Urteilskopf

91 I 23

6. Urteil vom 20. Januar 1965 i.S. Zimmermann gegen Zimmermann und Regierungsrat des Kantons Aargau.
Regeste (de):
Bäuerliches Vorkaufsrecht.

Art. 6 ff. EGG.

Die Kantone sind nicht befugt, den Entscheid darüber, ob ein bestimmtes Heimwesen ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EGG und damit Gegenstand des Vorkaufsrechts sei, einer Verwaltungsbehörde zuzuweisen; hierüber hat im Streitfall der ordentliche Richter vorfrageweise zu entscheiden.

Regeste (fr):
Droit de préemption sur les exploitations agricoles.

Art. 6 ss LPR.

Les cantons ne peuvent pas confier à une autorité administrative le soin de décider si un domaine déterminé constitue une exploitation agricole au sens de l'art. 6 al. 1 LPR et si, partant, il est soumis au droit de préemption; en cas de contestation, cette question doit être tranchée à titre préjudiciel par le juge ordinaire.

Regesto (it):
Diritto di prelazione sulle aziende agricole.

Art. 6 sgg. LPF.

I Cantoni non possono incaricare un'autorità amministrativa di decidere se un determinato podere costituisce un'azienda agricola nel senso dell'art. 6 cpv. 1 LPF e se, di conseguenza, è sottoposto al diritto di prelazione; in caso di contestazione, la questione dev'essere decisa pregiudizialmente dal giudice ordinario.

Sachverhalt ab Seite 24

A.- Der 1897 geborene Landwirt Emil Zimmermann war Eigentümer eines landwirtschaftlichen Heimwesens in der Gemeinde Würenlos (AG), das aus 11 zusammen 488,50 a haltenden Parzellen bestand. Hievon verkaufte er a) durch Verträge vom 6. und 8. Februar 1961 drei zusammen 239,39 a haltende Parzellen für Fr. 88 000.– an den in Baden wohnhaften Otto Jehle, und b) durch Vertrag vom 17. Februar 1961 zwei zusammen 104,08 a haltende Parzellen für 20'000.– an den Landwirt Josef Benz in Würenlos. Am 26. Februar 1961 ersuchte er die Landwirtschaftsdirektion des Kantons Aargau unter Hinweis auf seine Absicht, Teile seines Heimwesens zu verkaufen, um Auskunft darüber, ob seinem Sohn Willy Zimmermann ein Vorkaufsrecht zustehe. Die Landwirtschaftsdirektion liess das Heimwesen durch einen Sachverständigen besichtigen und stellte hierauf durch Verfügung vom 24. Mai 1961 fest, dass die 11 Parzellen im Halte von 488,50 a "ein landwirtschaftliches

Gewerbe im Sinne des Art. 6 EGG bilden und dass demzufolge die Vorschriften über das Vorkaufsrecht Anwendung finden".
Inzwischen waren die beiden Kaufverträge mit Jehle Ende Februar 1961 beim Grundbuchamt angemeldet worden. Darauf machte Willy Zimmermann ein gesetzliches Vorkaufsrecht gemäss Art. 6 EGG geltend. Nachdem die Landwirtschaftsdirektion den Schätzungswert (im Sinne des LEG) der verkauften Grundstücke rechtskräftig auf Fr. 6880.– festgesetzt, Emil Zimmermann sich aber geweigert hatte, die Grundstücke zu diesem Preise dem Sohne zu überlassen, machte dieser sein Vorkaufsrecht durch Klage geltend. Das Bezirksgericht Baden hiess diese Klage durch Urteil vom 10. Juli 1963 gut und sprach die drei streitigen Grundstücke dem Kläger zum Schätzungswert von Fr. 6880.– zu Eigentum zu. Dieser Teil des Dispositivs wurde von keiner Partei angefochten und ist in Rechtskraft erwachsen. (Ein weiterer Prozess, der das Vorkaufsrecht des Sohnes an den beiden an Benz verkauften Parzellen betrifft und im Herbst 1962, vor Anmeldung des Kaufvertrags beim Grundbuch, eingeleitet worden war, ist noch hängig.)

