

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 6. Oktober 1995 in Sachen A., V AG, W AG, X AG, Y AG und Z AG gegen Bundesamt für Landwirtschaft; 93/6H-001)

Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion; Bewirtschaftungsverhältnisse mehrerer Betriebe, welche eng zusammenhängen; Feststellungsverfügung.

1. Art. 5 Abs. 1 Bst. c, 25 Abs. 1 VwVG: Erlass einer Feststellungsverfügung von Amtes wegen.

- Ergeht eine Feststellungsverfügung von Amtes wegen, ist abzuklären, ob ein spezifisches öffentliches Interesse an deren Erlass angenommen werden kann. Im Rahmen der Höchstbestandesverordnung besteht ein solches Interesse darin, dass das Bundesamt für Landwirtschaft aufgrund des Vollzugsauftrages unklare Betriebsverhältnisse klärt (E. 3.1).

- Strittige Rechtsfrage ist, ob die durch Aktiengesellschaften betriebenen Schweinezuchtbetriebe und -mästereien aufgrund der Kapitalbeteiligungen als Einheit zu erfassen sind. Da das Bundesamt diese Frage ebensogut als Vorfrage im Rahmen einer Leistungsverfügung hätte klären können, bleibt für den Erlass einer ausschliesslichen Feststellungsverfügung kein Raum (E. 3.2 und 3.3).

2. Art. 2 Abs. 2, 12 Abs. 1 HBV: Betriebsinhaber und Bewirtschaftungsverhältnisse mehrerer Betriebe.

Frage offen gelassen, ob in Fällen, wo mehrere Unternehmen rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch eng zusammenhängen, eine wirtschaftliche Betrachtungsweise Platz zu greifen hat (E. 5).

Effectifs maximums pour la production de viande et d'oeufs; exploitation de plusieurs domaines collaborant de manière étroite; décision de constatation.

1. Art. 5 al. 1 let. c, art. 25 al. 1 PA. Décision en constatation prise d'office.

- Lorsqu'une décision en constatation est prise d'office, il faut examiner s'il existe un intérêt public spécial à prendre une telle décision. L'Office fédéral de l'agriculture, chargé de l'exécution de l'ordonnance sur les effectifs maximums, dispose d'un tel intérêt dès lors qu'il est appelé à éclaircir des relations confuses entre exploitations (consid. 3.1).

- La question litigieuse est de savoir si les entreprises d'élevage et d'engraissement de porcs, qui ont la forme de sociétés anonymes, doivent être considérées comme une entité en raison de la participation au capital social. Du moment que cette question aurait pu être examinée par l'Office fédéral à titre préjudiciel dans une décision comportant l'octroi d'une prestation, elle ne peut pas faire l'objet d'une seule décision en constatation (consid. 3.2 et 3.3).

2. Art. 2 al. 2, 12 al. 1 Ordonnance sur les effectifs maximums. Exploitant et exploitation de plusieurs domaines.

Est laissée ouverte la question de savoir si, dans le cas où plusieurs entreprises coopèrent étroitement tant au niveau juridique, économique qu'organisationnel, il y a lieu de considérer une telle situation sous l'angle économique (consid. 5).

Effettivi massimi per la produzione di carne e di uova; gestione di più aziende in stretta collaborazione; decisione d'accertamento.

1. Art. 5 cpv. 1 lett. c, art. 25 cpv. 1 PA. Decisione d'accertamento presa d'ufficio.

- Quando una decisione d'accertamento viene presa d'ufficio, occorre esaminare se sussiste un interesse pubblico specifico per il suo rilascio. Nell'ambito dell'ordinanza sugli effettivi massimi, tale interesse consiste nel compito per l'Ufficio federale dell'agricoltura, incaricato dell'esecuzione dell'ordinanza, di chiarire rapporti aziendali confusi (consid. 3.1).

- La questione di diritto contenziosa consiste nel sapere se le aziende di allevamento e d'ingrasso di maiali gestite da società anonime possono venir considerate un'unità in virtù della partecipazione al capitale sociale. Dal momento che l'Ufficio federale avrebbe anche potuto chiarire la questione a titolo pregiudiziale nel contesto di una decisione comportante l'assegnazione di una prestazione, non resta alcuno spazio per il rilascio di una mera decisione d'accertamento (consid. 3.2 e 3.3).

