

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 494/2022

Urteil vom 12. Dezember 2023

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterin Hänni,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Pius Koller,

gegen

Kantonale Behörde für Grundstückverkehr, Liebfrauengasse 2, Postfach, 1701 Freiburg.

Gegenstand

Landwirtschaft - Landwirtschaftliches Gewerbe; Feststellungsgesuch,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg, III. Verwaltungsgerichtshof,
vom 2. Mai 2022 (603 2021 120).

Sachverhalt:

A.

A. _____ ist Eigentümer der Grundstücke Art. xxxx, bedeckt mit einer Wiese, und Art. yyyy, bedeckt mit Acker, Weg und Wiese, des Grundbuchs der Gemeinde U. _____ (Kanton Freiburg) sowie der Grundstücke Art. zzz, bebaut und bedeckt namentlich mit einem Einfamilienhaus, Schuppen, Ökonomiegebäude sowie Acker und Wiese, und des Grundstücks Art. vvv des Grundbuchs der Gemeinde V. _____ (Kanton Freiburg). Er ist zudem Miteigentümer zu 4/32 von weiteren im Kanton Freiburg gelegenen Grundstücken. Mit Entscheid vom 9. Juli 2010 stellte die Behörde für Grundstückverkehr (nachfolgend: kantonale Behörde) fest, dass die Grundstücke im Eigentum von A. _____ ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) darstellen.

B.

Am 17. August 2020 gelangte A. _____ mit einem Feststellungsgesuch über das Nichtvorliegen eines landwirtschaftlichen Gewerbes an die kantonale Behörde und beantragte, es sei festzustellen, dass es sich bei seinem Betrieb um kein landwirtschaftliches Gewerbe handle. Er begründete das Gesuch damit, dass das Ökonomiegebäude nach dem Einbau von vier Kornsilos funktionell nicht mehr für die Tierhaltung ausgerichtet sei, weshalb die dem Entscheid vom 9. Juli 2010 zugrunde liegenden 31 Grossvieheinheiten und 1.33 Standardarbeitskräfte wegfallen würden.

B.a. Die kantonale Behörde führte am 3. November 2020 einen Augenschein auf dem Betrieb von A. _____

durch. Im Protokoll vom 4. November 2020 wurde namentlich festgehalten, die vier Kornsilos würden total rund 300 Tonnen Getreide und Raps fassen. Die maximal mögliche Verarbeitungsmenge von Raps zu Rapsöl im Kaltpressverfahren betrage etwa 50 Tonnen pro Jahr, wobei die Anlage zurzeit noch nicht ausgelastet sei. A. _____ verarbeite via die B. _____ GmbH mit Sitz in V. _____, deren einziger Gesellschafter und Geschäftsführer er sei, rund einen Fünftel seiner eigenen Ernte von rund 25 bis 30 Tonnen Raps zu Rapsöl. Mit Entscheid vom 24. Juni 2021 wies die kantonale Behörde das Gesuch ab und stellte fest, dass der Betrieb von A. _____ ein landwirtschaftliches Gewerbe darstelle.

B.b. Gegen den Entscheid vom 24. Juni 2021 erhob A. _____ am 5. August 2021 Beschwerde beim Kantonsgericht Freiburg. Er beantragte, der Entscheid vom 24. Juni 2021 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass es sich bei seinem Landwirtschaftsbetrieb um kein landwirtschaftliches Gewerbe handle. Mit Urteil vom 2. Mai 2022 wies das Kantonsgericht die Beschwerde ab. Es erwog im Wesentlichen, die kantonale Behörde sei zu Recht davon ausgegangen, dass für die Berechnung der Standardarbeitskraft auf die potenzielle Rohleistung und nicht auf die effektive Rohleistung abzustellen sei.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 17. Juni 2022 gelangt A. _____ an das Bundesgericht. Er beantragt die Aufhebung des Urteils vom 2. Mai 2022. Es sei festzustellen, dass es sich bei seinem Landwirtschaftsbetrieb, bestehend aus den Grundstücken Nr. xxxx und Nr. yyyy des Grundbuchs der Gemeinde U. _____ und Nr. zzz und Nr. vvv des Grundbuchs der Gemeinde V. _____, um kein landwirtschaftliches Gewerbe gemäss Art. 7 BGG handle. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Während die Vorinstanz und die kantonale Behörde die Abweisung der Beschwerde beantragten, verzichtet das Bundesamt für Justiz auf eine Vernehmlassung. Der Beschwerdeführer repliziert mit Eingabe vom 13. Oktober 2023 und hält an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