BGE 91 I 23 S. 25

Am 19. Oktober 1963 ersuchte Emil Zimmermann die Landwirtschaftsdirektion, den ihm nach Abtretung der drei Parzellen an seinen Sohn verbleibenden Grundbesitz im Halte von 246,62 a "aus der Unterstellung unter das EGG und damit unter das bäuerliche Vorkaufsrecht" zu entlassen. Die Landwirtschaftsdirektion stellte durch Verfügung vom 13. Dezember 1963 fest, dass die Emil Zimmermann verbleibenden Liegenschaften "kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne des EGG bilden und dass demzufolge die Vorschriften über das Vorkaufsrecht keine Anwendung finden". Zur Begründung führte sie aus, dass vom Kulturland ein erheblicher Teil so weit ab und von den Gebäulichkeiten entfernt liege, dass eine Bewirtschaftung für einen derart kleinen Betrieb nicht mehr rationell möglich sei und daher die Voraussetzungen eines landwirtschaftlichen Gewerbes im Sinne von Art. 6 ff. EGG nicht mehr erfüllt seien.
Gegen diese Verfügung reichte der Sohn Willy Zimmermann beim Regierungsrat eine Beschwerde ein mit dem Antrag, sie aufzuheben und festzustellen, dass die seinem Vater verbleibenden Grundstücke ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne des Art. 6 EGG bilden und dass demzufolge die Vorschriften über das Vorkaufsrecht Anwendung finden. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Entscheid vom 20. August 1964 ab. In den Erwägungen wird dargelegt, weshalb der Entscheid der Landwirtschaftsdirektion zutreffend und das in Frage stehende Heimwesen nicht mehr schützenswert sei. Zum Einwand des Beschwerdeführers, der Entscheid der Landwirtschaftsdirektion ermangle insoweit, als er die an Benz verkauften, bereits Gegenstand eines Zivilprozesses bildenden Grundstücke betreffe, jeglicher Verbindlichkeit, bemerkt der Regierungsrat: "Die Landwirtschaftsdirektion ist immer zuständig, einen Entscheid im Sinne von Art. 6 EGG und § 1 (der aarg.) VVO zu treffen. Emil Zimmermann ist noch Eigentümer von 5 Parzellen im Halte von total 242,62 a. Dazu gehören auch GB Würenlos Nr. 2548 und 2549. Der Entscheid bezieht sich daher auch auf diese beiden Grundstücke."

B.- Mit der staatsrechtlichen Beschwerde stellt Willy Zimmermann folgende Anträge: 1. Der Entscheid der Landwirtschaftsdirektion vom 13. Dezember 1963 bzw. der Beschluss des Regierungsrates vom 20. August 1964 seien im vollen Umfang aufzuheben.

BGE 91 I 23 S. 26

2. Es sei festzustellen, dass die Emil Zimmermann verbleibenden Grundstücke Nr. 2541, 2542, 2552, 2548 und 2549 ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 6 EGG bilden und dass demzufolge die Vorschriften über das Vorkaufsrecht Anwendung finden. Der Beschwerdeführer beruft sich auf Art. 4 BV und erhebt im wesentlichen folgende Rügen: a) Die Annahme, dass das fragliche Heimwesen kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 6 EGG darstelle, verstosse gegen den klaren Wortlaut und Sinn des EGG,