2. Art. 2 cpv. 2, 12 cpv. 1 Ordinanza sugli effettivi massimi. Titolare dell'azienda e rapporti aziendali fra più aziende.

Resta indecisa la questione a sapere se, nel caso in cui più imprese siano strettamente legate dal profilo giuridico, economico ed organizzativo, occorra valutare tale situazione dal punto di vista economico (consid. 5).

Aus dem Sachverhalt:

A. betreibt als Eigentümer eine Schweinezucht und -mast. Darüber hinaus ist er Alleinaktionär und einziger Verwaltungsrat der Firma V AG sowie Verwaltungsrat und zu einem Drittel am Aktienkapital der Firma W AG beteiligt. Das restliche Aktienkapital ist im Besitz des Verwaltungsrates B., dem Sohn des A., welcher zusätzlich Alleinaktionär und einziger Verwaltungsrat der Firmen X AG und Y AG ist. Zudem zeichnet B. als Verwaltungsrat der Firma Z AG, deren Alleinaktionärin die Firma X AG ist. Den Firmen V AG, W AG, Y AG und Z AG ist gemeinsam, dass sie an verschiedenen Orten in der Schweiz als jeweilige Eigentümerinnen von Schweinestallungen Schweinezucht und -mast betreiben. Die X AG betreibt nach eigenen Angaben Schweinehandel, nicht aber Schweinemast.

Im Anschluss an einen längeren Schriftenwechsel legte das Bundesamt für Landwirtschaft (hiernach: Bundesamt) mit Verfügung vom 11. Juni 1993 für die Schweinemaststallungen des A., der V AG und eines Drittels der W AG einerseits sowie der X AG, Y AG, Z AG und zwei Dritteln der W AG andererseits aufgrund einer jeweiligen wirtschaftlichen Identität die Summe des «bewilligungspflichtigen Tierbestandes» fest. Weiter wies es darauf hin, dass vier Monate nach Rechtskraft der Verfügung bei Missachtung der darin verfügten Höchstbestände eine Abgabe nach der Höchstbestandesverordnung erhoben werde.

Gegen diesen Entscheid erhoben A. sowie die fünf Aktiengesellschaften am 14. Juli 1993 Verwaltungsbeschwerde beim EVD und beantragten die Aufhebung der Verfügung des Bundesamtes. Die Rekurskommission EVD übernahm das Verfahren mit

Zwischenverfügung vom 7. Februar 1994 als zuständige Behörde.

Aus den Erwägungen:

1.-2. (...)

Materielle Kernfrage im vorliegenden Verfahren ist (...), ob die Feststellung des Bundesamtes zutrifft, wonach im Sinne von Art. 12 Abs. 1 der Verordnung vom 13. April 1988 über die Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (HBV, SR 916.344) als eine Einheit zu behandeln seien:

- a. der Schweinezucht- und -mastbetrieb des A. zusammen mit dem Schweinezucht- und -mastbetrieb der V AG sowie einem Drittel des Schweinemastbetriebs der W AG;
- b. die Schweinemastbetriebe der X AG, der Y AG, der Z AG sowie zwei Drittel des Schweinemastbetriebs der W AG.

Bevor eine materielle Prüfung der aufgeworfenen Frage erfolgen kann, ist vorweg zu untersuchen, ob das Bundesamt überhaupt befugt war, die strittige Rechtsfrage mittels Feststellungsverfügung zu klären.

3. Die Feststellungsverfügung erlaubt es, über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren Klarheit zu schaffen (Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021, AS 19941637, 19951308). Das BGer hat in BGE 108 Ib 540 mit Hinweisen auf die Lehre ausgeführt:

«Die Feststellungsverfügung hat die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfanges von Rechten und Pflichten zum Gegenstand (Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Art. 25 Abs. 1 VwVG). Die Feststellung muss sich auf eine konkrete Rechtslage beziehen; die Beurteilung abstrakter Rechtsfragen kann nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein, denn das Bundesverwaltungsverfahren kennt das Institut der abstrakten Normenkontrolle nicht» (a. a. O., E. 3).

Dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung im Sinne von Art. 25 Abs. 2 VwVG ist nur dann zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist. Gemäss präzisierter Rechtsprechung des BGer (BGE 114 V 201, E. 2c, mit Hinweisen) ist der Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung gegeben, wenn der Gesuchsteller ein rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung seines Rechts hat, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Weiter wird vorausgesetzt, dass dieses schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut durch eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann. Denn nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Feststellungsverfügung insoweit subsidiärer Natur (vgl. Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz. 92). In Betracht fällt namentlich, ob der Private bei Verweigerung der nachgesuchten Feststellungsverfügung Gefahr laufen würde, Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen mit der Folge, dass ihm dadurch Nachteile entstünden (Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 36 B III b).

Das Feststellungsinteresse muss überdies konkrete Rechtsfolgen und nicht nur theoretische Rechtsfragen oder bloss tatbestandliche Feststellungen zum Gegenstand haben (BGE 114 V 201, E. 2c; vgl. auch VPB 57.19). Die künftigen öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten, um deren Feststellung es geht, müssen im Zeitpunkt der Feststellung schon hinreichend bestimmt sein. Der Gegenstand der Feststellungsverfügung bezieht sich - dem Verfügungscharakter entsprechend - auf zweifelsfrei bestimmbar sowie eindeutige individuelle und konkrete Pflichten. Für die Feststellung bloss abstrakter Rechtsfragen bleibt kein Raum (Kölz / Häner, a. a. O., Rz. 92, mit Hinweisen).

Sodann ist insbesondere im vorliegenden Zusammenhang unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit von Belang, ob das Bundesamt in vergleichbaren Fällen vorgängig einer Abgabenverfügung ebenfalls zunächst eine Feststellungsverfügung erlassen hat.

Im folgenden ist zu prüfen, ob diese Anforderungen erfüllt sind.

3.1. Die angefochtene Feststellungsverfügung ist nicht auf Begehren der Beschwerdeführer, sondern vom Bundesamt von Amtes wegen getroffen worden. Hiezu ist es als in der Sachfrage kompetente Behörde (Art. 12 i.V.m. 23 HBV) zuständig (vgl. Kölz / Häner, a. a. O., Rz. 93). Da die Verfügung von Amtes wegen ergangen ist, stellt sich - analog zu den Eintretensvoraussetzungen bei einer Behördenbeschwerde - nicht die Eintretensfrage nach dem schutzwürdigen Interesse, sondern es ist abzuklären, ob ein spezifisches öffentliches Interesse am Erlass der Feststellungsverfügung durch das Bundesamt angenommen werden kann.

Das Bundesamt hat seine Verfügung im Rahmen des Vollzuges der HBV erlassen. Die Vollzugsaufgabe, die in diesem Zusammenhang interessiert, besteht darin, bei Feststellung eines Tierbestandes, welcher über den gesetzlich vorgeschriebenen höchstzulässigen Gesamtbestand hinaus geht, eine Abgabe zu erheben (Art. 13 HBV). Im Rahmen der periodischen Kontrollen (Art. 19 HBV) sind die Bewirtschaftungsverhältnisse mehrerer Betriebe (Art. 12 Abs. 1 HBV) zu untersuchen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie zusammenhängen. In diesem Fall ist abzuklären, wer als Betriebsinhaber zu betrachten ist (Art. 14 Abs. 1 HBV) und von ihm ist gegebenenfalls jährlich eine Abgabe zu erheben (Art. 15 Abs. 1 HBV).

Das vom Bundesamt zu regelnde Rechtsverhältnis im Zusammenhang mit dem Vollzug der HBV beinhaltet demnach die Feststellung, ob ein Betrieb den höchstzulässigen Gesamtbestand einhält. Falls nicht, sind im Sinne einer individuellen und konkreten Pflichtauflegung die von der HBV vorgesehenen Abgaben zu erheben. Im Rahmen dieser Abklärungen hat das Bundesamt allenfalls als Vorfrage zu untersuchen, ob mehrere Betriebe durch den gleichen Betriebsinhaber bewirtschaftet werden.

Gestützt auf die dargestellten gesetzlichen Grundlagen in der HBV kann zweifelsfrei festgehalten werden, dass ein spezifisches öffentliches Interesse daran besteht, dass das Bundesamt dem Vollzugauftrag nachkommt und im Rahmen dieses gesetzlichen Auftrages unklare Betriebsverhältnisse klärt.

