

9 Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion (Höchstbestandesverordnung, HBV), SR 916.344

9.1 Ausgangslage

Artikel 46 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, für die einzelnen Nutztierarten Höchstbestände je Betrieb festzusetzen. Dabei wird unter Absatz 2 festgehalten, dass bei einem Betrieb mit verschiedenen Nutztierarten, die Summe der einzelnen prozentualen Anteile an den jeweiligen Höchstbeständen 100 Prozent nicht überschreiten darf. Gestützt darauf hat der Bundesrat die Höchstbestände je Betrieb für die Schweinezucht, Schweinemast, Legehennenhaltung, Pouletmast, Trutenmast und Kälbermast in der Höchstbestandesverordnung vom 23. Oktober 2013 (HBV; SR 916.344) festgelegt. Artikel 2 HBV beschränkt beispielsweise die Anzahl Mastschweine (ab 35 kg) auf einem Betrieb auf 1500, Legehennen (ab 18 Wochen) und Mastpoulets (ab 43 Masttagen) auf 18 000 Tiere. Bei einer Überschreitung dieser Höchstbestände erhebt das BLW bei den Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen Abgaben pro zu viel gehaltenes Tier. Die Höhe der Abgaben ist so festgelegt, dass sich das Halten von zusätzlichen Tieren wirtschaftlich nicht lohnt. Die HBV ist seit 1979 in Kraft und hat heute zum Ziel, eine nachhaltige Produktion in bäuerlichen Betrieben zu fördern.

Mit Urteil vom 9. Dezember 2020¹ hat das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) betreffend einer Abgabe wegen Überschreitung des Höchstbestandes im Jahr 2013 durch eine Betriebsgemeinschaft (BG) bestehend aus zwei Betrieben entschieden. Der an der BG beteiligte Betrieb 1 errichtete im Jahr 2007 einen Stall für 18 000 Legehennen auf seiner Parzelle. Im Jahr 2012 baute er einen weiteren Stall auf derselben Parzelle für 25 000 (nicht höchstbestandesrelevante) Aufzuchtküken oder (höchstbestandsrelevante) 18 000 Legehennen. Beide Ställe standen somit im Eigentum des Bewirtschafter des Betriebs 1. Die BG hielt am Stichtag (2. Mai 2013) 36 000 Legehennen (über 18 Wochen) in den beiden Ställen. Das BLW war der Ansicht, dass ungeachtet der Betriebs- und der Gemeinschaftsform der zulässige Höchstbestand von 18 000 Legehennen stets einzeln für jeden beteiligten Betrieb der BG gelte. Man müsse sich auf die Eigentumsverhältnisse bezüglich der Ställe stützen, um festzustellen, ob der Höchstbestand eingehalten worden sei. Das BLW ordnete die 36 000 Legehennen aufgrund des Eigentums an den Ställen dem Betrieb 1 zu. Am 22. April 2014 verfügte das BLW deshalb für die BG eine Abgabe wegen Überschreitung des Höchstbestandes von 18 000 Legehennen (über 18 Wochen) für das Jahr 2013.

Das BVGer hat den Sachverhalt insbesondere gestützt auf die bis Ende 2013 geltende Fassung der HBV (nachfolgend aHBV vom 26. November 2003, Stand 1. März 2013) beurteilt. Gemäss Artikel 5 aHBV (entspricht Art. 4 der aktuellen Fassung der HBV) galten die Höchstbestandeslimiten (der Art. 2–4 aHBV) bei Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften einzeln für jeden beteiligten Betrieb. Das BVGer lehnte die Ansicht des BLW ab, dass man sich auf die Eigentumsverhältnisse bezüglich der Ställe stützen müsse, um festzustellen, ob der Höchstbestand einzeln pro Betrieb eingehalten worden sei. Aus Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f i.V.m. Artikel 5 aHBV könne gefolgert werden, dass der Höchstbestand bei einer BG nicht einzeln pro Betrieb eingehalten werden müsse und so eine BG bestehend aus zwei Betrieben maximal 36 000 Legehennen halten dürfe. Dies insbesondere aus den Gründen, dass Artikel 5 aHBV bezwecke, den Höchstbestand einer BG abweichend von Art. 10 Abs. 4 der Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (aLBV; SR 910.91, Stand 1. Juli 2012) grosszügiger zu regeln und dass die Ställe zur gemeinsamen Nutzung in die Betriebsgemeinschaft eingebracht worden seien.

Weiter stellt das BVGer fest, dass die BG zwei Ställe nutze, welche sich im Eigentum des Betriebs 1 befinden. Pro Stall werde der zulässige Höchstbestand an Legehennen respektiert. Insofern bestehe keine Gefahr der Massentierhaltung. Die erwünschte bäuerliche Betriebsstruktur werde nicht tangiert, da eine aus zwei Betrieben bestehende Betriebsgemeinschaft total 36 000 Legehennen halten dürfe (je 18 000). Als unproblematisch erscheine die Situation auch deshalb, weil die BG zwei Ställe à 18 000 Legehennen nutze, welche auch separat betrieben werden könnten, so dass sich die Höchstbestände selbst bei einer Auflösung der Gemeinschaft einhalten liessen, falls dabei nicht beide Ställe

¹ B-2863/2014

auf einen Einzelbetrieb übergehen. Zusammenfassend stellt das BVGer fest, dass nicht jeder beteiligte Betrieb für sich den Höchstbestand einhalten muss, sondern die Höchstbestände in der Summe der Betriebe gelten.

