Urteilskopf

123 III 233

38. Auszug aus dem Urteil der II. Zivilabteilung vom 13. Juni 1997 i.S. H., M. und F. gegen Volkswirtschaftsdepartement und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 2 BGBB und Art. 61 ff. BGBB; Erwerb mehrerer landwirtschaftlicher Grundstücke. Geltungsbereich für kleine Grundstücke.

Unter der Voraussetzung, dass landwirtschaftliche Grundstücke nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören, ist für den allgemeinen Geltungsbereich die Fläche des einzelnen landwirtschaftlichen Grundstücks massgebend. Die Veräusserung mehrerer kleiner Grundstücke desselben Eigentümers an den gleichen Erwerber unterliegt keiner Bewilligung.

Regeste (fr):
Art. 2 LDFR et 61 ss LDFR; acquisition de plusieurs immeubles agricoles. Champ d'application pour de petits immeubles.

Si les immeubles agricoles ne font pas partie d'une entreprise agricole, c'est la surface de chacun d'eux qui circonscrit le champ d'application général. L'aliénation à un même acquéreur de plusieurs petits immeubles appartenant à un même propriétaire ne nécessite aucune autorisation.

Regesto (it):
Art. 2 LDFR e 61 segg. LDFR; acquisto di diversi fondi agricoli; campo di applicazione per fondi di esigua estensione.

Se i fondi agricoli non fanno parte di un'azienda agricola, determinante per il campo di applicazione generale è la superficie del singolo fondo agricolo. L'alienazione di diversi fondi di esigua estensione del medesimo proprietario allo stesso acquirente non necessita di autorizzazione.

Sachverhalt ab Seite 233

BGE 123 III 233 S. 233

A.- E.H. und A.M. beabsichtigten, die in ihrem Miteigentum stehenden Grundstücke KTN 812 im Halte von 2'382 m2 und KTN 1132-1136 im Halte von je 2'383 m2 an F.F. zu verkaufen. Bis 22. Dezember 1993 hatten die sechs Parzellen ein einziges Grundstück gebildet. Sie liegen in der Landwirtschaftszone der Gemeinde R.

BGE 123 III 233 S. 234

B.- Mit Verfügung vom 23. Mai 1996 stellte das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schwyz fest, dass die sechs Parzellen dem Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 unterliegen (BGBB, SR 211.412.11). Die von den Beteiligten eingereichte Beschwerde wies das kan-

tonale Verwaltungsgericht ab mit der Begründung, für die Unterstellung sei die Gesamtfläche der Parzellen massgebend (Entscheid vom 19. Dezember 1996).

C.- E.H., A.M. und F.F. beantragen dem Bundesgericht, den Entscheid vom 19. Dezember 1996 aufzuheben und festzustellen, dass die besagten Grundstücke nicht dem Geltungsbereich des BGBB unterliegen. Sie machen geltend, die verwaltungsgerichtliche Rechtsauffassung verstosse gegen den klaren Gesetzeswortlaut und führe gesetzeswidrig zu einer rückwirkenden Anwendung des Zerstückelungsverbots. Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) teilt den Standpunkt der kantonalen Behörden im Ergebnis. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut und stellt fest, dass die Grundstücke KTN 812 und KTN 1132 bis 1136 der Gemeinde R. dem Geltungsbereich gemäss Art. 2 BGBB und damit dem Bewilligungsverfahren gemäss Art. 61 ff. BGBB nicht unterliegen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Der Wortlaut des Art. 2 BGBB ist klar: "Dieses Gesetz gilt für einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke" (Abs. 1, Hauptsatz); es "gilt nicht für kleine Grundstücke von weniger als 10 Aren Rebland oder 25 Aren anderem Land, die nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören" (Abs. 3). Im Geltungsbereich des Gesetzes liegen sonach einzelne landwirtschaftliche Grundstücke mit einer bestimmten Mindestfläche und landwirtschaftliche Gewerbe. Das landwirtschaftliche Grundstück ist "ein Grundstück" (Art. 6 Abs. 1, Hauptsatz, BGBB), und zwar im sachenrechtlichen Sinne (vgl. Ingress) vorab eine Liegenschaft (Art. 655 ZGB), d.h. in diesem Zusammenhang ein festbegrenzter Teil der Bodenfläche (vgl. Art. 3 Abs. 2 GBV; SR 211.432.1). Eine jede der Parzellen der Beschwerdeführer bildet ein Grundstück, ist nicht Rebland, erreicht die gesetzliche Mindestfläche für anderes Land nicht und gehört unbestrittenermassen nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe. Sie liegen

ausserhalb des in Art. 2 BGBB umschriebenen Geltungsbereichs. Ihrer Veräusserung steht keine Sondervorschrift über den Geltungsbereich entgegen (Art. 3-5 BGBB).

