

**Gericht**

Verwaltungsgerichtshof

**Entscheidungsdatum**

13.03.1992

**Geschäftszahl**

87/17/0310

**Betreff**

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Kirschner und die Hofräte Dr. Kramer, Dr. Wetzel, Dr. Puck und Dr. Gruber als Richter, im Beisein des Schriftführers Oberkommissär Dr. Lebloch, über die Beschwerde des J in A, vertreten durch Dr. E, Rechtsanwalt in P, gegen den Bescheid des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 20. Juli 1987, Zl. 13.365/195-I 3c/87, betreffend Haltungsbewilligung für Zuchtsauen und Mastschweine, zu Recht erkannt:

**Spruch**

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Der Beschwerdeführer hat dem Bund Aufwendungen in der Höhe von S 3.035,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

**Begründung**

Mit Bescheid vom 24. März 1980 wurde dem Beschwerdeführer die Bewilligung zur Haltung von 90 Zuchtsauen erteilt.

Mit Schriftsatz vom 29. April 1986 beantragte der Beschwerdeführer die Genehmigung der Bestandesumwandlung auf 45 Stück Zuchtsauen und 230 Mastschweine. Begründend führte der Beschwerdeführer aus, aus arbeitstechnischen Gründen habe er gegenüber dem Bescheid vom 24. März 1980 den Zuchtsauenbestand auf 45 Stück verringert und 230 Mastschweine gefüttert. Er sei der Meinung gewesen, daß er innerhalb seines bewilligten Tierbestandes Veränderungen durchführen könne, weil sich der "Gesamt-GVE Bestand" nicht erhöhe. Auf Grund einer Überprüfung habe er feststellen müssen, daß eine derartige Bestandesveränderung nicht statthaft sei.

Die belangte Behörde brachte hierauf dem Beschwerdeführer die von ihr eingeholten Stellungnahmen der niederösterreichischen Landes-Landwirtschaftskammer, der Vieh- und Fleischkommission beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und der Abteilung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft mit der Einladung zur Stellungnahme zur Kenntnis und teilte ihre vorläufige Rechtsansicht mit, wonach dem Antrag auf Grund der Stellungnahmen der Abteilungen II A 4 und III B 7 nicht stattgegeben werden könne.

Die genannte Landes-Landwirtschaftskammer sowie die Vieh- und Fleischkommission beim Bundesministerium für Land-Forstwirtschaft haben sich in ihren Stellungnahmen für eine positive Erledigung des Antrages ausgesprochen. In beiden Stellungnahmen wird auf eine "Produktionseinschränkung um 32,5 % Punkte, bezogen auf die Bestandesgrenzen nach § 13 VWG," Bezug genommen.

In der Stellungnahme der Abteilung III B 7 des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft wurde unter Bezugnahme auf das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 10. September 1986, Zl. 86/03/0104, dargelegt, daß durch die angestrebte Änderung der Bewilligung weniger Ferkel als bisher auf den Markt gebracht würden, aber insgesamt eine Erhöhung des Angebotes zu erwarten sei. Dies wurde im wesentlichen damit begründet, daß sich eine aus dem verminderten Ferkelangebot ergebende rechnerische Schlußfolgerung, die gesamte Mastschweineproduktion im Bundesgebiet würde um eine bestimmte Stückzahl pro Jahr vermindert, falsch sei, weil sie die komplexen Marktmechanismen außer acht lasse. Der Schweinemarkt würde im Gegenteil durch die angestrebte Änderung der Bewilligung mit 238 Mastschweinen mehr belastet als vorher. In der zur Beweisführung dieser Schlußfolgerung angestellten Marktanalyse wurde dargestellt, die langfristige Entwicklung der Ferkelproduktion lasse sich nach den statistischen Grundlagen damit charakterisieren, daß ein Trend zu größeren Zuchtsauenbeständen bestehe. Unter Bezugnahme auf betriebswirtschaftliche Aspekte wurde