Das Urteil des BVGer wirkt sich somit auch für die aktuelle Anwendung von Artikel 4 HBV betreffend Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften aus.

9.2 Wichtigste Änderungen im Überblick

Aufgrund des Urteils des BVGer vom 9. Dezember 2020 soll in Artikel 5 HBV präzisiert werden, wie sich der zulässige Bestand für Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften berechnet. Zudem sollen die Bestimmungen von Artikel 21 HBV zu Neu- und Umbauten von Ställen konkretisiert werden.

Im Rahmen des Verordnungspakets Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» hat der Bundesrat am 13. April 2022 verschiedene Änderungen betreffend Nährstoffbilanz in Anhang 1 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2023 (DZV; SR 910.13) beschlossen. Der Verweis in Artikel 5 HBV auf Anhang 1 der DZV muss deshalb aktualisiert werden.

9.3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 4

In Artikel 4 HBV soll präzisiert werden, dass sich für Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften der maximal zulässige Bestand aus der Anzahl der beteiligten Betriebe ergibt. So darf beispielsweise eine Betriebsgemeinschaft bestehend aus zwei Betrieben die doppelten Bestände nach den Artikeln 2 und 3 HBV aufweisen. Die Eigentumsverhältnisse bzw. die Standorte der Ställe spielen dabei keine Rolle. Wichtig ist aber, dass nach Artikel 21 HBV für Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften Neu- und Umbauten von Ställen maximal für die in den Artikeln 2 und 3 HBV festgelegten Beständen bewilligt werden. Stallbauten für einen höheren Bestand sind nur möglich, wenn das BLW vorgängig gestützt auf Artikel 5, 10 oder 12 HBV einen höheren Bestand bewilligt hat.

Artikel 5 Absatz 2

Im Rahmen des Verordnungspakets Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» hat der Bundesrat betreffend Nährstoffbilanz den Fehlerbereich von plus 10 % bei Stickstoff und Phosphor per 2024 aufgehoben. Die Nährstoffbilanz darf somit ab 2024 bei maximal 100% abgeschlossen werden. In Anhang 1 der DZV werden deshalb Ziffer 2.1.4 aufgehoben und Ziffer 2.1.5 angepasst wird. Somit braucht es in Artikel 5 Absatz 2 HBV nur noch den Verweis auf Ziffer 2.1.5.

Artikel 21

Artikel 21 HBV beschränkt die Neu- und Umbauten von Ställen auf die Bestände nach den Artikeln 2 und 3 HBV. Dabei ist es unerheblich, ob ein solcher Bau durch einen Einzelbetrieb, eine Betriebsgemeinschaft oder eine Betriebszweiggemeinschaft erstellt wird. Das soll im Wortlaut von Artikel 21 HBV präzisiert werden. Stallbauten für einen höheren Bestand sind nur möglich, wenn das BLW vorgängig zur Baugesuchseingabe gestützt auf Artikel 5, 10 oder 12 HBV einen höheren Bestand bewilligt hat. Die zuständige Baubewilligungsbehörde darf dabei den vom BLW genehmigten Bestand in seiner Bewilligung nicht überschreiten.

9.4 Auswirkungen

9.4.1 Bund

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund.

9.4.2 Kantone

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone.

9.4.3 Volkswirtschaft

Die Höchstbestände bleiben unverändert. Es müssen somit keine bestehenden Bestände abgebaut werden. Durch die überbetriebliche Zusammenarbeit in Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften können Produktionskosten reduziert werden.

9.4.4 Umwelt

Wenn beispielsweise eine Betriebsgemeinschaft oder eine Betriebszweiggemeinschaft mit drei beteiligten Betrieben am gleichen Standort drei Ställe mit je 18 000 Plätzen für Legehennen bauen möchte, dann kann das aufgrund des Urteils des BVGer vom 9. Dezember 2020 über die HBV nicht mehr verhindert werden. Andererseits ist davon auszugehen, dass solche Bauten nur an wenigen Orten in der Schweiz noch möglich sind, da das Gewässerschutzgesetz bzw. das Raumplanungsgesetz als limitierende Faktoren wirken.

9.5 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Regelungen der HBV gelten nur für Betriebe im Inland. Die vorgeschlagenen Änderungen sind deshalb mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere mit dem bilateralen Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der EU (SR 0.916.026.81), vereinbar.

9.6 Inkrafttreten

Die Änderungen treten auf den 1. Januar 2024 in Kraft.

9.7 Rechtliche Grundlagen

Artikel 46 Absätze 1 und 3 und Artikel 177 Absatz 1 LwG