2. Der Richter ist an einen klaren und unzweideutigen Gesetzeswortlaut gebunden. Triftige Gründe, davon ausnahmsweise abzuweichen, erblicken Verwaltungsgericht und Departement vor allem in den Materialien und im Gesetzeszweck. Ihrer Meinung nach gibt der Wortlaut von Art. 2 Abs. 3 BGBB nicht den wahren Sinn der Bestimmung wieder (vgl. zur Auslegung: BGE 121 III 460 E. 4a/bb S. 465 mit Hinweisen). a) Das Verwaltungsgericht hat dafürgehalten, der Gesetzgeber habe zu Recht befunden, eine völlige Freistellung kleiner Grundstücke gefährde die Ziele des Gesetzes. Es seien deshalb eine Reihe von Gegenausnahmen angeordnet worden. Dazu gehöre u.a. gemäss den parlamentarischen Beratungen, dass die Flächen kleiner Grundstücke, welche im Eigentum derselben Person (Veräusserer) stünden, zusammengezählt werden müssten und dem Gesetz nur dann nicht unterstünden, wenn das Mass von 25 oder 10 Aren gesamthaft nicht erreicht würde. Analog werde auch in der behördlichen Wegleitung zum BGBB eine solche Addition bei Veräusserungen mit der Absicht, wirtschaftlich ein einheitliches Rechtsgeschäft abzuschliessen, befürwortet. Abweichende Lehrmeinungen änderten daran nichts. Der Richter habe sich grundsätzlich am Willen des Gesetzgebers zu orientieren. Dies gelte insbesondere dann, wird im angefochtenen Entscheid fortgefahren, wenn (wie im vorliegenden Fall)

die Handlungen des veräusserungswilligen Grundeigentümers auf die Umgehung der gesetzgeberischen Absichten ausgerichtet seien. Der Versuch, landwirtschaftliche Grundstücke in Teilparzellen von weniger als 25 Aren aufzuteilen, um damit dem Geltungsbereich des BGBB zu entgehen, verdiene keinen Rechtsschutz, zumal dann, wenn der Grundeigentümer die ursprünglich zusammengehörenden Teilparzellen an einen einzigen Käufer veräussern wolle. Derjenige Grundeigentümer, der das landwirtschaftlich genutzte Stammgrundstück von über 25 Aren kurz vor Inkrafttreten des BGBB in Teilparzellen von knapp unter 25 Aren aufgeteilt habe, verdiene gegenüber demjenigen Grundeigentümer, der hinsichtlich eines vergleichbaren Stammgrundstücks keine Aufteilung in Teilparzellen (zur Umgehung des BGBB) vorgenommen habe, keine Besserstellung. Eine generelle Additionspflicht bei Veräusserung mehrerer kleiner Grundstücke lehnt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

