Urteilskopf

118 Ib 241

31. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. Mai 1992 i.S. A. gegen Schweizerische Eidgenossenschaft (verwaltungsrechtliche Klage).
Regeste (de):
Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung, SR 916.344; Stallbauverordnung, SR 916.016); materielle Enteignung.

1. Zuständigkeit des Bundesgerichts (E. 1).

2. Rechtmässigkeit der Höchstbestandesvorschriften (E. 4).

3. Die Eigentumsgarantie stellt nur so weit eine rechtliche Grundlage für Entschädigungsansprüche dar, als unmittelbar Befugnisse aus dem Eigentum beschränkt werden. Das ist bei der - wirtschaftslenkenden - Beschränkung der Befugnis zur Haltung von Nutztieren nicht der Fall; Frage offengelassen hinsichtlich der Nutzung der Stallbauten (E. 5).

4. Verneinung von Ansprüchen aus materieller Enteignung im Lichte der Wirtschaftsverfassung (E. 6a, 6b, 9b) und anhand der Kriterien der Eingriffsintensität (E. 7), der Zielrichtung des Eingriffs (E. 8), des Vertrauensschutzes (E. 9) und der Lastengleichheit (E. 10).

Regeste (fr):
Orientation de la production de viande et d'oeufs (Ordonnance sur les effectifs maximums, RS 916.344; Ordonnance sur la construction d'étables, RS 916.016); expropriation matérielle.

1. Compétence du Tribunal fédéral (consid. 1).

2. Légalité des prescriptions sur les effectifs maximums (consid. 4).

3. La garantie de la propriété ne constitue une base juridique pour des prétentions d'indemnisation que pour autant que des attributs essentiels de la propriété soient directement restreints. La limitation du droit de garder des animaux de rente résultant de mesures économiques d'orientation de la production n'en représente pas un cas d'application; question non résolue en ce qui concerne l'utilisation des bâtiments d'étables (consid. 5).

4. Rejet de prétentions d'indemnisation pour cause d'expropriation matérielle à la lumière des dispositions constitutionnelles en matière économique (consid. 6a, 6b, 9b) et en recourant aux critères de l'intensité de l'atteinte (consid. 7), du but de l'atteinte (consid. 8), de la protection de la bonne foi (consid. 9) et de l'égalité des sacrifices (consid. 10).

Regesto (it):
Ordinanza concernente gli effettivi massimi per la produzione di carne e di uova (Ordinanza sugli effettivi massimi, RS 916.344; Ordinanza sulla costruzione di stalle, RS 916.016); espropriazione materiale.

1. Competenza del Tribunale federale (consid. 1).

2. Legalità delle disposizioni in materia di effettivi massimi (consid. 4).

3. La garanzia della proprietà costituisce una base legale per pretese di risarcimento solo nella misura in cui elementi essenziali della proprietà sono direttamente limitati. Ciò non è il caso quando viene limitata, in base

a provvedimenti economici volti a orientare la produzione, la facoltà di detenere animali da reddito; questione lasciata indecisa per quanto concerne l'uso di costruzioni di stalle (consid. 5).

4. Rigetto di pretese di risarcimento in seguito a un'espropriazione materiale alla luce di disposti costituzionali economici (consid. 6a, 6b, 9b) e in base ai criteri dell'intensità della limitazione (consid. 7), dello scopo della limitazione (consid. 8), della protezione della buona fede (consid. 9) e della parità degli oneri (consid. 10).

Sachverhalt ab Seite 242

BGE 118 Ib 241 S. 242

Nach Art. 19a lit. a des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 in der Fassung vom 22. Juni 1979 (LwG, SR 910.1) kann der Bundesrat zur Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion für die verschiedenen Nutztierarten eine Höchstzahl festsetzen und von Betriebsinhabern, die mehr Tiere halten, Abgaben erheben. Gestützt darauf hat der Bundesrat am 10. Dezember 1979 die Verordnung über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung 1979; SR 916.344, AS 1979 2084) erlassen und für grosses Mastvieh, Mastkälber, Schweine und Geflügel je den Höchstbestand pro Betrieb und die Abgabe pro zuviel gehaltenes Tier festgesetzt. Die neuen Bestimmungen stehen seit dem 1. Januar 1980 in Kraft. Die Höchstbestandesverordnung wurde seither zweimal revidiert, nämlich am 26. August 1981 (AS 1981 1424) und am 13. April 1988 (AS 1988 670), nachdem das Landwirtschaftsgesetz selbst am 19. Dezember 1986 geändert worden war (AS 1988 640). Für die Anpassung des Tierbestandes bestand eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 1991 (Art. 19b Abs. 4 LwG Art. 25 Höchstbestandesverordnung 1988). Aufgrund der mit der Höchstbestandesverordnung verbundenen Beschränkungen sind beim Bundesgericht Ende 1989 77 Klagen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft wegen materieller Enteignung eingereicht worden mit einer geltend gemachten Entschädigungssumme von rund 200 Mio. Franken. In der von A. am 31. Dezember 1989 erhobenen Klage wird sinngemäss beantragt, die Schweizerische Eidgenossenschaft sei zu verpflichten, dem Kläger volle Entschädigung für alle Nachteile

BGE 118 Ib 241 S. 243

aufgrund der Höchstbestandesvorschriften (insbesondere Verkehrs- bzw. Ertragswertverluste) zu leisten, wobei die verlangte Entschädigung vorläufig auf Fr. 5'130'000.– beziffert wird. Der Instruktionsrichter verfügte am 16. März 1990, dass sich die Klageantwort auf die Frage beschränke, ob eine materielle Enteignung vorliege. Er gestattete der Eidgenössischen Finanzverwaltung, für sämtliche Klageverfahren eine gemeinsame Rechtsschrift einzureichen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung beantragt in ihrer Klageantwort vom 5. April 1990 die vollumfängliche Abweisung sämtlicher Klagen. Die Parteien erhielten Gelegenheit zu Replik und Duplik. Zahlreiche Kläger ergänzten ihr Klagebegehren mit dem Antrag, es seien die Höchstbestandesverordnung sowie die Stallbauverordnung aufzuheben. Der Instruktionsrichter holte von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und von den Klägern Berichte und Antworten zu schriftlich gestellten Fragen ein. Er führte am 2., 3., 5. und 10. September 1991 die mündlichen Vorbereitungsverhandlungen durch. Zu deren Ergebnis konnten die Parteien schriftliche Bemerkungen anbringen. Am 16. Oktober 1991 wurden die Parteivorträge gehalten, soweit darauf nicht verzichtet worden war. Am 18. Oktober 1991 führte das Bundesgericht eine erste Urteilsberatung durch. Aufgrund von Abstandserklärungen der Kläger konnten daraufhin 28 Klagen durch Abschreibungsbeschluss erledigt werden. Die auf den 13. Dezember 1991 anberaumte zweite Beratung setzte der Präsident der

II. öffentlichrechtlichen Abteilung mit Verfügung vom 9. Dezember 1991 ab, weil die Rechtsanwälte H. und W. mit Eingaben vom 6. bzw. 7. Dezember 1991 im Namen von 37 Klägern den Ausstand der beteiligten Richter sowie des Gerichtsschreibers verlangt hatten. Das zur Behandlung an die I. öffentlichrechtliche Abteilung überwiesene Ausstandsbegehren ist mit Beschluss dieser Abteilung vom 7. April 1992 abgewiesen worden.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 116 lit. c OG werden, unter Vorbehalt von Art. 117 OG, Klagen in Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht des Bundes über ausservertragliche Entschädigungen vom Bundesgericht als einziger Instanz beurteilt. Dem vorliegenden Streitfall liegt das

Landwirtschaftsrecht des Bundes zugrunde. Führen dessen Bestimmungen zu einer materiellen Enteignung, so hat die Schweizerische Eidgenossenschaft eine Entschädigung zu leisten, die ausservertraglicher Natur ist. Von den in Art. 117 OG genannten Rechtsmitteln ist keines gegeben. Insbesondere fällt die Erledigung des Streites nicht in die Zuständigkeit der Eidgenössischen Schätzungskommissionen. Diese haben über Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung nur zu entscheiden, wenn es in der Bundesgesetzgebung ausdrücklich vorgesehen ist. Das ist im Bereich der Landwirtschaftsgesetzgebung nicht der Fall, weshalb die verwaltungsrechtliche Klage gegeben ist (BGE 115 Ib 411).

