

Urteilkopf

110 Ib 275

48. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. September 1984 i.S. Fritz Gut gegen Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Zulässigkeit von Ersatzbauten gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung.

Damit ein Stall durch einen neuen ersetzt werden darf, ist u.a. vorausgesetzt, dass der im Sinne der Landwirtschaftsgesetzgebung zulässige (Höchst-) Tierbestand nicht überschritten wird. Diese Voraussetzung ist auch bei Zerstörung des Stalls durch höhere Gewalt zu beachten (Verneinung einer Gesetzeslücke).

Regeste (fr):

Admissibilité de constructions de remplacement selon la législation sur l'agriculture.

Le remplacement d'une étable par une autre est soumis à la condition, notamment, que l'effectif maximum d'animaux au sens de la législation sur l'agriculture ne soit pas dépassé. Le respect de cette condition s'impose également lorsque la destruction de l'étable est due à la force majeure (inexistence de lacune dans la loi).

Regesto (it):

Ammissibilità di costruzioni di sostituzione secondo la legislazione sull'agricoltura.

La sostituzione di una stalla con una nuova presuppone fra l'altro che l'effettivo massimo di capi di bestiame giusta la legislazione sull'agricoltura non venga superato. Questa condizione dev'essere rispettata anche quando la distruzione della vecchia stalla è dovuta a forza maggiore (insussistenza di una lacuna legislativa).

Sachverhalt ab Seite 275

BGE 110 Ib 275 S. 275

Fritz Gut ist Eigentümer und Bewirtschafter des Schlossgutes Blidegg in Bischofszell im Halte von rund 60 ha; dazu kommen rund 10 ha Land in Lieli/AG. Im August 1982 wurde der zum Schlossgut gehörende Kälbermaststall im Neugut durch Brand zerstört. Am 20. November 1982 stellte Fritz Gut das Gesuch um Bewilligung von Stallbauten zum Wiederaufbau des Stalles für 250 Mastkälber. Am 7. Januar 1983 wies das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) das Gesuch ab, da der gesamte Tierbestand des Betriebes den zulässigen Höchstbestand überschreite. Eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Verfügung des BLW wurde vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) am 6. Mai 1983 kostenfällig abgewiesen.

BGE 110 Ib 275 S. 276

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 8. Juni 1983 beantragt Fritz Gut, der Entscheid des EVD sei aufzuheben und die Stallbaubewilligung sei zu erteilen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. Die ursprüngliche Fassung von Art. 19 Abs. 1 lit. b des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 (LwG; SR 910.1) ermächtigte den Bundesrat, die nötigen Massnahmen zu ergreifen zur Anpassung der Tierbestände an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage, sofern die Absatzverhältnisse für vieh- und milchwirtschaftliche Erzeugnisse oder andere wirtschaftliche Gründe es zwingend verlangten (AS 1953, 1079). Gestützt auf diese Bestimmung erliess der Bundesrat am

21. Dezember 1977 eine bis 31. Dezember 1979 befristete Verordnung über die Bewilligung von Stallbauten (AS 1977, 2391; 1978, 742). Mit der Einführung der Bewilligungspflicht für die Erstellung neuer und die Erweiterung bestehender Ställe sollten weitere Vergrösserungen der Tierbestände verhindert werden. Am 22. Juni 1979 wurde eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes verabschiedet. Wie sich schon aus den Materialien ergibt (Botschaft des Bundesrates vom 22. Dezember 1976, BBl 1977 I 73 ff.; Bericht der Kommission des Nationalrates vom 7. September 1978, BBl 1978 II 1318 ff.), standen dabei Massnahmen zur Lenkung der Struktur der Betriebe im Vordergrund. Da sich das Ziel ausgeglichener Produktions- und Absatzverhältnisse nicht allein durch die Anpassung der Produktion an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage erreichen liess, galt es, die Anpassung der Tierbestände unmittelbar mit den Produktions- und Absatzmöglichkeiten zu verknüpfen. Dabei musste der Bundesrat Steuerungsmöglichkeiten erhalten, um drohenden Entwicklungen rechtzeitig begegnen zu können. Zu diesem Zwecke sah der Gesetzgeber in den Art. 19a-f LwG verschiedene Massnahmen vor. In Art. 19a lit. a wurde der Bundesrat ermächtigt, eine Höchstzahl für die verschiedenen Nutztierarten festzusetzen und von Betriebsinhabern, die mehr Tiere halten, Abgaben zu erheben. Für die Festsetzung der Höchstzahl ist von einem Tierbestand auszugehen, der bei rationeller Haltung eine wirtschaftliche Existenz ermöglicht (Art. 19b Abs. 1). Betriebe, deren Tierbestände die Höchstzahl bei ihrem Inkrafttreten überschritten, sind während einer