sei willkürlich und bedeute eine rechtsungleiche Behandlung. b) Diese Annahme sei auch deshalb willkürlich, weil damit der rechtskräftige Entscheid der Landwirtschaftsdirektion vom 24. Mai 1961 widerrufen worden sei. c) Nach der Auffassung der Landwirtschaftsdirektion und des Regierungsrates sei der Entscheid der Administrativbehörden über die Anwendbarkeit der Bestimmungen über das Vorkaufsrecht auch für den Zivilrichter verbindlich. Diese Auffassung entbehre jeglicher Rechtsgrundlage und verstosse sowohl gegen klares Recht des Bundes als auch gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung. Die Begründung dieser Rügen ist, soweit wesentlich, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Aargau und der Beschwerdegegner Emil Zimmermann beantragen Abweisung der Beschwerde. Zur Frage, ob der Entscheid der Administrativbehörden über die Anwendbarkeit der Bestimmungen über das Vorkaufsrecht für den Zivilrichter verbindlich sei, führt der Regierungsrat aus: Dass das bäuerliche Vorkaufsrecht gemäss Art. 6 EGG ein privatrechtlicher Anspruch sei und im Streitfall der Zivilrichter darüber zu urteilen habe, sei richtig. Nach § 1 der gestützt auf Art. 46 Abs. 2 EGG erlassenen und vom Bundesrat genehmigten aarg. Vollziehungsverordnung vom 6. Dezember 1952 habe indes die Landwirtschaftsdirektion im Zweifelsfalle über die Anwendbarkeit des EGG auf ein Gewerbe oder eine Liegenschaft zu entscheiden. Damit sei "die Zuständigkeitsfrage bezüglich eines Aspekts des Vorkaufsrechts ausdrücklich zugunsten der Verwaltungsbehörde entschieden worden". Auf Grund dieser Bestimmung entscheide die Landwirtschaftsdirektion (und im Beschwerdefall der Regierungsrat) nach konstanter Praxis darüber, ob ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 6 EGG vorliege oder nicht. Dass diese Auslegung

von § 1 VV gegen klares Bundesrecht oder den Grundsatz der Gewaltentrennung verstosse, werde bestritten.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Da der Regierungsrat die Verfügung der Landwirtschaftsdirektion vom 13. November 1963 frei überprüfen konnte, stellt sein Entscheid einen neuen Sachentscheid dar, der an die Stelle jener Verfügung getreten ist. Auf das Begehren des Beschwerdeführers, auch die Verfügung der Landwirtschaftsdirektion aufzuheben, ist daher nicht einzutreten (BGE 90 I 107 Erw. 1). Staatsrechtliche Beschwerden haben sodann, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischen Charakter (BGE 90 I 21 Erw. 1 mit Verweisungen), weshalb auch das Begehren um Feststellung, dass die Emil Zimmermann gehörenden Parzellen ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 6 EGG bilden, unzulässig ist. Dagegen ist auf den Antrag auf Aufhebung des Entscheids des Regierungsrates vom 20. August 1964 einzutreten. Der kantonale Instanzenzug ist erschöpft (§ 15 der aarg. VV zum EGG). Der angefochtene Entscheid ist ein Verwaltungsakt, der die Frage der Anwendbarkeit von Vorschriften des EGG auf ein bestimmtes Heimwesen betrifft. Da er nicht in einer Zivilstreitigkeit oder Zivilsache ergangen ist, können die vom Beschwerdeführer behaupteten Rechtsverletzungen weder mit der Berufung (Art. 43 OG) noch mit der Nichtigkeitsbeschwerde nach Art. 68 OG beim Bundesgericht gerügt werden (Art. 84 Abs. 2 OG). Dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid in seiner Rechtslage betroffen wird und daher gemäss Art. 88 OG legitimiert ist, dagegen staatsrechtliche Beschwerde zu führen, kann nicht zweifelhaft sein.

2. Die Beschwerde ist als solche wegen Verletzung des Art. 4 BV bezeichnet und wirft dem Regierungsrat in mehrfacher Beziehung Willkür vor. Zur Begründung dieser Rüge wird unter anderm geltend gemacht,

der angefochtene Entscheid sei deshalb bundesrechtswidrig, weil das EGG nicht vorsehe, dass eine kantonale Verwaltungsbehörde ein bestimmtes landwirtschaftliches Heimwesen mit verbindlicher Wirkung den im EGG enthaltenen Bestimmungen über das Vorkaufsrecht unterstelle, sondern den Entscheid hierüber dem Richter überlasse, der