2. Die hier geltend gemachte Entschädigungspflicht der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird auf die am 1. Januar 1980 in Kraft gesetzte Novellierung des Landwirtschaftsgesetzes und die Höchstbestandesverordnung zurückgeführt. Die neue Regelung stützt sich auf Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV, wonach der Bund befugt ist, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft.
In tatsächlicher Hinsicht zeigte sich gegen Ende der 70er Jahre eine anhaltend steigende Produktion auf dem Fleischsektor mit der Gefahr ernsthafter Absatzschwierigkeiten (Sechster Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 1. Oktober 1984, BBl 1984 III 634 ff.); zudem war eine zunehmende Tendenz weg vom bäuerlichen Betrieb hin zur gewerblich-industriellen Massenproduktion festzustellen (Bericht der Kommission des Nationalrates vom 7. September 1978, BBl 1978 II 1319 ff.). Das veranlasste den Gesetzgeber, produktions- und strukturlenkende Massnahmen zu ergreifen. In deren Mittelpunkt stehen die Stallbaubewilligungspflicht (Art. 19a lit. c und Art. 19d LwG) sowie die Festlegung von Tierhöchstbeständen (Art. 19a lit. a LwG), die in ihrem Zusammenwirken eine Begrenzung der Produktion und deren Rückführung in den bäuerlichen Betrieb bewirken sollten (zur Entstehungsgeschichte und Wirkungsweise im einzelnen vgl. MEINRAD HUSER, Die Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion, Grüsch 1989).

3. a) Ein Teil der betroffenen Grundeigentümer wirft die Frage der Rechtmässigkeit der Höchstbestandesverordnung auf. Dabei wird insbesondere geltend gemacht, Höchstbestände dürften heute nicht mehr festgelegt werden, weil das gesetzgeberische Ziel der Anpassung an die landeseigene Futtergrundlage erreicht

sei. Sodann seien die Höchstzahlen für die verschiedenen Tierarten in gesetzes- und verfassungswidriger Weise festgelegt worden. Schliesslich sei durch die Delegationsnorm des Gesetzes nicht abgedeckt, dass mehrere Betriebe desselben Inhabers als Einheit zu behandeln seien. b) Im Rahmen eines Verfahrens wegen materieller Enteignung überprüft das Bundesgericht nicht, ob der Hoheitsakt, auf den die Entschädigungsforderung zurückgeführt wird, rechtmässig ist. Die Entschädigungsfrage wird von der Zulässigkeitsfrage getrennt beurteilt. Der Betroffene ist nicht gehalten, vorerst die Rechtmässigkeit des Eingriffs abklären zu lassen (BGE 101 Ia 469 ; BGE 101 Ib 288 ; BGE 97 I 626 ; BGE 96 I 354 ; ENRICO RIVA, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 229 f.). Ist die Entschädigungspflicht Folge einer als rechtmässig vorausgesetzten Eigentumsbeschränkung, so stellt sich die Frage, wie zu verfahren ist, wenn der Betroffene zwar eine Entschädigung geltend macht, gleichzeitig aber die Rechtmässigkeit des Eingriffs in Frage stellt. Soweit beantragt wird, die Höchstbestandesverordnung sei vom Bundesgericht aufzuheben, kann auf dieses Begehren nicht eingetreten werden. Es kann nicht Gegenstand einer verwaltungsrechtlichen Klage bilden (Art. 116 OG). Erlasse können aber auch nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht angefochten werden, weil dieses Rechtsmittel nur gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG gegeben ist (Art. 97 OG). Dagegen ist nicht ausgeschlossen, Verordnungen des Bundesrates vorfrageweise auf die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit zu überprüfen (BGE 114 Ib 19). Das würde ermöglichen, die Frage der Rechtmässigkeit der Verordnung im Rahmen eines Begehrens auf Bewilligung einer über die festgelegten Höchstbestände hinausgehenden Anzahl Tiere bzw. der Anfechtung einer entsprechenden Abgabeverfügung aufzuwerfen, worüber aber erstinstanzlich das Bundesamt für Landwirtschaft zu entscheiden hätte. Würde einem entsprechenden Begehren entsprochen, entfiele die Frage der Entschädigungspflicht. Dasselbe gilt, wenn in einzelnen Fällen eine Ausnahmebewilligung erteilt werden könnte (Art. 5 ff. Höchstbestandesverordnung). c) Bei dieser Sachlage rechtfertigt sich aus prozessökonomischen Gründen das folgende Vorgehen: Vorerst ist zu prüfen, ob sich die Rechtmässigkeit der vom Bundesrat festgelegten Höchstbestände in ihrer Gesamtheit ernsthaft in Zweifel ziehen lässt. Soweit feststeht, dass die Bestände abgebaut werden müssen, kann über die Frage der materiellen Enteignung in

gutheissendem oder abweisendem Sinne definitiv entschieden werden. Falls und soweit demgegenüber nicht sicher ist, dass die Bestände abgebaut werden müssen, lässt sich definitiv nur entscheiden, wenn auch bei einer allfälligen Verpflichtung zum Abbau eine materielle Enteignung ausgeschlossen werden kann und damit die Klage abzuweisen ist. Andernfalls wäre das Verfahren zu sistieren bis zum rechtskräftigen Entscheid über den Abbau.

4. a) Nach Art. 19 Abs. 1 lit. b LwG kann der Bundesrat die nötigen Massnahmen ergreifen zur Anpassung der Tierbestände an die Produktions- und Absatzverhältnisse sowie an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage. Art. 19a lit. a LwG ermächtigt den Bundesrat insbesondere, zur Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion eine Höchstzahl für die verschiedenen Nutztierarten festzusetzen. Angesichts des massiv ausgeweiteten Getreideanbaus im Inland hat die Zielsetzung der Anpassung der Tierbestände an die landeseigene Futtergrundlage heute kaum mehr Bedeutung. Dagegen hat sich an der beschränkten Aufnahmefähigkeit des Marktes nichts geändert (Art. 18 und 19 Abs. 1 lit. b LwG). Die primäre Zielsetzung der Höchstbestandesverordnung, ein Überangebot zu vermeiden und die Produktion - zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft (Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV) - in den bäuerlichen Betrieb zurückzuführen, entfällt damit nicht. Der Bundesrat hält sich deshalb an den Rahmen der ihm vom Gesetzgeber übertragenen Befugnisse, wenn er weiterhin an den Höchstzahlen festhält. b) Nach Art. 19b Abs. 1 LwG hat der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen von einem Tierbestand auszugehen, der bei rationeller Haltung ein ausreichendes Einkommen ermöglicht. Unter Hinweis auf das Standardbetriebseinkommen pro Platz bzw. Tier bestreiten

gewisse Kläger, dass sich mit den Höchstbeständen ein ausreichendes Einkommen erzielen lasse. Auf Grundlage der Verordnung über die Berechnung des Betriebseinkommens mit Hilfe der Standardbetriebseinkommen vom 23. Dezember 1985 (SR 916.016.4) ergibt sich ein Einkommen von Fr. 137'500.– bei grossem Mastvieh, Fr. 90'000.– bei Mutterschweinen, Fr. 80'000.– bei Mastschweinen sowie Fr. 108'000.– bei Legehennen. Tiefer liegt das Einkommen bei Aufzuchthennen mit Fr. 60'000.– und bei der Pouletmast mit Fr. 42'000.–. Die Eidgenössische Forschungsanstalt für Betriebswirtschaft und Landtechnik hat die Werte aufgrund der Buchhaltungsergebnisse der Jahre 1986 bis 1988 neu geschätzt und gelangte teilweise zu abweichenden Zahlen, ohne dass aber bis anhin die Verordnung