der Schluß gezogen, daß die betriebswirtschaftlich optimalen Bestände derzeit noch lange nicht erreicht seien. Es werde daher das Bestreben vieler Betriebe sein, ihre Produktion zu steigern, um auf betriebswirtschaftlich günstigere Bestandesgrößen zu kommen. Auf Grund der Produktionssituation sei nicht anzunehmen, daß durch die Verminderung der Ferkelproduktion die bisher mit Ferkeln belieferten Mastbetriebe ihre Erzeugung von Mastschweinen verringern würden. Da die Nachfrage von Ferkeln auf Grund des Trends zu größeren Produktionseinheiten gleich bleibe, komme die Produktionskürzung allen anderen Zuchtsauenhaltern im bewilligungsfreien Raum sehr gelegen. Auch sie hätten das Bestreben, größere Bestände zu halten. Sie würden daher in die freiwerdende Angebotslücke nachstoßen, um die Nachfrage nach Ferkeln decken zu können. Andererseits werde durch den Beginn der Mastschweineproduktion das Gesamtangebot an Mastschweinen vergrößert, sodaß die paradoxe Situation auftrete, daß durch die beantragte Betriebsumstellung der Schweinemarkt mehr belastet würde als vorher.

In der Stellungnahme der Abteilung II A 4 des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft wird darauf hingewiesen, daß sich die Beurteilung der Schweineproduktion nicht nur auf mikroökonomische (einzelbetriebliche) Überlegungen, die wegen der damit verbundenen Rationalisierungseffekte betriebswirtschaftlich vorteilhaft sein könnten, beschränken dürfe. Es seien makroökonomische (regionale Entwicklungstendenzen und Wettbewerbssituationen) Zusammenhänge, wie Belastung des allgemeinen Marktes durch Produktionsanreize und veränderte Produktionsverfahren, in die Überlegungen einzubeziehen. Aus dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes sei ersichtlich, daß - obwohl in § 13 des Viehwirtschaftsgesetzes die Mastschweine und die Zuchtsauen als gesonderte Tierbestände angeführt seien - "sich Veränderungen des Bestandes an diesen Tierarten auf demselben Markt, nämlich dem Schweinemarkt, auswirken". Diese Veränderungen, die durch die freiwerdende Angebotslücke einen Produktionsanreiz auf Grund der Produktionsdrosselung von höheren Zuchtsauenbeständen bei gleichzeitiger Mastschweineplätzeerhöhung hervorriefen, veranlaßten andere Ferkelerzeuger, nachzustößen und sowohl im bewilligungsfreien Raum als auch im Rahmen bis dahin nicht ausgenützter Bewilligungen zu produzieren; dasselbe treffe auch in umgekehrter Richtung zu. Hierin bestehe die Problematik, daß nämlich nach diesbezüglichen Überlegungen "die Zahl der Betriebe solcherart zu produzieren" rasch ansteige, wodurch die Voraussetzung für eine Produktionserhöhung geschaffen und dadurch eine Instabilität der Marktlage bewirkt werde. Dieser Stellungnahme ist eine Tabelle angeschlossen, in der die "Produktion im Betrieb" sowie die "Belastung des allgemeinen Marktes durch Produktionsanreiz" des bewilligten und des beantragten Bestandes einander gegenübergestellt werden.

