdeführers, die Verwaltung habe den von ihr nun beanstandeten Zustand schon seit langem gekannt und geduldet, ist nach dem oben Gesagten nicht stichhaltig.

BGE 102 Ib 356 S. 364

5. Die Rüge der rechtsungleichen Behandlung dringt nicht durch. Wenn die massgebende Ordnung in gewissen anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewandt wurde, ist dies noch kein Grund, auch gegenüber dem Beschwerdeführer von ihr abzuweichen. Anders wäre zu entscheiden, wenn die Verwaltung es ablehnte, die Ordnung in allen Fällen durchzusetzen, in denen dies nach den Umständen geboten ist (BGE 99 Ib 291, 383 f.; BGE 98 Ia 161 f., 658; BGE 98 Ib 26, 241 oben). Die ALw ist aber nach ihren Ausführungen gewillt, überall einzuschreiten, wo sich herausstellen würde, dass die Voraussetzungen für den Entzug einer erteilten Bewilligung erfüllt sind.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.