geändert worden wäre. Danach lässt sich mit den Höchstbeständen ein Betriebseinkommen von Fr. 162'500.– bei grossem Mastvieh, Fr. 82'500.– bei Mutterschweinen, Fr. 75'000.– bei Mastschweinen, Fr. 120'000.– bei Legehennen und Fr. 38'400.– bei Mastpoulets erzielen; für Aufzuchthennen ist ein neuer Wert nicht ausgewiesen. Aufgrund dieser Zahlen, auf die sich die Kläger selbst berufen, kann sich lediglich bei Aufzuchthennen und bei Mastpoulets ernsthaft die Frage stellen, ob sich ein ausreichendes Einkommen im Sinne von Art. 19b Abs. 1 LwG erzielen lässt, zumal dem Bundesrat aufgrund der offenen Formulierung des Gesetzes ein gewisser Ermessensspielraum zukommt. Die Frage ist im Rahmen der Klagen wegen materieller Enteignung aber nicht zu prüfen, und das Bundesgericht hat sich auch nicht darüber auszusprechen, ob für den Begriff des ausreichenden Einkommens auf das Standardbetriebseinkommen abzustellen ist. (Bezeichnenderweise stützen sich zahlreiche Kläger für die Berechnung der geltend gemachten Ertragswertverluste auf weit höhere Einkommensmöglichkeiten.) Es genügt der Hinweis, dass diejenigen Betriebe, die Aufzuchthennen oder Mastpoulets halten, auch noch über weitere Tierarten verfügen und folglich die Möglichkeit hatten, den Bereich abzubauen, den sie für weniger ertragsreich erachten. c) In Art. 3 lit. i Höchstbestandesverordnung ist ein Höchstbestand für Elterntierhennen der Legerassen festgelegt, wogegen Elterntierhennen der Mastrassen unbeschränkt gehalten werden können. Soweit die Kläger geltend machen, der Bundesrat hätte aufgrund von Art. 19a LwG zwingend für sämtliche Nutztierarten einen Höchstbestand festlegen müssen, kann dem nicht gefolgt werden. Der Bundesrat wird im Gesetz ermächtigt, für die verschiedenen Nutztierarten einen Höchstbestand festzusetzen. Es steht ihm insoweit auch die Befugnis zu, den Bereich abzustecken, wo produktionslenkende Massnahmen erforderlich sind. Daran ändert nichts, dass der Gesetzgeber selber in Art. 19b Abs. 3 LwG einlässlich geregelt hat, in welchen Fällen Ausnahmebewilligungen erteilt werden könnten. Diese Regelung bezieht sich auf diejenigen Tierkategorien, die vom Bundesrat den Beschränkungen unterworfen werden. Das Gesetz stellt dabei klar, dass auch in diesem Bereich bestimmte Ausnahmen (etwa zur Abfallverwertung) möglich sind. Gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstiesse die Höchstbestandesverordnung dann, wenn der Bundesrat mit der unterschiedlichen Behandlung von Elterntierhennen der Legerassen und Elterntierhennen der Mastrassen eine Unterscheidung getroffen hätte, für

die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich wäre (BGE 116 Ia 83). Das aber ist nicht der Fall. Der Verordnungsgeber hat sich, wie die Eidgenössische Finanzverwaltung darlegt, von der Überlegung leiten lassen, dass von Elterntierhennen der Legerassen gelegte Eier dem Konsum zugeführt werden könnten, während diese Gefahr bei Elterntierhennen der Mastrassen wesentlich kleiner erscheint, weil deren Legeleistung geringer ist und folglich kaum die Gefahr besteht, dass Mastrassen zur Eierproduktion gehalten werden. Da mit der Höchstbestandesverordnung neben der Fleisch- auch die Eierproduktion gelenkt

werden soll, liegt in der getroffenen Unterscheidung ein sachlicher Grund, der die Regelung als mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar erscheinen lässt. d) Schliesslich ist unerfindlich, weshalb es in allgemeiner Weise unzulässig sein soll, die Betriebe eines einzelnen Inhabers sowie aufgeteilte Betriebe für die Berechnung der zulässigen Höchstbestände als Einheit zu betrachten (Art. 11 und 12 Höchstbestandesverordnung). Damit wird vielmehr das vom Gesetzgeber angestrebte strukturpolitische Ziel erreicht, die industrielle Produktion in die bäuerlichen Klein- und Mittelbetriebe zurückzuführen, wie das Bundesgericht bereits im (unveröffentlichten) Urteil F. vom 5. Februar 1988 festgestellt hat. Indessen mag die Anwendung der genannten Bestimmungen Probleme aufwerfen, wenn damit die Schaffung bodenabhängiger bäuerlicher Existenzen durch die Aufteilung eines Grossbetriebs in Frage gestellt würde, oder wenn lediglich eine frühere Betriebszusammenlegung rückgängig gemacht würde. Nach Art. 19b Abs. 4 LwG werden Betriebsteilungen "zur Umgehung" der Höchstbestandesvorschriften nicht anerkannt. Die Anwendung der Verordnungsbestimmung, wonach die Bestände aufgeteilter Betriebe zusammenzurechnen sind, dürfte daher voraussetzen, dass eine Umgehung vorliegt. Genügen aufgeteilte Betriebe einerseits dem Betriebsbegriff der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe vom 1. November 1989 (SR 910.91) und liegt anderseits auch keine Umgehung vor, so werden die Bestände wohl nicht zusammenzuzählen sein. Darüber ist hier aber nicht zu entscheiden, weil sich ergibt (E. 10c), dass es darauf für die Frage der materiellen Enteignung nicht ankommt. e) Grundsätzlich kann die Rechtmässigkeit der Höchstbestandesvorschriften jedenfalls nicht in Frage gestellt sein. Eine inzidente Normenkontrolle im Rahmen eines späteren Verfahrens (E. 3b) ist

damit nicht ausgeschlossen, weshalb hier auf weitere Einwände zur Rechtmässigkeit nicht einzugehen ist.

5. Die Kläger verlangen teilweise Ersatz des Gewinnes, den sie aufgrund der Reduktion ihrer Gewerbebetriebe erleiden, teilweise Ersatz für den nicht mehr ausnützbaren Teil ihrer Investitionen (Stallbauten etc.). Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist der Auffassung, die angeordneten Massnahmen fielen nicht in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie; sie beträfen vielmehr allein die Handels- und Gewerbefreiheit, weshalb eine Entschädigung wegen materieller Enteignung zum vornherein ausser Betracht falle.
a) Die in Frage stehenden landwirtschaftspolitischen Massnahmen zielen auf die Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion. Sie stützen sich verfassungsrechtlich auf Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV. Danach ist der Bund befugt, Vorschriften zu erlassen zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft, wobei diese Vorschriften nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit ergehen können. Die Lenkungsmassnahmen setzen beim einzelnen Betrieb an und beschränken dessen Produktionsmöglichkeiten. Betriebe, die die festgelegten Höchstbestände überschreiten, haben eine Abgabe zu entrichten, die so angesetzt ist, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich wird (Art. 19f Abs. 1 LwG). Eingeschränkt wird damit die wirtschaftliche Betätigung, was für den einzelnen Betrieb eine Schmälerung des Ertrags und die (teilweise) Entwertung der getroffenen Investitionen zur Folge hat. b) Die wirtschaftspolitisch motivierten Massnahmen treffen primär das Grundrecht der Handels- und Gewerbefreiheit, von dem der Gesetzgeber im Bereich des Landwirtschaftsrechts abweichen kann (Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV) und aus dem sich Ersatzansprüche nicht ableiten lassen (HANS MARTI, Handels- und Gewerbefreiheit, Bern 1950, S. 262). Entschädigungspflichtig wird das Gemeinwesen dagegen bei Enteignungen oder Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (Art. 22ter Abs. 3 BV). Nach einer auf das Urteil Barret (BGE 91 I 339) zurückgehenden und bis heute verwendeten Formulierung liegt eine materielle Enteignung dann vor, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seiner Sache untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine wesentliche, aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und mit der

Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hiefür keine Entschädigung geleistet würde (BGE 114 Ib 103 , 118; BGE 113 Ia 375).
c) Die Zulässigkeit staatlicher Eingriffe misst das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung regelmässig nicht nur am primär betroffenen Grundrecht. Es berücksichtigt vielmehr auch weitere Gesichtspunkte, die sich aus anderen tangierten Grundrechten ergeben, so insbesondere im Verhältnis zwischen Handels- und Gewerbefreiheit und Eigentumsgarantie (BGE 113 Ia 138 ; BGE 111 Ia 29 , 99; je mit Hinweisen). Ob in gleicher Weise Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie Ansprüche auf Entschädigung auslösen können, wenn sekundär die für die Erwerbstätigkeit erforderlichen sachlichen Mittel in Mitleidenschaft gezogen werden, steht damit nicht fest. Das ist zwar in der Literatur schon vertreten worden (PAUL ZIMMERMANN, Das Verhältnis von Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie, Diss. Zürich 1979, S. 82 f.) und wurde auch vom Bundesgericht selbst in einem Urteil aus dem Jahre 1959 implizit bejaht, als es materiell prüfte, ob die Einführung eines Monopols für die Bekämpfung der Kirschfliege den Eigentümer einer Motorspritze in enteignungsähnlicher Weise treffe (ZBl 61/1960, S. 167). Die Frage bedarf indessen näherer Prüfung. d) Auszugehen ist vom Grundsatz, dass im öffentlichen Entschädigungsrecht gleich wie in der übrigen Eingriffs- und Leistungsverwaltung das Legalitätsprinzip Geltung hat. Bei Eingriffen in die Eigentumsgarantie findet sich die rechtliche Grundlage für Entschädigungen auf Verfassungsstufe in Art. 22ter Abs. 3 BV. Eine analoge Grundlage für Entschädigungen bei Eingriff in andere verfassungsmässige Rechte kennt die Bundesverfassung hingegen nicht. Ob und allenfalls wie weit ein Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit entschädigt werden soll, hat deshalb der Gesetzgeber zu entscheiden. Diese Kompetenzordnung bedingt, dass klar unterschieden wird zwischen Eingriffen in die Eigentumsgarantie selbst und Massnahmen, die lediglich im Reflex das Eigentum treffen. Als Wertgarantie kann die Eigentumsgarantie nicht schon dann angerufen werden, wenn staatliche Massnahmen nur sekundär und indirekt Auswirkungen auf das Eigentum haben. Eine Grundlage für Entschädigungsansprüche ist in der Eigentumsgarantie nur so weit zu sehen, als unmittelbar Befugnisse aus dem Eigentum beschränkt werden. Würden auch mittelbare Beeinträchtigungen von der Eigentumsgarantie als Wertgarantie erfasst, verlöre der Begriff der materiellen Enteignung seine Konturen. Das Legalitätsprinzip wäre nicht mehr gewahrt.

e) Sachlich wäre es denn auch nicht adäquat, wenn volle Entschädigung (Art. 22ter Abs. 3 BV) geleistet werden müsste, sobald wirtschaftspolitisch motivierte Massnahmen nebenbei das Eigentum treffen, während dieselben Massnahmen - wie einschneidend sie auch ausgestaltet sein mögen - entschädigungslos hinzunehmen wären, wenn sich der Schaden in anderen Vermögenswerten als dem Eigentum manifestiert. Diese Unstimmigkeit liesse sich zwar auch umgekehrt durch eine Ausweitung des Schutzobjekts der Eigentumsgarantie auflösen. In der Lehre wird denn auch von DICKE postuliert, zu schützen sei der "eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb" (DETLEV DICKE, Die materielle Enteignung, Baurechtstagung 1983, Bd. 2, Freiburg 1983, S. 65). RIVA geht noch weiter und möchte am Vermögen als Gesamtheit der einem Individuum zustehenden vermögenswerten Interessen anknüpfen (a.a.O., S. 244 f.). Soweit damit erreicht werden soll, dass Eingriffe in das Vermögen durch wirtschaftslenkende Massnahmen nach den Grundsätzen der materiellen Enteignung entschädigt werden sollen (DICKE, a.a.O., S. 65), kann diesen Auffassungen allerdings nicht gefolgt werden.
RIVA selbst (a.a.O., S. 245) hält es trotz seines weiten Ansatzes für erforderlich, den Schutzbereich der Eigentumsgarantie von jenem der Handels- und Gewerbefreiheit abzugrenzen. Es erscheint naheliegend, Rechtsänderungen im Bereich des Wirtschaftsrechts mit Auswirkungen auf Vermögensinteressen als Problem der Übergangsordnung zu begreifen. Eine Übergangsregelung kann erforderlich sein, wenn in empfindlichem Masse in getätigte Investitionen oder in andere wichtige Befugnisse eingegriffen wird. Unter Umständen fällt dabei

auch eine finanzielle Kompensation in Betracht, wenn die sofortige Geltung neuen Rechts zur Erreichung des angestrebten Ziels unabdingbar ist (ALFRED KÖLZ, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 102/1983 II S. 145 ff.; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel und Frankfurt am Main 1983, S. 138 ff., 140 ff.). Dies zu regeln ist aber grundsätzlich Sache des Gesetzgebers (Kölz, a.a.O., S. 152; WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 291 f.). Ob allenfalls aus Art. 4 BV in krassen Fällen ein direkter Anspruch auf Entschädigung abzuleiten wäre, wenn eine adäquate Übergangsregelung fehlt (KÖLZ, a.a.O., S. 152; WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 292 f.), braucht hier nicht entschieden zu werden. Gegenüber dem Bundesgesetzgeber liefe dies auf eine Prüfung der Verfassungsmässigkeit der getroffenen Regelung hinaus, was dem Bundesgericht verwehrt ist (Art. 113 Abs. 3 und Art. 114bis Abs. 3 BV).

Im übrigen hat der Gesetzgeber für die Anpassung der Tierbestände an die Höchstbestandesvorschriften eine Übergangsfrist von zwölf Jahren gewährt (vgl. E. 9b). In seiner Regelungsbefugnis war er selbstverständlich auch nicht durch die Äusserungen des Bundesrates im Fünften Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1976 (BBl 1977 I 242) eingeschränkt. Der Hinweis einzelner Kläger, der Bundesrat habe in diesem Bericht noch in keiner Weise die Absicht erkennen lassen, strukturlenkende Massnahmen ergreifen zu wollen, ist unbehelflich. Allein eigentliche Zusicherungen des Gesetzgebers selbst wären für diesen allenfalls verbindlich gewesen oder hätten ihn zu einer finanziellen Abgeltung veranlassen müssen. f) Im Zusammenhang mit der Bindung des Bundesgerichts an die Bundesgesetzgebung stellt sich die weitere Frage, ob - wie die Eidgenössische Finanzverwaltung geltend macht - der Gesetzgeber Entschädigungsansprüche ganz allgemein hat ausschliessen wollen. In diesem Falle würde es nicht nur an einer gesetzlichen Grundlage für eine Entschädigung im Lichte einer Art. 4 BV genügenden Übergangsordnung fehlen, sondern es wäre dem Bundesgericht auch verwehrt, Entschädigungen aus materieller Enteignung zuzusprechen, selbst wenn die Eigentumsgarantie an sich zum Tragen kommen könnte.
Eine ausdrückliche Gesetzesvorschrift findet sich diesbezüglich nicht. Hingegen fragt sich, ob das System der Lenkungsabgabe eine Entschädigungspflicht ausschliesse. Art. 19a lit. a LwG verbietet das Halten von Tieren über dem Höchstbestand nicht. Bei Überschreitung der Höchstzahlen wird lediglich eine Abgabe erhoben, die so bemessen ist, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich wird (Art. 19f Abs. 1 LwG). Würde nun eine Abgabe erhoben, gleichzeitig aber eine Entschädigung (wegen materieller Enteignung) ausgerichtet, so würde sich der dem Tierhalter durch die Abgabe zugefügte Nachteil aufheben. Der Lenkungseffekt ginge dadurch zwar nicht verloren, weil der Tierhalter vernünftigerweise die Entschädigung entgegennähme und - um die Abgabe zu vermeiden - auf die Haltung überzähliger Tiere verzichten würde. Dann aber verhielte es sich so, dass im Ergebnis der Staat die Tierhalter für den Verzicht auf Schlachtviehproduktion subventionieren würde. Der Gesetzgeber hat aber - mit Ausnahme der zeitlich beschränkten Stillegungsaktion - zur Lenkung der Fleischproduktion gerade nicht das System der Produktionsstillegungs- oder Produktionseinschränkungsbeiträge gewählt. Eine Entschädigung (auch wegen materieller