ab. Das BGBB kenne nur zwei Schutzobjekte, das landwirtschaftliche Grundstück einerseits und das landwirtschaftliche Gewerbe andererseits; eine dritte Kategorie bestehe im Unterschied zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 nicht (LPG, SR 221.213.2). Hingegen hält es eine wirtschaftliche Betrachtungsweise für angezeigt, wie sie auch in Art. 61 Abs. 3 BGBB zum Ausdruck komme und sich unter anderem an die vergleichbare Praxis zum inzwischen ersatzlos ausgelaufenen Bundesbeschluss über eine Sperrfrist für die Veräusserung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke und die Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen von Grundstücken vom 6. Oktober 1989 anlehne (BBSG, AS 1989 S. 1974 und 1992 S. 643). b) Der klare Wille des Gesetzgebers erlaubt für die hier streitige Behandlung einer Vielzahl kleiner Grundstücke im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BGBB offenbar verschiedene Schlüsse: Einerseits soll die Ausnahme für kleine Grundstücke nur dann zur Anwendung kommen, wenn der betreffende Eigentümer im ortsüblichen Bewirtschaftungsbereich insgesamt nicht über mehr als die gesetzlichen Mindestflächen (10 bzw. 25 a) verfügt (BANDLI, Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht - die Regelung des Geltungsbereichs, BlAR 26/1992 S. 66), andererseits soll gerade nicht der Gesamtbesitz an kleinen Parzellen massgebend sein, sondern auf die Grösse jeder einzelnen Parzelle abgestellt werden (STALDER, Die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Behandlung unerwünschter Handänderungen im bäuerlichen Bodenrecht, Diss. Bern 1992, Druckjahr 1993, S. 88; vgl. beide Autoren im Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Brugg 1995, N. 31 zu Art. 2 und N. 5 zu Art. 61 BGBB). Eine Addition der Flächen kleiner Grundstücke wird mitunter gestützt auf den Wortlaut und die Systematik des Gesetzes abgelehnt (dazu die Beiträge in BlAR 29/1995: HOTZ, Zuweisungsansprüche und Vorkaufsrechte nach dem neuen bäuerlichen Bodenrecht. Gesetzliche Regelung - offene Fragen - mögliche Antworten, S. 107; STUDER, Schnittstellen zwischen neuem Boden- und Pachtrecht, S. 61/62; STALDER, Der Erwerb von landwirtschaftlichem Boden durch den Nichtselbstbewirtschafter, S. 46; vgl. auch MÜLLER, Orientierung des Chefs des Eidg. Amtes für Grundbuch und Bodenrecht, ZBGR 76/1995 S. 404 Ziffer 3.8). Die kantonale Rechtsprechung scheint bei der Beurteilung, ob ein kleines Grundstück gemäss Art. 2 Abs. 3 BGBB vorliegt, eher auf die Grösse jeder einzelnen Liegenschaft abzustellen und nicht die Gesamtfläche der kleinen

Grundstücke, die demselben Eigentümer gehören, für massgebend zu halten (vgl. die Nachweise bei PFÄFFLI, Rechtsprechung und ausgewählte Rechtsfragen 1995, BN 1995 S. 148 Nr. 3; MÜLLER, a.a.O.). c) Art. 2 Abs. 3 BGBB ist im Vorentwurf und im bundesrätlichen Entwurf bereits enthalten gewesen (Art. 4 Abs. 1 lit. e bzw. Art. 2 Abs. 3 lit. c) und hat seine heutige Fassung im Ständerat erhalten (Amtl.Bull. StR 1990 S. 216 f.). Dem

Antrag der nationalrätlichen Kommission, diese Ausnahme für kleine Grundstücke zu streichen, hat der Antrag Couchepin gegenübergestanden, zum Beschluss des Ständerates zuzustimmen (Amtl.Bull. N 1991 S. 97). In Begründung des Streichungsantrags ist zunächst ausgeführt worden, mit Blick auf stark parzellierte Gebiete dürften keine Schlupflöcher belassen werden, welche dann einen wilden Handel mit Kleinparzellen und damit natürlich auch die Parzellierung und die Erhaltung der Parzellierung begünstigten. Für den Fall, dass der Antrag Couchepin angenommen werden sollte, hat der Berichterstatter zu Protokoll gegeben: "Wenn ein Eigentümer insgesamt mehr als 25 Aren Landwirtschaftsland oder mehr als zehn Aren Rebberg als Eigentum besitzt, so fällt sein Eigentum unter dieses Gesetz. Wenn er insgesamt weniger als 25 Aren Landwirtschaftsland besitzt oder weniger als zehn Aren Rebberg, dann würde es nicht darunterfallen." Diese Protokollerklärung hat auch vor dem Hintergrund der gleichen gesetzgeberischen Absicht im landwirtschaftlichen Pachtrecht gestanden, der die Gerichtspraxis nicht gefolgt sein soll (NUSSBAUMER, Amtl.Bull. N 1991 S. 98). Die Protokollerklärung ist mehrfach wiederholt worden (NUSSBAUMER, Amtl.Bull. N 1991 S. 859 und S. 1696). Der Nationalrat hat den Streichungsantrag verworfen, dem Antrag Couchepin zugestimmt und damit Art. 2 Abs. 3 BGBB in der heutigen Fassung angenommen. Der Rückkommensantrag von Kommissionsmitglied Bundi, der die Abstimmung verpasst hatte, ist abgelehnt worden (Amtl.Bull. N 1991 S. 98 und S. 101). Ob die Parlamentsmehrheit Art. 2 Abs. 3 BGBB im Sinne der zitierten Protokollerklärung verstanden wissen wollte, scheint mindestens zweifelhaft: Immerhin steht Art. 2 Abs. 3 BGBB im Einklang mit der gesetzgeberischen Absicht, begrifflich nur noch zwischen landwirtschaftlichen Grundstücken und landwirtschaftlichen Gewerben zu unterscheiden; entweder ist das landwirtschaftliche Grundstück nicht klein oder es gehört zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe. Demgegenüber verwendet die Protokollerklärung neu als Kriterium die Eigentumszugehörigkeit (ausdrücklich Amtl.Bull. N 1991