angemessenen Frist, längstens während 12 Jahren, von der Abgabe zu befreien (Art. 19b Abs. 4). In Art. 19d wird der Bundesrat ermächtigt, die Bewilligungspflicht für Stallbauten weiterzuführen, allerdings mit anderen Kriterien als bisher (vgl. BBl 1978 II 1333). In der Bewilligung wird, unter Beachtung der allgemeinen Höchstbestände gemäss Art. 19a lit. a und Art. 19b, eine Zahl von Tieren festgelegt, bei deren Überschreiten der Inhaber eine Abgabe zu entrichten hat (Art. 19d Abs. 2). Stallbauten ohne Erweiterung des Tierbestandes werden bewilligt, sofern die Höchstzahl nicht überschritten wird (Art. 19d Abs. 4).

Gestützt auf die neuen Bestimmungen des LwG erliess der Bundesrat am 10. Dezember 1979 eine neue Verordnung über die Bewilligung von Stallbauten (AS 1979, 2064), die zusammen mit der Gesetzesnovelle am 1. Januar 1980 in Kraft trat. In Art. 4 der Verordnung wurden die Tierzahlen für den höchstzulässigen Gesamtbestand festgelegt (u.a. 200 Mastkälber), wobei die Bestände mehrerer Tierarten zusammen nicht mehr als hundert Prozent ausmachen dürfen. Bewilligungen für Ersatz- und Umbauten, mit denen keine Vergrösserung des bisherigen Tierbestandes verbunden ist, werden erteilt, wenn der Gesamtbestand nach Art. 4 nicht überschritten wird (Art. 5 Abs. 1 lit. a) und weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Bestimmungen wurden in die neue Stallbauverordnung vom 26. August 1981 (VBS; SR 916.016) übernommen.

4. Wenn auch das Bundesgericht an das LwG und die durch dieses gedeckte VBS gebunden ist, hat es doch über deren verfassungskonforme Interpretation zu wachen. Der Beschwerdeführer bestreitet zu Recht nicht, dass die fraglichen Normen an sich eine Bewilligung seines Gesuches verbieten, da die wesentliche Voraussetzung für die Bewilligung jeglicher Stallbauten, dass der zulässige Tierbestand nicht überschritten wird, fehlt. Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, es liege eine Gesetzeslücke darin, dass keine Ausnahme für die Bewilligung von Ersatzbauten für abgebrannte (durch höhere Gewalt zerstörte) Bauten vorgesehen sei. Der Gesetzgeber habe dieses Problem offensichtlich nicht bedacht und deshalb aus Versehen unterlassen, es zu regeln. Mit der Revision des LwG wollte der Gesetzgeber erreichen, dass die Betriebe, welche die seiner agrarpolitischen Zielsetzung entsprechende Grössenordnung übersteigen, reduziert werden. Es sollte also nicht bloss in Zukunft eine weitere Vergrösserung bestehender Betriebe über diese Grössenordnung hinaus verhindert

BGE 110 Ib 275 S. 278

werden, sondern auch die bestehenden Betriebe sollten auf die gewünschte Grösse zurückgebracht werden. Für diese besteht also keine "Bestandesgarantie". Darum gelten die in der VBS festgelegten Betriebsgrössen ab sofort, Neu- und Ersatzbauten über der zulässigen Grössenordnung dürfen nicht mehr bewilligt werden. Einzig für die bestehenden Stallbauten, die keiner Erneuerung bedürfen, wurde eine Übergangsregelung geschaffen. Sie dürfen die Tierbestände, die über der zulässigen Höchstgrenze liegen, noch bis zum 1. Januar 1992 halten; ab 1. Januar 1992 haben sie auf jedem zuviel gehaltenen Tier eine Abgabe zu entrichten, welche die Haltung nicht bewilligter Tiere unwirtschaftlich macht (Art. 19a LwG; Art. 7 der Verordnung über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 26. August 1981, SR 916.344). Mit der Übergangsfrist soll erreicht werden, dass das vorhandene Stallvolumen, soweit es über die zulässigen Bestände hinausgeht, noch amortisiert werden kann, damit bezüglich der vorhandenen Investitionen keine materielle Enteignungssituation entsteht. Nach der gesetzlichen Regelung gelten bestehende Bauten nach der Übergangszeit als im Mittel abgeschrieben.