Enteignung) liefe darauf hinaus, das System der Lenkungsabgabe durch dasjenige der Subvention zu ersetzen und den gesetzgeberischen Entscheid als verfassungswidrig zu erklären. Genau das aber ist dem Bundesgericht verwehrt. Mit der durch die Lenkungsabgaben bewirkten Einschränkung der Produktion lassen sich Entschädigungsforderungen demnach nicht begründen. Eine Entschädigung für entgangenen Gewinn ist daher zum vornherein ausgeschlossen (was aber auch der Fall wäre, wenn ohne entgegenstehende gesetzliche Regelung nach den Grundsätzen der materiellen Enteignung zu entscheiden wäre; vgl. E. 6b).
Anders verhält es sich mit einem allfälligen Schaden aufgrund nutzlos gewordener Stallungen. Ob diesbe-

züglich eine materielle Enteignung vorliegen könnte, bildete bei der Gesetzesberatung Gegenstand kontroverser Erörterung (Bericht der Kommission des Nationalrates vom 7. September 1978, BBl 1978 II 1338 unten; Amtl.Bull. 1978 N 1519 f. Egli, 1522 Nebiker, 1523 Füeg, 1524 Aubert, 1524 Sigrist, 1524 f. Keller; Amtl.Bull. 1979 S 32 Heimann, 32 f. Bürgi, 33 f. Guntern, 34 Krauchthaler, 36 Honegger). Dabei ging es im wesentlichen um die Frage, welche Übergangsfrist für den Abbau der Bestände auf die Höchstzahlen einzuräumen sei, damit die getätigten Investitionen amortisiert werden könnten. Angestrebt wurde eine Lösung, welche nach Möglichkeit nicht zu materieller Enteignung führen sollte. Ob und gegebenenfalls in welchem Masse der Bund bei der schliesslich festgelegten Übergangsfrist von zwölf Jahren in Einzelfällen entschädigungspflichtig werden könnte, blieb umstritten. Der Entscheid darüber wurde aber ausdrücklich dem Bundesgericht anheimgestellt (Amtl.Bull. 1979 S 36 Heimann, Berichterstatter der ständerätlichen Kommission, und Honegger, Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements). Es lässt sich insoweit nicht sagen, der Gesetzgeber habe die Frage der materiellen Enteignung bezüglich der Stalleinrichtungen selber - und abschliessend - geregelt, indem er zwar eine Amortisationsfrist gewährte, gleichzeitig aber eine Entschädigung ausschloss. g) Entschädigungspflichtig kann die Schweizerische Eidgenossenschaft allerdings - wie dargestellt - nur werden, wenn und soweit die Lenkungsmassnahmen bei der Fleisch- und Eierproduktion sich unmittelbar gegen das Eigentum richten und eine daraus folgende Nutzungsbefugnis beschränken. Die Befugnis zur Haltung von Nutztieren folgt indessen nicht aus dem Recht an einem Grundstück. Sie hat ihre Grundlage vielmehr in der Handels- und Gewerbefreiheit. Das landwirtschaftliche Grundeigentum sowie die

Stallbauten und weiteren Einrichtungen erscheinen insofern lediglich als faktisch notwendige Mittel zur Ausübung der gewerblichen Tätigkeit. Immerhin mag eingewendet werden, dass sich die Lenkungsmassnahmen teilweise direkt gegen die weitere Nutzung der Stallbauten richten. So untersteht der Umbau bestehender Stallungen seit 1980 der Bewilligungspflicht, und eine Bewilligung kann nur erteilt werden, wenn die Höchstbestände eingehalten sind (Art. 19a lit. c und Art. 19d Abs. 6 LwG; Art. 12 Abs. 1 lit. b der Verordnung über die Bewilligung von Stallbauten vom 13. April 1988, Stallbauverordnung, SR 916.016). Ob dieser Bezug zum Eigentum genügt, um den hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten der Stallbauten entstandenen Schaden als unmittelbare Folge eines Eingriffs in das Eigentum erscheinen zu lassen, erscheint zweifelhaft. Die Frage braucht aber nicht entschieden zu werden, weil sich - wie nachfolgend zu zeigen ist - eine Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung auch dann nicht bejahen liesse, wenn die Eigentumsgarantie zum Tragen käme.

6. a) Würde der Schutzbereich der Eigentumsgarantie als betroffen angesehen, wäre zu beachten, dass die Eigentumsgarantie nicht losgelöst von der Wirtschaftsverfassung verstanden werden darf. Die Grundsätze der materiellen Enteignung sind im wesentlichen für den Bereich des Baurechts entwickelt worden und lassen sich nicht ohne weiteres auf die sich hier stellende Problematik wirtschaftslenkender Massnahmen übertragen. Es ist etwas anderes, ob das Grundeigentum durch baurechtliche Bestimmungen direkt in seinem Inhalt umschrieben oder in der Ausübung eingeschränkt wird, oder ob solche Auswirkungen lediglich indirekte Folgen wirtschaftslenkender Massnahmen sind. b) Bauernstand und Landwirtschaft gelten von Verfassungs wegen in ihren Existenzgrundlagen als gefährdet. Unter den Bedingungen der freien Marktwirtschaft und der internationalen Konkurrenz fänden die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe grossenteils kein Auskommen, so dass erst der Agrarinterventionismus die Grundlagen unternehmerischer Freiheit zu schaffen vermag (FRITZ GYGI, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981, S. 141 ff.). Die Rentabilität der inländischen Schlachtviehproduktion basiert wesentlich auf den Importbeschränkungen im Rahmen der Schlachtviehverordnung (SR 916.341). Wenn aber die Gewinnmöglichkeiten auf agrarpolitischen Massnahmen des Bundes und auf der Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit beruhen, so lässt sich schwerlich unter Berufung auf die aus der Eigentumsgarantie folgende Nutzungsbefugnis