S. 1696: "Bei der Beurteilung ist der ganze im Geltungsbereich des Bundesgesetzes liegende landwirtschaftliche Grundbesitz eines Eigentümers in Betracht zu ziehen."). Vor allem gesetzessystematische und vergleichende Momente aber sprechen dagegen, die Protokollerklärung als beachtliche Regelungsabsicht des Gesetzgebers anzuerkennen. Vor der Beschlussfassung ist auf Probleme mit der ähnlichen Flächenbegrenzung bei der landwirtschaftlichen Pacht hingewiesen worden. Art. 2 LPG enthält eine Regelung des Geltungsbereichs für kleine Grundstücke (Abs. 1, Ausnahme von Art. 1) und einen ausdrücklichen Vorbehalt für die Verpachtung mehrerer kleiner Grundstücke des gleichen Eigentümers an den gleichen Pächter bzw. eines einzigen Grundstücks an verschiedene Pächter (Abs. 3, Gegenausnahme). Ein gesetzliches Vorbild hätte somit bestanden, doch hat der Gesetzgeber auf eine vergleichbare Regelung im BGBB verzichtet; das Wechselspiel von Ausnahme und Gegenausnahme ist diesem Gesetz im übrigen ebensowenig fremd (z.B. Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 4 BGBB). Anlass zur Protokollerklärung hat sodann unter anderem die Befürchtung gegeben, dass sich, würde nicht zusammengezählt, die Eigentümer verschiedener Kleinparzellen gegen Güterzusammenlegungen und andere Massnahmen zur Strukturverbesserung wehrten (vgl. die Belegstellen aus den Kommissionsprotokollen bei BANDLI, N. 31 zu Art. 2 BGBB). Diesen wie auch anderen Motiven hätte nach Verwerfung des Streichungsantrags zu Art. 2 Abs. 3 BGBB im Rahmen von Art. 5 BGBB Rechnung getragen werden können, indem zusätzlich eine kantonale Befugnis geschaffen worden wäre, kleine Grundstücke dem Gesetz zu unterstellen. Das aber ist unterblieben, obgleich die betreffenden Redner im Parlament alles-amt die regionalen Unterschiede hervorgehoben hatten (Amtl.Bull. N 1991 S. 97 f.), diese Lösung im Vorentwurf zum Zwecke der Erleichterung von Bodenverbesserungsmassnahmen allgemein vorgesehen war (Art. 4 Abs. 3; Ausführlicher Begleitbericht zum Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, Dezember 1985, S. 35) und wiederum im Pachtgesetz ein Vorbild hatte (Art. 2 Abs. 2 LPG). Der Gesetzgeber hat nicht im Sinne der Protokollerklärung legiferiert, wie dies andernfalls nahegelegen hätte. d) Es trifft zu, dass die in Frage stehende Vorgehensweise (Zerstückelung in kleine Grundstücke vor Abschluss des Erwerbsgeschäfts) mit dem Gesetz verfolgte Zwecke (Art. 1 Abs. 1 BGBB) unterlaufen kann, wie sie hier durch die Bestimmungen über den

Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken konkretisiert werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 61 ff. BGBB). Zur Vermeidung von Gesetzesumgehungen sieht die "Wegleitung des Eidgenössischen Amtes für Grundbuch- und Bodenrecht für die Grundbuchämter zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht und zur Teilrevision des Zivilgesetzbuches und des Obligationenrechts (Immobiliarsachenrecht, Grundstückkauf) vom Februar 1994" vor: "Veräussert ein Eigentümer zwei oder mehrere kleine Grundstücke, die aneinander angrenzen, gleichzeitig oder zeitlich gestaffelt, aber in der Absicht, wirtschaftlich ein einheitliches Rechtsgeschäft abzuschliessen, an den gleichen Erwerber, so sind diese Grundstücke hinsichtlich der Bewilligungspflicht für den Erwerb als ein einziges Grundstück zu betrachten. Die Absicht, wirtschaftlich ein einheitliches Rechtsgeschäft abzuschliessen, darf namentlich dann angenommen werden, wenn der Eigentümer die Grundstücke kurz vor Inkrafttreten des BGBB in kleine Flächen (unter 25 bzw. 10 Aren) aufgeteilt hat" (ZBGR 75/1994 S. 88 ff., S. 116 Ziffer 4.23). Aus dem Grundsatz der Bewilligungspflicht gemäss Art. 61 BGBB lässt sich keine Einschränkung von Art. 2 Abs. 3 BGBB in dem Sinne und entgegen dem Wortlaut ableiten, dass bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht von der Fläche des einzelnen Grundstücks auszugehen sei, sondern mehrere kleine Grundstücke als ein einziges behandelt werden sollten. Denn die Bewilligungspflicht setzt die Geltung des Gesetzes überhaupt voraus, und die tatsächlichen Voraussetzungen für seine Anwendbarkeit auf kleine Grundstücke regelt das Gesetz selbst: Einerseits verhindert seit Inkrafttreten des Gesetzes das grundsätzliche Zerstückelungsverbot mit seinen klar umschriebenen Ausnahmen, dass landwirtschaftliche Grundstücke durch Parzellierung der Geltung des Gesetzes im allgemeinen und der Bewilligungspflicht beim Erwerb im besonderen entzogen werden können (Art. 58 Abs. 2 und Art. 59 f. BGBB), und andererseits müssen Parzellierungen, die vor Inkrafttreten des BGBB beim Grundbuchamt angemeldet worden sind, hingenommen werden, weil der Gesetzgeber eine Rückwirkung des Zerstükkelungsverbots ausgeschlossen hat (Art. 95 Abs. 1 BGBB). Die ausdrücklich vorgesehene Nichtrückwirkung nimmt mit anderen Worten Zerstückelungen bewusst in Kauf, die nach Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr zulässig gewesen wären (vgl. DONZALLAZ, Commentaire de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le nouveau droit foncier rural, Sion 1993, S. 228, N. 793 zu Art. 95

BGBB); in diesem Sinne kann nur ein bereits in Kraft stehendes Gesetz umgangen werden (vgl. Stalder, N. 5 zu Art. 61 BGBB, a.E.). Der vorliegende ist insoweit nicht jenem Fall gleichzusetzen, in dem eine Aufteilung der Umgehung einer gleichzeitig in Kraft stehenden Einschränkung der Verfügungsbefugnisse dienen sollte (z.B. BGE 109 II 245 E. 4 S. 249, ein landwirtschaftliches Vorkaufsrecht betreffend). Ziffer 4.23 der zitierten Wegleitung hat keine Grundlage (vgl. zur rechtlichen Bedeutung solcher Weisungen: BGE 120 II 137 E. 2b S. 138 mit Hinweisen). e) Selbst eine für das Bundesgericht verbindlich festgestellte Absicht, durch Parzellierung kurz vor Inkrafttreten des BGBB die Bewilligungspflicht für ein bestimmtes, später abzuschliessendes Erwerbsgeschäft zu unterlaufen, könnte ein ausnahmsweises Abweichen von der in Art. 2 Abs. 3 BGBB enthaltenen Regelung nicht rechtfertigen. Aus der Sicht des geltenden Rechts setzte ein solches Abweichen - wenn überhaupt - das Ausnützen einer unbeabsichtigten Unvollständigkeit des Gesetzes voraus, die hier nach dem Gesagten nicht vorliegt (Art. 95 Abs. 1 BGBB), und von der früheren Rechtslage her gesehen könnte deren Ausnutzung höchstens dann als treuwidrig oder missbräuchlich erscheinen, wenn sie dem Zweck der Gesetzesbestimmungen über die Zerstückelung (vgl. z.B. Art. 702 ZGB) zuwidergelaufen wäre, von denen es hier aber offenbar gar keine oder keine anwendbaren gegeben hat, weshalb die Zerstückelung als von der Freiheit, über Grundeigentum rechtlich zu verfügen, geschützt betrachtet werden muss; ist die günstige Rechtsstellung

in diesem Sinne nicht widerrechtlich geschaffen worden, kann es nicht untersagt sein, aus ihr Rechte herzuleiten. Das im vorliegenden Zusammenhang angesprochene Gleichbehandlungsgebot wird selbstredend nicht beeinträchtigt, soweit jeder Rechtsunterworfene dieselbe Handlungsmöglichkeit gehabt hat.