BGE 91 I 23 S. 28

über den Bestand des Vorkaufsrechtes zu befinden habe. Damit macht der Beschwerdeführer, da der Regierungsrat die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden aus den §§ 1 und 15 der aarg. VV zum EGG ableitet, dem Sinne nach auch eine Verletzung des in Art. 2 Üb.-Best. der BV ausgesprochenen Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts geltend, denn diese Rüge gilt als in der Rüge der Willkür enthalten, wenn als willkürlich die Anwendung kantonalen Rechts in Missachtung von Bundesrecht gerügt wird (BGE 84 I 10 Erw. 2 mit Verweisungen). Ob ein kantonaler Rechtssatz oder die ihm gegebene Auslegung mit dem Bundesrecht vereinbar ist, prüft das Bundesgericht nicht unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür, sondern frei (BGE 88 I 75 Erw. 2 mit Verweisungen). Dass der Beschwerdeführer im kantonalen Rekursverfahren nicht geltend gemacht hat, dass die von der Landwirtschaftsdirektion beanspruchte Zuständigkeit zum Entscheid über die Anwendbarkeit der Vorschriften über das Vorkaufsrecht mit dem Bundesrecht nicht vereinbar sei, sondern selber die Feststellung der Anwendbarkeit dieser Vorschriften verlangt hat, ist unerheblich, da neue rechtliche Rügen vor Bundesgericht nicht ausgeschlossen sind, wenn die letzte kantonale Instanz, wie hier, freie Kognition besitzt und das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat (BGE 73 I 51 Erw. 2 mit Verweisungen, BGE 90 I 148 /49).

3. Nach § 1 der aarg. VV zum EGG entscheidet die Landwirtschaftsdirektion im Zweifelsfall über die Anwendbarkeit des EGG auf ein Gewerbe oder eine Liegenschaft. Der Regierungsrat leitet hieraus die Befugnis der Landwirtschaftsdirektion zum Entscheid darüber ab, ob ein bestimmtes Heimwesen ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne des Art. 6 EGG und damit Gegenstand des Vorkaufsrechtes bilde. Hiefür ist aber im EGG keine Grundlage zu finden. Das bäuerliche Vorkaufsrecht nach Art. 6 ff. EGG ist, wie der Regierungsrat mit Recht anerkennt, ein zivilrechtlicher Anspruch. Über dessen Bestand hat von Bundesrechts wegen der ordentliche Richter zu entscheiden (vgl. BGE 79 I 269 und 275). Dass eine Verwaltungsbehörde über das Vorhandensein eines landwirtschaftlichen Gewerbes als eine der Voraussetzungen des Vorkaufsrechts zu entscheiden hätte oder die Kantone diesen Entscheid einer Verwaltungsbehörde übertragen dürften, lässt sich dem EGG nicht entnehmen. Das EGG enthält, im Gegensatz zum LEG (Art. 2 und 3), keine Bestimmung, wonach die

BGE 91 I 23 S. 29

Anwendung des Gesetzes auf ein bestimmtes Heimwesen die Unterstellung durch einen Entscheid der zuständigen Behörde voraussetzt und diese Behörde von den Kantonen zu bezeichnen ist. Nach Art. 46 EGG treffen die Kantone die zur Ergänzung des Gesetzes vorgesehenen Anordnungen. Art. 44 EGG, der die von den Kantonen zu bezeichnenden Behörden aufzählt, erwähnt aber keine solche, die über die Unterstellung von Heimwesen und Liegenschaften unter das EGG im allgemeinen oder unter die Vorschriften über das Vorkaufsrecht zu befinden hätte. Der Vorbehalt kantonalen Rechts in Art. 3 EGG bezieht sich auf generelle Ausnahmen, und auch die den Kantonen im Abschnitt über das Vorkaufsrecht erteilten Ermächtigungen, dieses Recht aus-