an den Produktionsmitteln ableiten, die Beschränkung der Gewinnmöglichkeiten durch andere agrarpolitische Massnahmen stelle eine materielle Enteignung dar. Entscheidet sich der Verfassungsgeber für eine gelenkte Wirtschaft, so können sich die Lenkungsmassnahmen nicht auf Vergünstigungen beschränken. Ihr Gegenstück bilden produktionslenkende Massnahmen, die den unternehmerischen Spielraum und folglich auch die Nutzungsbefugnis der Produktionsmittel einschränken. Dank der Wirtschaftspolitik des Staates ermöglichte Gewinne können so nicht zu Schaden aus materieller Enteignung führen, wenn andere wirtschaftspolitische Massnahmen die Gewinnmöglichkeiten wieder beschränken. Eine Eigentumsgarantie für den Gewerbebetrieb als solchen gibt es nicht. c) Betrifft die Einschränkung der Produktionsmöglichkeiten die Eigentumsgarantie nicht und ist insoweit eine Entschädigung aufgrund der Bindung des Bundesgerichts an die Bundesgesetzgebung ohnehin ausgeschlossen, kann einzig ein Schaden hinsichtlich der nutzlos gewordenen Produktionsmittel in Betracht fallen. Ob diesbezüglich eine materielle Enteignung vorliegt, ist im Lichte der Grundgedanken der Rechtsprechung zur Abgrenzung entschädigungsbedürftiger von entschädigungslosen Beeinträchtigungen des Eigentums zu beurteilen, die in der Lehre von RIVA (a.a.O., S. 259 ff.) systematisiert und wie folgt (S. 351) zusammengefasst worden sind: Massgebend ist danach in erster Linie das Kriterium der Eingriffsintensität. Ein zweites Element liegt im Gedanken der Lastengleichheit. Erscheint ein einzelner Eigentümer oder ein kleiner Kreis von Eigentümern hinsichtlich der wirtschaftlichen Folgen eines Eingriffs ausgesondert, besteht Grund zur Annahme einer Ausgleichspflicht. Von Bedeutung ist drittens die Zielrichtung des Eingriffs. Die Enteignungsähnlichkeit der Beeinträchtigung kann sich aus dem Umstand ergeben, dass das Gemeinwesen sich Vorteile verschafft, die üblicherweise nicht kostenlos zu erlangen sind. Ein viertes Kriterium bildet der Gedanke des Vertrauensschutzes. Mit Änderungen der Eigentumsordnung muss zwar jeder Eigentümer rechnen; Einschränkungen bisheriger Befugnisse dürfen aber nicht überfallartig, brüsk vorgenommen werden. Anderseits muss sich - fünftens - der Eigentümer sein eigenes auf Risiko gründendes oder fehlerhaftes Verhalten entgegenhalten lassen.

7. Was vorerst die Eingriffsintensität der getroffenen Massnahmen betrifft, fällt in Betracht, dass den Klägern nicht bloss eine künftige (noch nicht realisierte) Nutzung des Eigentums entzogen wird. Vielmehr wird eine bisher rechtmässig ausgeübte

Eigentumsbefugnis beschränkt, indem der bisher gehaltene Tierbestand reduziert werden muss und entsprechende Anlagen nicht mehr (oder nicht mehr in vollem Umfang) genützt werden können. Dieser an sich schwer wiegende Eingriff wird insofern gemildert, als den Nachteilen der Neuregelung auch Vorteile gegenüberstehen. Ohne die produktionslenkenden Massnahmen des Bundes müsste es zu einer Überproduktion kommen. Beispielsweise liegt der Anteil der Inlandproduktion von Schweinefleisch seit Jahren über 95% (BBl 1984 III 633), obwohl dieser Prozentsatz im Mittel der Jahre nicht überschritten werden darf (Art. 3 Schlachtviehverordnung; SR 916.341), soll der Absatz zu kostendeckenden Preisen sichergestellt werden. Ein Preiszusammenbruch würde sämtliche Betriebe, auch jene, die hohe Tierbestände aufweisen, in Mitleidenschaft ziehen. Wohl ist nicht auszuschliessen, dass unter den Bedingungen freien Wettbewerbs ein Teil der Anbieter langfristig noch Erträge erwirtschaften könnte. Das ginge aber einher mit einem Konzentrationsprozess in der Landwirtschaft, wobei nicht zum vornherein feststeht, wer schliesslich vom Markt verdrängt würde. Die produktionsbeschränkenden Massnahmen des Bundes sollen demgegenüber zugunsten aller Betriebe sicherstellen, dass wenigstens im Umfang der zugelassenen Produktion tatsächlich ein kostendeckender Preis erzielt werden kann. Dieser Vorteil, der jedem einzelnen der Produzenten aus der allgemeinen Produktionsbeschränkung erwächst, relativiert die

Eingriffsintensität der getroffenen Massnahmen erheblich (vgl. RIVA, a.a.O., S. 287 ff.).

8. Hinsichtlich der Zielrichtung des Eingriffs fällt ins Gewicht, dass der Staat bzw. die Allgemeinheit aus der neuen Ordnung kaum eigenen Vorteil zieht. Die getroffene Regelung liegt vielmehr im Interesse der Produzenten selber und will deren private Interessen zu einem vernünftigen Ausgleich bringen. Angesichts beschränkter Absatzmöglichkeiten geht es um eine Limitierung der Produktionskapazitäten mit dem Ziel, dass möglichst viele bäuerliche Betriebe aufrechterhalten werden können. Die Zielrichtung des Ausgleichs verschiedener Eigentümerinteressen spricht - anders als dies bei einer Dienstbarmachung des privaten Eigentums für rein öffentliche Interessen der Fall wäre - gegen die Enteignungsähnlichkeit der getroffenen Massnahmen (RIVA, a.a.O., S. 310 ff.).

9. a) Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ist vorerst beachtlich, dass bis in die 70er Jahre zur Sicherung eines genügenden landwirtschaftlichen Einkommens ein Ausweichen von

der milchwirtschaftlichen Produktion, wo bereits Absatzprobleme bestanden, auf die viehwirtschaftliche Produktion, insbesondere die Rindviehmast, propagiert wurde. Mit produktionsbeschränkenden Massnahmen rechneten die Kläger damals bei der Erstellung der Stallbauten wohl kaum. Die Produktionskapazitäten, die nun (teilweise) nicht mehr genutzt werden können, sind denn auch im Vertrauen auf die Weitergeltung der bisherigen Ordnung geschaffen worden. b) Indes gilt es die besonderen Bedingungen eines gelenkten Wirtschaftssektors zu beachten. Der Marktmechanismus führt dazu, dass die Produktion ausgeweitet wird und entsprechende Produktionskapazitäten geschaffen werden, wo eine hohe Nachfrage besteht und sich ein guter Preis erzielen lässt. Das bewirkt aber, dass die Preise sinken, mit der Folge, dass gewisse Investitionen sich schliesslich doch nicht lohnen und das Angebot wieder eingeschränkt wird. Der Marktmechanismus zwingt so zu einer dauernden Anpassung der Produktionskapazitäten an veränderte Bedingungen. Ob sich wirtschaftliche Investitionen lohnen, hängt vom Verhalten der übrigen Wirtschaftssubjekte ab. Übernimmt nun der Staat teilweise die Koordinationsaufgabe des Marktes, so kann ihm nicht zugemutet werden, zu garantieren, was unter Bedingungen des freien Wettbewerbs gerade nicht garantiert ist: nämlich, dass sich einmal getätigte Investitionen auf die Dauer lohnen. Wer Investitionen tätigt, muss damit rechnen, dass andere Betriebe das gleiche tun und in der Folge die Produktion wieder eingeschränkt werden muss. Wirtschaftliche Tätigkeit ist nicht ohne Risiko, sie ist es auch dann nicht, wenn der Staat lenkend eingreift. Das relativiert den Anspruch auf Vertrauensschutz. Greift der Staat im Rahmen seiner wirtschaftslenkenden Tätigkeit zu derart einschränkenden Massnahmen, wie das hier geschehen ist, so mag von ihm verlangt werden, dass er dies nicht überfallartig tut. Gerade in dieser Hinsicht lässt sich dem Bundesgesetzgeber aber nichts vorwerfen. Er hat auf die getätigten Investitionen Rücksicht genommen und eine zwölfjährige Übergangs- und Amortisationsfrist gewährt. Der Anspruch auf Kontinuität staatlichen Handelns wurde damit - soweit dies bei wirtschaftlichen Entscheidungen, die naturgemäss eher kurzfristiger Natur sind, überhaupt möglich ist - real eingelöst (vgl. RIVA, a.a.O., S. 339).
c) Den Klägern stand für die Amortisation nach der gesetzlichen Regelung eine Zeitspanne von zwölf Jahren zur Verfügung. Das mag für sich genommen als ungenügend erscheinen, wenn kurz vor