Daraus ergibt sich klar, dass Neuinvestitionen nicht mehr gemacht werden dürfen, und zwar unabhängig davon, ob ein früherer Stall wegen Baufälligkeit, Unwirtschaftlichkeit oder Zerstörung durch höhere Gewalt ersetzt werden soll. Bei der Zerstörung durch einen Brand ist die vorhandene Investition, die an sich während der Übergangszeit noch hätte genützt werden können, zunichte geworden. Es würde der ratio legis widersprechen, wenn in solchen Fällen eine Neuinvestition getätigt werden dürfte, welche in der verbleibenden Übergangszeit nicht mehr abgeschrieben werden könnte und zur Haltung eines Tierbestandes diene, der nach der schon jetzt geltenden Regelung nicht zulässig ist. Diese Regelung liegt sowohl im öffentlichen Interesse (agrarpolitische Zielsetzung des LwG) als im Interesse des Betroffenen, der damit gehindert wird, Investitionen zu machen, die nicht mehr voll genutzt werden können. Dies gilt vor allem auch für die Entschädigung, die er von der Brandversicherung erhält. Zwar ist es richtig, dass die Versicherungsleistung im Falle des Nichtwiederaufbaus niedriger ist als im Falle des Wiederaufbaus. Auch mag es häufig zutreffen, dass nach einem Brand noch gewisse Anlagen bestehen, die bei einem Wiederaufbau genutzt werden können; der Beschwerdeführer macht dies geltend für Erschliessungsanlagen und Jauche- und Mistgrube, die nutzlos würden. Dies hindert nicht,
BGE 110 Ib 275 S. 279

dass die Neuinvestition insgesamt weit über dem liegt, was noch vorhanden ist. So betragen die Totalkosten des Wiederaufbaus gemäss Baugesuch Fr. 482'500.--; daran würde der Beschwerdeführer von der Versicherung lediglich Fr. 397'000.-- erhalten. Im Falle des Nichtwiederaufbaus beträgt die Entschädigung der Brandversicherung Fr. 240'000.--, die aber anderweitig sinnvoll verwendet werden können. Unbeachtlich ist in diesem Zusammenhang, was der Beschwerdeführer mit dem - grundsätzlich heute schon unzulässigen - übersetzten Tierbestand bis zum 1. Januar 1992 noch verdienen bzw. als "direktkostenfreien Beitrag an die fixen Kosten" des Gesamtbetriebes abweisen könnte; denn solche Überlegungen würden auch gelten, wenn ein baufälliger oder unwirtschaftlicher Stall ersetzt werden sollte. Damit ergibt sich, dass bei richtiger Auslegung sowohl nach dem Wortlaut wie nach der ratio legis eine Gesetzeslücke nicht vorliegt, wenn Ersatzbauten über den zulässigen Tierbestand hinaus ganz allgemein nicht zugelassen werden, auch nicht bei Zerstörung bisheriger Stallungen durch höhere Gewalt. Zum gleichen Resultat führt auch ein Vergleich mit der Regelung im Raumplanungsrecht. Obwohl hier - im Gegensatz zur Regelung der höchstzulässigen Tierbestände und der Stallbaubewilligung - eine echte Besitzstandsgarantie in dem Sinne gilt, dass nutzungszonenwidrige Bauten weiter bestehen dürfen, können solche Bauten nach ihrer Zerstörung von Bundesrechts wegen ebenfalls nicht mehr aufgebaut werden. Art. 24 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) hat einzig die Kantone ermächtigt, durch das kantonale Recht ausdrücklich zu gestatten, Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wieder aufzubauen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Ein Wiederaufbau hängt also von der besonderen Voraussetzung kantonaler Ausnahmebestimmungen ab und darf auch in diesem Falle nur gestattet werden, wenn öffentliche Interessen dem nicht entgegen stehen (vgl. die nicht veröffentlichten Entscheide des Bundesgerichts vom 16. Dezember 1981 i.S. Müller und Koller c. Regierungsrat Thurgau und vom 5. Mai 1982 i.S. Frei c. Verwaltungsgericht Bern, wo beide Male der Wiederaufbau durch Brand zerstörter, nicht standortbedingter Bauten ausserhalb der Bauzone verweigert wurde). Im Landwirtschaftsrecht würden - wie oben gezeigt - einem Wiederaufbau in jedem Falle öffentliche Interessen entgegenstehen.