zudehnen oder einzuschränken, beziehen sich auf generelle Anordnungen. Aus keiner dieser Vorbehalte kantonalen Rechts lässt sich ableiten, dass Verwaltungsbehörden befugt wären oder ermächtigt werden könnten, über die Anwendbarkeit der Vorschriften über das Vorkaufsrecht auf ein bestimmtes Heimwesen zu entscheiden. Dass das EGG kein besonderes Unterstellungsverfahren vorsieht, beruht nicht etwa auf einem Versehen des Gesetzgebers. Das geht aus der Entstehungsgeschichte klar hervor. Die Vorentwürfe zum EGG sahen nach dem Vorbild des LEG einen rechtskräftigen Unterstellungsentscheid als Voraussetzung für die Anwendung des Gesetzes vor. Der Entwurf des Bundesrates (BBl 1948 I 72 ff.) verzichtete auf ein obligatorisches Unterstellungsverfahren und bestimmte in Art. 3 Abs. 3 lediglich, dass jedermann, der ein Interesse glaubhaft mache, befugt sei, die Anwendbarkeit des Gesetzes im Einzelfall durch die zuständige Behörde feststellen zu lassen; ferner sah der Entwurf in den Art. 41 und 42 vor, dass dieser Entscheid an eine kantonale Beschwerdeinstanz weiterziehbar und gegen deren Entscheid die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig sei (vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft S. 49 und 66/67). Art. 3 Abs. 3 wurde zunächst von beiden Räten ohne Diskussion angenommen (StenBull NatR 1948 S. 376, StR 1949 S. 329). Als die Kommission des Ständerates dann die von diesem zurückgewiesenen Artikel behandelte, beantragte der Vorsteher des eidg. Justiz- und Polizeidepartements, auf Abs. 3 von Art. 3 zurückzukommen und ihn als überflüssig zu streichen, denn bei Geltendmachung des Vorkaufsrechts habe der Richter ohnehin die Voraussetzungen

desselben zu beurteilen, und im übrigen seien die Verwaltungsbehörden zuständig, und auch diese müssten zunächst feststellen, ob die Voraussetzungen ihres Eingreifens erfüllt seien. Die ständerätliche Kommission stimmte zu und beantragte dem Ständerat im Sinne einer Vereinfachung des Verfahrens Streichung von Abs. 3 des Art. 3 sowie der entsprechenden Stellen in Art. 41 (zuständige Behörde für den Vorentscheid) und 42 (Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid). Der Ständerat beschloss dies, und der Nationalrat folgte ihm (Sten-Bull StR 1949 S. 431/2, NatR 1949 S. 874). Der Gesetzgeber wollte somit die auf Grund des EGG durchzuführenden Verfahren dahin vereinfachen, dass über die Anwendbarkeit des Gesetzes auf den Einzelfall kein besonderer Entscheid zu fällen sei, sondern hierüber bei Streit über das Vorkaufsrecht der Richter und im Einspruchsverfahren die zuständige Behörde vorfrageweise zu entscheiden habe. Nach dem EGG ist daher kein Raum für den Entscheid einer kantonalen Verwaltungsbehörde über die Frage, ob ein bestimmtes Heimwesen ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne des Art. 6 EGG und damit Gegenstand des Vorkaufsrechtes sei. Hierüber ist im Streitfall vom Richter vorfrageweise zu entscheiden (wie es z.B. in BGE 86 II 430 Erw. 1 geschah; vgl. auch BGE 87 I 478 Erw. 4). Die Annahme des Regierungsrates, dass § 1 VV die Zuständigkeit bezüglich dieses "Aspektes des Vorkaufsrechts" zugunsten der Verwaltungsbehörden entschieden habe, beruht auf einer mit dem Bundesrecht unvereinbaren Auslegung dieser kantonalen Ausführungsbestimmung. § 1 VV kann nur Platz greifen, soweit der Kanton nach dem EGG befugt ist, die zuständige Behörde zu bezeichnen, d.h. im Rahmen des Art. 4 EGG. Ist der angefochtene Entscheid somit wegen Verletzung des Art. 2 Üb.-Best. der BV aufzuheben, so braucht nicht geprüft zu werden, ob er, wie die Beschwerde weiter geltend macht, auch gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung und gegen Art. 4 BV verstosse.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 20. August 1964 aufgehoben wird.