In der Äußerung des Beschwerdeführers gegen diese Stellungnahmen führte der Beschwerdeführer im wesentlichen aus, daß diese von zum Teil nicht nachvollziehbaren Behauptungen, zum Teil von fachlich unhaltbaren Unterstellungen ausgehe. Für die Beurteilung der Auswirkung einer geänderten Haltungsbewilligung auf den Markt sei ein objektiver Maßstab anzulegen. Die vorliegenden Stellungnahmen seien in keiner Weise geeignet, eine derartige Begründung zu liefern. Sie erschöpften sich vielmehr in bloßen Annahmen, wie zB. daß die Produktionskürzung allen anderen Zuchtsauenhaltern im bewilligungsfreien Raum "sehr gelegen" käme. Fachlich vollkommen unhaltbar erscheine die Darstellung in der von der Abteilung II A 4 ausgearbeiteten Tabelle. Der angewendete Umtriebsfaktor 2,5 erscheine zu hoch; der Praxis würde eher der Faktor 2,2 entsprechen. Die Zuchtsauenplätze würden richtigerweise mit 18 Ferkel pro Jahr bewertet. Völlig unverständlich sei die Darstellung in der Spalte "Belastung des allgemeinen Marktes durch Produktionsanreiz", wo hinsichtlich des zur Zeit bewilligten Bestandes ein Wert von 810 ausgewiesen werde. Die Ausnützung eines bewilligten Bestandes könne schon rein begrifflich keinen Produktionsanreiz darstellen. Die vom Beschwerdeführer beantragte Änderung der Haltungsbewilligung bedeute eine prozentuelle Produktionseinschränkung um 26 % und sei daher nach logischen Denkgesetzen nicht geeignet, eine Instabilität auf dem Schweinemarkt herbeizuführen oder zu vergrößern.

Mit dem vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochtenen Bescheid wies die belangte Behörde den Antrag des Beschwerdeführers "gemäß § 13 des Viehwirtschaftsgesetzes 1983, BGBl. Nr. 621, in der Fassung BGBl. Nr. 264/1984," ab. Dies unter Darlegung des Sachverhaltes und Wiedergabe des § 13 Abs. 1 und 2 Viehwirtschaftsgesetz 1983 im wesentlichen mit der Begründung, der Verwaltungsgerichtshof habe im Erkenntnis vom 10. September 1986, Zl. 86/03/0104, die Auffassung vertreten, daß unter Zugrundelegung des Höchstaussesmaßes des bisher bewilligten und des nunmehr angestrebten Tierbestandes geprüft werden müsse, ob und inwieweit aus der beantragten geänderten Haltungsbewilligung eine Änderung (Verminderung oder Erhöhung) des Angebotes auf dem Markt zu erwarten sei. Die Berücksichtigung des tatsächlich gehaltenen Tierbestandes sei vom Verwaltungsgerichtshof als nicht rechtserheblich betrachtet worden, weil die volle Ausschöpfung einer Haltungsbewilligung jederzeit zulässig sei. Aus den Ausführungen der Abteilung II A 4 des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft ergebe sich bei einer realistischen Betrachtungsweise im Falle der Stattgebung der beantragten Betriebsumstellung eine zusätzliche Marktbelastung. Es könne nämlich nicht erwartet werden, daß die bisherigen Abnehmer der vom Beschwerdeführer erzeugten Ferkel die Schweinemast einstellten. Vielmehr sei zu erwarten, daß die bisherigen Abnehmer der Ferkel das Ferkelmaterial bei anderen Erzeugern kauften oder selbst in die Ferkelproduktion einstiegen. Die Abteilung III B 7 des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft habe die Auffassung der Abteilung II A 4 bestätigt. Außerdem habe die Abteilung III B 7 eindeutig den Nachweis erbracht, daß die inländische Schweineerzeugung tendenziell durch wachsende Bestandesgrößen und steigende Produktion - insgesamt und durchschnittlich je Betrieb - gekennzeichnet sei. Anhand der Daten über das Produktionspotential, den Inlandsabsatz, die

Verbraucherpreisentwicklung und die Erzeuger- und Deckungsbeitragsentwicklung habe die Abteilung III B 7 schlüssig den Nachweis erbracht, daß unter Berücksichtigung der zyklischen und saisonalen Schwankungen derzeit und auch in Zukunft von instabilen Marktverhältnissen auf dem österreichischen Schweinemarkt auszugehen sei bzw. sein werde. Die Ausführungen des Beschwerdeführers könnten die Darstellungen der Fachabteilungen, die unter Berücksichtigung der Marktdaten erfolgt seien, nicht entkräften. Auch im Falle der Berücksichtigung eines Umtriebsfaktors von 2,2 anstelle von 2,5 sei kein anderes Endergebnis erzielbar, weil sich selbst in diesem Fall nur eine geringfügige Änderung der Berechnungen ergebe und die Relation zwischen den erzeugten Ferkel bzw. Mastschweinen in Ansehung von 45 bzw. 90 Zuchtsauen unverändert bleibe.