Inkrafttreten der Höchstbestandesvorschriften noch Investitionen in erheblichem Ausmass vorgenommen wurden. Dabei ist freilich in Betracht zu ziehen, dass gerade diejenigen, die ihre Produktion noch in den 70er Jahren

massiv ausgeweitet haben, die schliesslich notwendig gewordene Neuregelung mitverursacht haben. Wohl ist ihnen nicht zu verargen, dass sie ihre unternehmerische Tätigkeit in einem Sektor ausgeweitet haben, den sie als lukrativ einschätzen mochten. Investitionen sind aber immer mit Risiken behaftet, und sie sind es in besonderem Masse, wenn sie noch in einem Zeitpunkt getätigt werden, wo Überproduktionen absehbar sind. Ihr auf Risiko gründendes Verhalten müssen sich diese Kläger entgegenhalten lassen. Soweit umgekehrt eine Ausweitung der Produktion in den 70er Jahren nicht stattgefunden hat, stand den Klägern eine entsprechend verlängerte Amortisationsfrist für die früher getätigten Investitionen zur Verfügung. d) Nun sind allerdings mit der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 19. Dezember 1986 (AS 1988 640) die bisherigen Ausnahmebestimmungen stark eingeschränkt worden, ohne dass der Gesetzgeber gleichzeitig die Anpassungsfrist für die betroffenen Betriebe verlängert hätte. Konnte der Bundesrat aufgrund von Art. 19b Abs. 3 LwG in der Fassung des Gesetzes vom 22. Juni 1979 (AS 1979 2059) noch in allgemeiner Weise Ausnahmen aus züchterischen Gründen vorsehen, so wurde diese Befugnis in Art. 19b Abs. 3 lit. a LwG in der Fassung vom 19. Dezember 1986 auf die Versuchsbetriebe und Forschungsanstalten des Bundes, die Geflügelzuchtschule Zollikofen und die Mast- und Schlachtleistungsprüfungsanstalt Sempach beschränkt. Entsprechend enthält die Höchstbestandesverordnung vom 13. April 1988 keine Bestimmung mehr über Ausnahmebewilligungen für Basiszucht- und Herdebuchbetriebe (AS 1988 670). Nach der Fassung der Höchstbestandesverordnung vom 26. August 1981 (AS 1981 1424) hätten demgegenüber bei Basiszuchtbetrieben noch Ausnahmebewilligungen für maximal 450 Mutterschweine und bei Herdebuchbetrieben für 300 Zuchtjager erteilt werden können (Art. 3 Abs. 1 lit. b). Diese Verschärfung der Bestimmungen wurde damit begründet, dass Ausnahmebewilligungen aus züchterischen Gründen nicht zwingend notwendig seien und sich die mit der Einhaltung der Höchstbestände verbundenen organisatorischen Probleme lösen liessen (Botschaft des Bundesrates vom 14. September 1983, BBl 1983 IV 64).

Was die Verwertung von Metzgereiabfällen und von Nebenprodukten der Milchverarbeitung in Käsereien durch Schweine betrifft, wurde mit der Gesetzesänderung vom 19. Dezember 1986 die Zulässigkeit von Ausnahmebewilligungen auf Mastschweinebetriebe begrenzt, unter Streichung der zuvor noch möglichen Ausnahmebewilligung für Schweinezuchtbetriebe (Art. 19b Abs. 3 LwG in der Fassung vom 22. Juni 1979, Art. 19b Abs. 3 lit. b und c LwG in der Fassung vom 19. Dezember 1986; vgl. auch Art. 3 Abs. 1 lit. c und d der Höchstbestandesverordnung in der Fassung vom 26. August 1981 sowie Art. 8 und 9 der Höchstbestandesverordnung in der Fassung vom 13. April 1988). Der Grund für diese Änderung liegt darin, dass Mastschweine weit bessere Abfallverwerter sind als Zuchtschweine: Mit dem Höchstbestand bei Mastschweinen lassen sich 2,5 Mio. Liter Schotte verwerten, mit dem Höchstbestand von Mutterschweinen mit zugehörigen Remonten lediglich 0,75 Mio. Liter. Diese nachträglichen Verschärfungen der Höchstbestandesvorschriften geben enteignungsrechtlich zu keiner anderen Wertung Anlass. Entscheidend für diese Beurteilung ist der Umstand, dass auch jenen Betrieben, die ursprünglich noch mit einer Ausnahmebewilligung hätten rechnen können, für ihre vor 1980 errichteten Stallungen und Einrichtungen die volle Amortisationsfrist zur Verfügung gestanden hat. Verkürzt erscheint lediglich die Anpassungs-, nicht aber die Amortisationsfrist. Zwar muss zusätzlich beachtet werden, dass auch die Frist für eine Anpassung an veränderte Vorschriften nicht ohne Bedeutung ist. Es bedarf unter Umständen baulicher Anpassungen und betriebsorganisatorischer Änderungen. Dieser Gesichtspunkt wiegt hier aber nicht schwer, weil sich die Betriebsinhaber jedenfalls konzeptionell schon lange vor Inkrafttreten der verschärften Bestimmungen darauf einstellen konnten. Die schliesslich vom Gesetzgeber beschlossenen Änderungen gehen auf die Botschaft des Bundesrates vom 14. September 1983 (BBl 1983 IV 50) zurück. Es verhält sich deshalb keineswegs so, dass die Kläger, die zuvor noch mit einer Ausnahmebewilligung gerechnet haben mochten, erst gut drei Jahre vor dem für den Abbau massgebenden Stichtag (31. Dezember 1991) überrascht worden wären. Eine vernünftige Betriebsplanung hätte bereits seit 1983 in Rechnung gestellt, dass die Vorschläge des Bundesrates Gesetz werden könnten.

10. a) Unter dem Gesichtspunkt der Lastengleichheit stellen sich zahlreiche Kläger auf den Standpunkt, sie müssten ein Sonderopfer für die gesamte Landwirtschaft erbringen. Rund 150 Betriebe (tatsächlich sind es 464 Betriebe, vgl. BERNHARD BERGER,