3.2. Damit stellt sich als nächstes die zentrale Frage, ob die Rechtsfrage, welche Gegenstand der Feststellungsverfügung bildet, nicht ebenso gut in einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung geklärt werden könnte, womit für den Erlass einer

Feststellungsverfügung kein Raum bleiben würde. Zwar gilt dieses Subsidiaritätsprinzip nicht uneingeschränkt. Davon kann insbesondere abgesehen werden, wenn mit der Feststellungsverfügung gewisse grundlegende Rechtsfragen vorweg gelöst werden können und damit auf die Einleitung eines unter Umständen aufwendigen Verfahrens verzichtet werden kann (Közl / Häner, a. a. O., Rz. 92).

Das Bundesamt hätte, seinen Vollzugsaufgaben entsprechend, ohnehin die Bewirtschaftungsverhältnisse erheben müssen (Art. 19 HBV) und bei Nichteinhaltung der Höchstbestände im betreffenden Jahr eine Abgabe erheben sollen (Art. 15 HBV). Angenommen, der Rechtsstandpunkt des Bundesamtes erweise sich als zutreffend und die verschiedenen Betriebe wären als Einheit zu betrachten, wäre das Bundesamt demnach verpflichtet gewesen, seit 1992 (Art. 25 HBV) jährlich eine Abgabe zu erheben. Die hier strittige Rechtsfrage hätte somit vom Bundesamt ebenso gut als Vorfrage im Rahmen einer Leistungsverfügung geklärt werden können, womit für den Erlass einer ausschliesslichen Feststellung kein Raum bleibt.

Auch ist nicht einzusehen, inwiefern durch eine vorweggenommene Klärung der Frage, ob die durch Aktiengesellschaften betriebenen Schweinezuchtbetriebe und -mästereien aufgrund der Kapitalbeteiligungen als Einheit zu erfassen sind, ein aufwendiges Verfahren hätte vermieden werden können. Die Klärung dieser Frage, losgelöst von der eigentlichen Vollzugsaufgabe, könnte im Gegenteil zur Folge haben, dass sich im Zeitpunkt einer allfälligen Abgabenerhebung die Bewirtschaftungsverhältnisse erneut geändert hätten und eine erneute vorfrageweise Feststellung erforderlich wäre.

Daher hätte das Bundesamt vor allem unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität der Feststellungsverfügung die angefochtene Verfügung nicht in feststellender Form erlassen dürfen.

3.3. Es ist daher schwer verständlich, weshalb das Bundesamt den Weg einer Feststellungsverfügung gewählt hat, um eine Rechtsfrage zu klären, die aufgrund der Vollzugsaufgaben im Rahmen einer Leistungsverfügung hätte geprüft werden müssen. Seitens des Bundesamtes bestand nach Ablauf der Übergangsfrist keine Veranlassung, den Vollzug der HBV (Art. 23 i.V.m. Art. 12 und 13 bis 15 HBV) in bezug auf die am Verfahren beteiligten Betriebsinhaber auszusetzen und auf die Kontrolle und den Erlass einer Abgabenverfügung zu verzichten.

Das Vorgehen des Bundesamtes hat vielmehr zur Folge, dass, soweit dies ersichtlich ist, auch nach Ablauf der Übergangsfrist noch keine Abgaben erhoben worden sind. Sollte sich der Rechtsstandpunkt des Bundesamtes schlussendlich als richtig erweisen, hätten der oder die verantwortlichen Betriebsinhaber während Jahren ohne entsprechende Sanktionen Tiere über dem höchstzulässigen Gesamtbestand halten können. Deshalb ist nicht auszuschliessen, dass das vom Bundesamt gewählte Vorgehen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit eine ungerechtfertigte Bevorzugung der am vorliegenden Verfahren beteiligten Betriebsinhaber bewirkt.