Weiters wurde noch darauf hingewiesen, daß auf Grund von Erfahrungswerten erwiesen sei, daß selbst bei einer allfälligen Zuchtsauenreduktion in einem Betrieb nicht zwingend weniger Ferkel durch diesen Betrieb erzeugt würden. Dies sei darauf zurückzuführen, daß dann infolge einer wesentlich intensiveren Betreuung je Zuchtsau auch mehr Ferkel pro Wurf erreicht und am Leben erhalten werden könnten. Die Zuchtsauenreduktion würde derart durch die Ferkelproduktion zumindest teilweise kompensiert werden.

Als Schlußfolgerung wird in der Begründung darauf hingewiesen, daß von instabilen Marktverhältnissen auszugehen sei bzw. auf Grund der Ermittlungen durch die angestrebte Produktionsumstellung keine stabilisierenden Auswirkungen auf die österreichische Schweineproduktion insgesamt zu erwarten sei.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes und wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften erhobene Beschwerde. Die Beschwerdeführer erachten sich in ihrem Recht auf Erteilung einer Haltungsbewilligung für 45 Zuchtsauen und 230 Mastschweine verletzt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Gemäß § 13 Abs. 1 des Viehwirtschaftsgesetzes 1983, BGBl. Nr. 621, in der im Beschwerdefall anzuwendenden Fassung vor der Novelle BGBl. Nr. 325/1987, dürfen die Inhaber von Betrieben ohne Bewilligung u.a. folgende Tierbestände halten:

1. 400 Mastschweine
2. 50 Zuchtsauen

Jeder der genannten Bestände entspricht dem höchstzulässigen Gesamtbestand von 100 %; werden mehrere dieser Tierarten gehalten, so dürfen die Bestände insgesamt nicht mehr als 100 % betragen.

Nach § 13 Abs. 2 des Viehwirtschaftsgesetzes 1983 ist für das Halten größerer Tierbestände als nach Abs. 1 eine Bewilligung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft erforderlich. Sie darf nur erteilt werden, wenn dadurch die Erhaltung einer bäuerlichen Veredelungsproduktion nicht gefährdet wird und stabile Verhältnisse auf den betroffenen Märkten gewährleistet erscheinen. Die Bewilligung hat sich auf bestimmte Tierarten mit der Wirkung zu beschränken, daß keine gegenseitige Aufrechnung mehrerer bewilligter Tierarten zulässig ist und das Halten auch anderer im Abs. 1 genannter Tiere durch denselben Betriebsinhaber - ausgenommen Bestände bis zu 2 % der aus Abs. 1 sich ergebenden Größen - nicht zulässig ist. Die Bewilligung geht auf den Betriebsnachfolger über. Vor Erteilung einer Bewilligung ist die Stellungnahme der zuständigen Landes-Landwirtschaftskammer, vor Erteilung einer Bewilligung zum Halten von Schweinen oder Kälbern auch eine Stellungnahme der Kommission einzuholen.

Im § 2 Abs. 1 leg. cit. ist angeordnet, daß bei der Vollziehung dieses Bundesgesetzes auf die Erreichung folgender Ziele abzustellen ist:

1. Schutz der inländischen Viehwirtschaft,
2. Stabilisierung der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte,
3. Gewährleistung der Versorgung mit den in § 1 genannten Waren in einer der Verwendung entsprechenden Qualität.

Vorweg ist zu bemerken, daß unbestritten der Antrag des Beschwerdeführers vom 29. April 1986 auf einen bewilligungspflichtigen Überbestand abzielt (vgl. das hg. Erkenntnis vom heutigen Tag, Zl. 87/17/0309).