Produktions- und Strukturlenkung in der Fleisch- und Eierproduktion - Bilanz der Auswirkungen der Höchstbestandes- und der Stallbauverordnung, Bundesamt für Landwirtschaft 1990, S. 12), die zum Abbau ihrer Bestände gezwungen würden, stünden insgesamt 120 000 Landwirtschaftsbetrieben (Nebenerwerbsbetriebe eingerechnet) gegenüber, die nicht betroffen seien. b) Diese Auffassung ist schon im Ansatz fragwürdig. Sie verkennt, dass die struktur- und produktionslenkenden Massnahmen des Bundes nicht nur die Nutzungsbefugnisse von Betrieben treffen, die die Höchstbestände überschreiten. Nach Art. 19d Abs. 1 LwG unterliegt die Erstellung neuer sowie der Umbau und die Erweiterung bestehender Ställe der Bewilligungspflicht. Stallbauten zur Erhöhung des Tierbestandes werden nur unter den einschränkenden Bedingungen von Art. 19d Abs. 4 LwG erteilt, wobei auch Gesuche, die diese Bedingungen erfüllen, ganz oder teilweise abgelehnt werden, wenn die Produktion bei den betreffenden Tierarten längerfristig den Bedarf übersteigt (vgl. zu den Bewilligungsvoraussetzungen Art. 12 ff. Stallbauverordnung). Für die meisten Produktionszweige besteht ein genereller Aufstockungsstopp (Verordnung über den Aufstockungsstopp in der Fleisch- und Eierproduktion vom 17. Mai 1988, SR 916.344.1), welcher bereits auf den 1. Januar 1980 eingeführt worden war (HUSER, a.a.O., S. 59). Während also Betriebe, die die Höchstbestandesvorschriften überschreiten, ihre Bestände abbauen müssen, dürfen umgekehrt Betriebe, die darunter liegen, ihre Bestände (in der Regel) nicht bzw. höchstens bis zur Freigrenze (Art. 11 Stallbauverordnung) vergrössern. Diese Einschränkung wurde im übrigen sofort, das heisst bereits aufgrund der Stallbauverordnung vom 10. Dezember 1979 (AS 1979 2084) wirksam, während für den Abbau übergrosser Betriebe immerhin eine zwölfjährige Übergangsfrist gewährt wurde. Von einem Sonderopfer lässt sich deshalb nicht sprechen, auch wenn für sich genommen die Verpflichtung zum Abbau das Eigentum stärker trifft als das Verbot der Aufstockung. Vielmehr ist anzuerkennen, dass der Gesetzgeber im Blick auf das Ziel der Verhinderung von Überproduktionen einen vernünftigen Ausgleich zwischen den verschiedenen Bewirtschafter- und Eigentümerkategorien angestrebt und auch verwirklicht hat. c) Problematisch erscheint dagegen, dass die Höchstbestandesvorschriften die maximal zulässigen Bestände grundsätzlich für alle Betriebe in gleicher Weise festlegen und nicht zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Produktion unterscheiden. Betriebe, die über eine grosse landwirtschaftliche Nutzfläche verfügen,

müssen auf denselben Höchstbestand abbauen wie dies für bodenunabhängige Betriebe der Fall ist. Basiert die viehwirtschaftliche Produktion vollumfänglich auf betriebseigener Futtergrundlage, so schränken die Höchstbestandesvorschriften nicht nur die bisherige Nutzung der Stallbauten ein. Sie zwingen überdies zu einer Umstellung der Produktion hinsichtlich der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat auf Verlangen des Bundesgerichts die Landfläche berechnet, die erforderlich ist, wenn das dazu benötigte Futter vorwiegend (zu zwei Dritteln) selber produziert werden soll. Der Landbedarf bemisst sich danach bei der Kälbermast auf 27-57 Hektaren, bei der Grossviehmast auf 26-42 Hektaren, bei der Schweinemast auf 47-75 Hektaren, bei der Schweinezucht auf 14-18 Hektaren und bei Legehennen auf 41-67 Hektaren. Betriebe, die diese Werte erheblich überschreiten, werden durch die Höchstbestandesvorschriften doppelt - hinsichtlich der Stallbauten und hinsichtlich der pflanzlichen Nutzung - belastet. Die Problematik liesse sich entschärfen, wenn derartige Betriebe aufgeteilt werden könnten. Im zitierten Urteil Forster hat das Bundesgericht die Aufteilung eines bodenunabhängigen Betriebes als Umgehung der Höchstbestandesvorschriften erachtet. Hingegen hat es gleichzeitig angedeutet, dass die Schaffung bodenabhängiger bäuerlicher Existenzen durch Aufteilung eines Grossbetriebs mit der Zielrichtung der Höchstbestandesvorschriften in Einklang stehen könnte. Gleichwohl

wird in einzelnen Fällen eine Betriebsteilung scheitern, weil sich beispielsweise aus baulichen Gründen der Betriebsbegriff der Begriffsverordnung nicht erfüllen lässt (vgl. Art. 2 Begriffsverordnung). Entscheidend bleibt deshalb die Frage, ob für die landwirtschaftliche Nutzfläche eine sinnvolle Nutzung verbleibt. Dabei ist notorisch, dass in weiten Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion Überschussprobleme bestehen, die sich nur dank staatlicher Produktionslenkung in Grenzen halten lassen. Die Neuaufnahme der Verkehrsmilchproduktion ist aufgrund der Milchkontingentierung praktisch ausgeschlossen (vgl. Art. 2 des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 vom 16. Dezember 1988, SR 916.350.1; Art. 13 der Verordnung über die Milchkontingentierung in der Talzone, in der voralpinen Hügelzone und in der Zone I des Berggebietes vom 20. Dezember 1989, SR 916.350.101). Im Bereich der Vertragsproduktion, insbesondere beim Raps- und Zuckerrübenanbau, sind Gesamtmenge bzw. Anbaufläche begrenzt (Art. 2 des Bundesbeschlusses über die inländische Zuckerwirtschaft vom 23. Juni

1989, SR 916.114.1; Art. 1 der Verordnung über den Rapsanbau und die Verwertung der Rapsernte, SR 916.115.11). Keine mengenmässigen Beschränkungen bestehen hingegen bei der Brot- und Futtergetreideproduktion. Der Bundesrat hat zwar in seiner Botschaft über Lenkungsmassnahmen im Pflanzenbau vom 21. Januar 1991 (BBl 1991 I 841) noch den Vorschlag gemacht, die Übernahme von Brotgetreide beschränken zu können, falls die Produktion über Preisfestsetzung, Beteiligung der Produzenten an den Verwertungskosten und ökologische Massnahmen nicht im erwünschten Ausmass gelenkt werden könne (Art. 10ter lit. a des Getreidegesetzes in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung, BBl 1991 I 886). Die Bundesversammlung hat dies jedoch abgelehnt (Bundesbeschluss über die befristete Änderung des Getreidegesetzes vom 21. Juni 1991, Art. 10ter, BBl 1991 II 1557, AS 1991 2629). Den grossen bodenabhängigen Betrieben, die bisher Futter für ihre eigenen Tierbestände angebaut haben, ist es daher nicht verwehrt, die landwirtschaftlichen Nutzflächen für Brot- oder Futtergetreideanbau zu verwenden. Sie können überdies - im Blick auf eine Stabilisierung der Getreideproduktion sinnvoller - mit Bundesbeiträgen den Getreideanbau extensiv (d.h. ohne Wachstumsregulatoren, Fungizide und Insektizide) betreiben oder die Ackerflächen teilweise (als ökologische Ausgleichsflächen oder Rotationsbrachen) stillegen (Art. 20a des Bundesbeschlusses über die befristete Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 21. Juni 1991, BBl 1991 II 1553, AS 1991 2611). Hinzuweisen ist schliesslich auf die Möglichkeit extensiver Landnutzung durch Ammen- und Mutterkuhhaltung (vgl. Verordnung über Beiträge an Kuhhalter ohne Verkehrsmilchproduktion vom 20. Dezember 1989, SR 916.350.132.1). Angesichts dieser rechtlichen Rahmenbedingungen bleiben die landwirtschaftlichen Nutzflächen wirtschaftlich interessant, auch wenn sie nicht mehr in herkömmlicher Weise vollumfänglich für auf dem Betrieb selbst verwertetes Tierfutter genutzt werden können. Es lässt sich daher nicht sagen, grosse bodenabhängige Betriebe seien durch die Höchstbestandesvorschriften in enteignungsrechtlich relevanter Weise stärker betroffen als flächenmässig kleinere Betriebe.

11. Die eingeklagte Entschädigung erweist sich damit selbst dann als unbegründet, wenn sie unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie geprüft wird. Dies gilt unabhängig von der Höhe der entstandenen Verluste und auch unabhängig davon, ob bestimmte Einrichtungen (beispielsweise Silos) als Folge der Bestandesreduktion

nicht nur angepasst, sondern vollständig ersetzt werden müssen. Zusätzlicher Beweismassnahmen bedarf es folglich nicht. Insbesondere ist es nicht erforderlich, einen Augenschein durchzuführen oder im Einzelfall ei-

ne Expertise anzuordnen. (Das Bundesgericht hat auch alle übrigen, nicht durch Rückzug erledigten Klagen abgewiesen.)