3.4. Überdies ist anzufügen, dass das Bundesamt die Feststellung über die Betriebsverhältnisse zwar zum Gegenstand einer eigenständigen (Feststellungs-)Verfügung gemacht hat und dadurch individuelle Rechte und Pflichten geregelt wurden. Zweifel bestehen jedoch darüber, ob diese Feststellung im Hinblick auf den Vollzug der HBV tatsächlich in konkreter Weise oder nicht lediglich in mittelbarer, beziehungsweise in abstrakter Weise erfolgt ist. Denn erst durch die allfällige Auferlegung der Abgaben würde das festgestellte Rechtsverhältnis an sich konkretisiert. Da aber bereits das Kriterium der Subsidiarität gegen den Erlass einer Feststellungsverfügung spricht, kann diese Frage offen bleiben.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aus Gründen der Rechtsgleichheit und wegen des Vollzugsauftrags des Bundesamtes es sich geradezu aufgedrängt hätte, die Rechtsfrage zum Gegenstand einer allfälligen Abgabenverfügung zu machen. Die Beschwerdeführer hätten dadurch keinen Nachteil erlitten, könnten sie doch ihren Rechtsstandpunkt ebenso gut in einer Beschwerde gegen eine Abgabenverfügung vertreten. Demzufolge hätte das Bundesamt die strittige Rechtsfrage im Rahmen einer Leistungsverfügung klären müssen.

Die Beschwerdeführer rügen zwar in erster Linie, dass das Bundesamt sie zu Unrecht als Betriebseinheit zusammengefasst und der Höchstbestandeslimite unterstellt habe. Die Frage der Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Verfügung haben sie nicht aufgeworfen. Dies wirkt sich indessen nicht zu ihren Lasten aus. Denn nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (Art. 62 Abs. 4 VwVG) ist die Beschwerdeinstanz in keinem Fall an die Begründung der Rechtsbegehren gebunden. Die Auswahl und Auslegung der auf den festgestellten Sachverhalt anwendbaren Rechtssätze ist Richterpflicht (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 215).

Somit erweist sich, dass das Bundesamt zu Unrecht die hier strittige Frage in Form einer Feststellungsverfügung geklärt hat. Deshalb ist die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben.

5. Unter diesen Umständen kann die Frage nach dem richtigen Sinn des massgebenden Rechtssatzes (Art. 12 Abs. 1 HBV) und damit die Frage, ob die Betriebe der Beschwerdeführer als solche gelten, die im Sinne der genannten Bestimmung vom gleichen Betriebsinhaber bewirtschaftet werden, vorläufig offen bleiben.

Unbeantwortet bleibt damit namentlich die Frage, ob mit der Regelung des Bundesrates in Art. 12 Abs. 1 HBV - wortgetreu befolgt - das gesetzlich vorgesehene Ziel erreichbar ist. Dem Gesetzgeber ging es darum, einerseits die Eier- und Fleischproduktion in die bäuerlichen Klein- und Mittelbetriebe zurückzuführen und andererseits eine generelle Senkung des Tierbestandes in der Schweiz zu erreichen, um die Produktion an die Aufnahmefähigkeit des Marktes anzupassen (Art. 19a bis 19f LwG des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes, Landwirtschaftsgesetz [LwG], SR 910.1; vgl. Botschaften zu den entsprechenden Änderungen des LwG, AS 1992328, 19931441, 1571, 2091, 199428, 2179 in: BBl 1977 I 73, 1983 IV 50; vgl. auch siebter Landwirtschaftsbericht vom 27. Januar 1992, Bern 1992, S. 196 ff.). In der Legaldefinition des Betriebsinhabers (Art. 2 Abs. 2 HBV) wird jedoch auf ein Kriterium abgestellt, das zu einer unterschiedlichen Behandlung der Landwirte je nach Rechtsform ihrer Unternehmen führen kann. Man muss sich fragen, ob damit nicht eine Unterscheidung getroffen wird, für die ein vernünftiger Grund nicht zu ersehen ist. Ob im vorliegenden Fall, da mehrere

Unternehmen rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch eng zusammenhängen, eine wirtschaftliche Betrachtungsweise weiter hilft, bleibt im gegebenen Fall zu prüfen (vgl. Hans Michael Riemer, «Wirtschaftliche Betrachtungsweise» bei der Auslegung im Privatrecht [Gesetze und Rechtsgeschäfte?], in: Aspekte des Wirtschaftsrechts, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1994, Zürich 1994, S. 129 ff.; vgl. auch BGE 100 Ib 310, E. 3b).

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde gut und hebt die Verfügung auf)