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist unbestritten, daß von stabilen Verhältnissen auf den betroffenen Märkten nicht gesprochen werden kann. Der Beschwerdeführer argumentiert vielmehr damit, daß die von ihm angestrebte Umwandlung von Zuchtsauenplätzen in Mastschweineplätze einer Produktionseinschränkung entspreche, womit den Zielsetzungen des § 13 Abs. 2 Viehwirtschaftsgesetz 1983 Rechnung getragen werde.

Wie der Verwaltungsgerichtshof im Erkenntnis vom 10. September 1986, Zl. 86/03/0104, dargelegt hat, wirken sich - wenngleich Mastschweine und Zuchtsauen im § 13 Abs. 1 Viehwirtschaftsgesetz 1983 als gesonderte Tierbestände angeführt sind - Veränderungen des Bestandes an diesen Tierarten auf demselben Markt, nämlich dem Schweinemarkt, aus. Wenn daher statt einer bestimmten Zahl von Zuchtsauen eine bestimmte Zahl von Mastschweinen gehalten wird, so ist damit nicht notwendig eine Ausweitung des Schweinebestandes und damit eine Vergrößerung des Angebotes auf dem Schweinemarkt verbunden. In dem genannten Erkenntnis wird sodann näher begründet, daß dann, wenn die von einem Betriebsinhaber angestrebte Änderung des genehmigten Tierbestandes - Haltung von Mastschweinen statt Zuchtsauen - eine Verminderung des Angebotes auf dem Markt erwarten läßt, der Markt durch die beabsichtigte Maßnahme im Sinne des § 2 Abs. 1 Z. 2 leg. cit. positiv beeinflusst wird; die Instabilität der Marktlage kann

nicht als Ablehnungsgrund herangezogen werden. Ob es zutrifft, daß aus der beantragten geänderten Haltungsbewilligung eine Verminderung des Angebotes auf dem Markt zu erwarten ist, muß unter Anlegung eines objektiven Maßstabes und unter Zugrundelegung des Höchstausmaßes des bisher bewilligten und des nunmehr angestrebten Tierbestandes geprüft werden, weil anders die Vergleichsgrundlage für die Beurteilung der Auswirkungen der begehrten Änderung der Haltungsbewilligung auf die Marktlage fehlen würde. In welchem Umfang von der Bewilligung in der Vergangenheit tatsächlich Gebrauch gemacht wurde, ist für diese Beurteilung nicht rechtserheblich, zumal ja die volle Ausschöpfung einer Haltungsbewilligung jederzeit zulässig ist.

Von dieser Rechtsprechung gehen sowohl die belangte Behörde als auch der Beschwerdeführer aus.

Die belangte Behörde hat die Frage verneint, ob die angestrebte Änderung des genehmigten Tierbestandes eine Verminderung des Angebotes auf dem Markt erwarten läßt. Im Rahmen der dem Verwaltungsgerichtshof gestellten Prüfungsaufgabe kann dies nicht als rechtswidrig erkannt werden. Unter Berücksichtigung der von der belangten Behörde im angefochtenen Bescheid bezogenen Stellungnahmen der begutachtenden Stellen konnte die belangte Behörde vielmehr davon ausgehen, daß für den Bereich der Schweinehaltung noch erhebliche Erzeugungsreserven bestehen und von Aufstockungen bis zur Grenze des bewilligungsfreien Rahmens nach § 13 Abs. 1 Viehwirtschaftsgesetz 1983 verstärkt Gebrauch gemacht wird. Vor diesem Hintergrund ist es nicht als unschlüssig zu erkennen, wenn die belangte Behörde zum Ergebnis gelangt ist, daß die Reduktion beim Tierbestand der Zuchtsauen zu einem Produktionsanreiz (im bewilligungsfreien Rahmen) bei den anderen Anbietern führen und die entstandene Angebotslücke wieder geschlossen würde. Demnach würde die Erhöhung beim Tierbestand der Mastschweine nicht kompensiert werden und es insgesamt zu einer Erhöhung des Angebotes auf dem Markt kommen. Von bloßen Hypothesen der Behörde, wie der Beschwerdeführer meint, kann in dem in Rede stehenden Punkt nicht gesprochen werden; dies insbesondere bei Beachtung der Stellungnahme der Abteilung III B 7 des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, in der dem Verwaltungsgerichtshof ausreichend nachvollziehbar die Marktsituation und die daraus resultierenden Mechanismen dargestellt werden, zumal es der Beschwerdeführer unterlassen hat, dem in entsprechend konkretisierter Form entgegenzutreten.

Daran vermag auch nichts zu ändern, wenn vom Beschwerdeführer ins Treffen geführt wird, durch die beabsichtigte Verminderung der gehaltenen Zuchtsauen und durch den Neubeginn der Schweinemast ergebe sich tatsächlich "eine Verminderung der Prozentpunkte um 32,5 %".

Vom Beschwerdeführer wird nämlich übersehen, daß die Aufrechnungsregel des zweiten Unterabsatzes im § 13 Abs. 1 Viehwirtschaftsgesetz 1983 nur für die Frage der Berechnung des bewilligungsfrei zugelassenen Tierhaltungsbestandes von Relevanz ist. Die Bewilligung größerer Tierbestände hat sich gemäß § 13 Abs. 2 dritter Satz Viehwirtschaftsgesetz 1983 (unter Statuierung eines Aufrechnungsverbotes) auf bestimmte Tierarten zu beschränken. Bezogen auf diese bestimmten Tierarten ist Tatbestandsvoraussetzung für eine Bewilligung nach § 13 Abs. 2 Viehwirtschaftsgesetz 1983 ALLEIN, daß dadurch die Erhaltung einer bäuerlichen Veredelungsproduktion nicht gefährdet wird und stabile Verhältnisse auf den betroffenen Märkten gewährleistet erscheinen. Lediglich aus dem Blickwinkel dieser Tatbestandsvoraussetzungen sind allfällige Interdependenzen zwischen den einzelnen Tierarten zu beachten. Für die vom Beschwerdeführer eingenommene schematisierte Betrachtungsweise des Verhältnisses der Tierarten untereinander (im Bereich der bewilligungspflichtigen Tierhaltung) bietet das Gesetz keine Grundlage. Eine Anwendung der (starren) Anrechnungsregel des zweiten Unterabsatzes im § 13 Abs. 1 Viehwirtschaftsgesetz 1983 auch im Bereich der bewilligungspflichtigen Tierhaltung würde vielmehr dazu führen, daß - wie im Beschwerdefall - bei einer Bestandsveränderung innerhalb der Grenzen eines derartigen Anrechnungsschlüssels sich die Frage der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 2 zweiter Satz Viehwirtschaftsgesetz 1983 gar nicht mehr stellen würde.

Aber auch der weitere Beschwerdeeinwand, daß die von der belangten Behörde herangezogenen Produktionszahlen unrealistisch seien, vermag allenfalls für die Höhe der zusätzlichen Belastung des Marktes relevant sein.

Bei diesem Ergebnis der verwaltungsgerichtlichen Prüfung kann der Beschwerdeeinwand dahingestellt bleiben, die Schlußfolgerung der belangten Behörde, eine allfällige Zuchtsauenreduktion werde durch die intensivere Betreuung zumindest teilweise kompensiert, widerspreche den tatsächlichen Gegebenheiten. Handelt es sich doch dabei nur um ein zusätzliches Begründungselement und konnte die belangte Behörde schon auf Grund des oben Gesagten die beantragte Änderung der Tierhaltungsbewilligung im Grunde des § 13 Abs. 2 Viehwirtschaftsgesetz 1983 zu Recht versagen.

Aus den dargelegten Erwägungen war die vorliegende Beschwerde gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

Der Kostenzuspruch gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 104/1991, insbesondere auch auf deren Art. III Abs. 2.