1.1. Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) auf dem Gebiet des bäuerlichen Bodenrechts (Art. 83 BGG) und richtet sich gegen ein kantonales letztinstanzliches (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessendes (Art. 90 BGG) Urteil eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Der Beschwerdeführer ist bereits im kantonalen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und dort mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist er als Eigentümer der betroffenen Grundstücke durch das angefochtene Urteil in seinen schutzwürdigen Interessen besonders berührt (vgl. auch Urteil 2C 39/2021 vom 4. November 2021 E. 1.1). Er ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.2. Der Beschwerdeführer beantragt, es sei festzustellen, dass es sich bei seinem Landwirtschaftsbetrieb um kein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 BGG handle. Feststellungsbegehren sind im bundesgerichtlichen Verfahren zulässig, sofern an der Feststellung ein schutzwürdiges Interesse besteht und dieses nicht ebenso gut mit einem Leistungsbegehren gewahrt werden kann (vgl. BGE 126 II 300 E. 2c). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt, zumal Art. 84 BGG ausdrücklich vorsieht, dass jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse hat, feststellen lassen kann, ob ein landwirtschaftliches Gewerbe dem Anwendungsbereich des BGG unterliegt. Dem Beschwerdeführer kommt dieses schutzwürdige Interesse als Eigentümer der betroffenen Grundstücke ohne Weiteres zu (vgl. BGE 139 III 327 E. 2; Urteile 2C 39/2021 vom 4. November 2021 E. 1.2; 2C 719/2018 vom 18. September 2019 E. 1).

1.3. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt kann nur erfolgreich gerügt sowie berichtigt oder ergänzt werden, wenn er offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; Art. 105 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 142 I 135 E. 1.6; 140 III 16 E. 1.3.1; vgl. auch Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6; 133 II 249 E. 1.4.3).

3.

Der Beschwerdeführer rügt eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung. Er macht geltend, die Vorinstanz habe nicht festgestellt, in welchem Umfang die Verkäufe von Rapsöl an die Endkundinnen und Endkunden respektive an die Konsumentinnen und Konsumenten gehe. Wie sich noch zeigen wird (vgl. E. 5.5 hier-nach), sind die Sachverhaltsrügen des Beschwerdeführers für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG), weshalb eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsermittlung nicht ersichtlich und der vorinstanzlich festgestellte Sachverhalt für das Bundesgericht verbindlich ist (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG).

4.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BGGB gilt als landwirtschaftliches Gewerbe eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine Standardarbeitskraft nötig ist.

4.1. Bei der Standardarbeitskraft handelt es sich um ein Mass für die arbeitswirtschaftliche Betriebsgrösse. Sie wird anhand des standardisierten Arbeitsaufwands bei einer landesüblichen Bewirtschaftung berechnet (vgl. BGE 135 II 313 E. 2.1; Urteile 2C 39/2021 vom 4. November 2021 E. 3.1; 2C 719/2018 vom 18. September 2019 E. 2.2). Der Bundesrat legt die Faktoren und die Werte für die Berechnung einer Standardarbeitskraft in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsrecht fest (vgl. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BGGB). Zudem ist laut Art. 7 Abs. 4 lit. b BGGB die Möglichkeit zu berücksichtigen, fehlende betriebsnotwendige Gebäude zu erstellen oder vorhandene umzubauen, instand zu stellen oder zu ersetzen, wenn die entsprechenden Aufwendungen für den Betrieb tragbar sind. Die Annahme eines landwirtschaftlichen Gewerbes im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGGB setzt in jedem Fall voraus, dass die infrage stehenden Grundstücke, Bauten und Anlagen eine rechtliche Einheit bilden (Erfordernis der rechtlichen Einheit unter Vorbehalt von Art. 7 Abs. 4 lit. c BGGB) und von einem gemeinsamen Zentrum aus (Erfordernis der räumlichen Einheit) im Sinne einer funktionalen Einheit bewirtschaftet werden können (vgl. Urteile 2C 39/2021 vom 4. November 2021 E. 3.1; 2C 719/2018 vom 18. September 2019 E. 2.2).

4.2. Der Bundesrat ist dem Auftrag von Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BGGB mit dem Erlass der Verordnung vom 4. Oktober 1993 über das bäuerliche Bodenrecht (VBB; 211.412.110) nachgekommen (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.1.2). Gemäss Art. 2a Abs. 1 Satz 1 VBB gelten für die Berechnung des Umfangs an Standardarbeitskräften (SAK) je Betrieb die Faktoren nach Art. 3 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91). Ausserdem bestimmt Art. 2a Abs. 6 VBB seit dem 1. Juli 2016, dass für die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem Produktionsbetrieb in bewilligten Anlagen ein Zuschlag von 0,05 SAK pro Fr. 10'000.- Rohleistung gewährt wird. Die Rohleistung muss in der Finanzbuchhaltung ausgewiesen sein (vgl. AS 2015 4487 f., S. 4488; zur davor geltenden Fassung von aArt. 2a Abs. 4 VBB siehe AS 2013 3705 f., S. 3706).

4.3. Die Beurteilung des Arbeitsaufwandes und auch der Frage, ob ein landwirtschaftliches Gewerbe vorliegt, ist nach objektiven Kriterien vorzunehmen. Nicht relevant ist die tatsächliche Nutzung, da damit die Anwendung des Gesetzes dem Einflussbereich der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers überlassen würde. Es ist deshalb auf durchschnittliche Bewirtschaftungsformen abzustellen und nicht auf ausgefallene Einzel-

fälle. Auszugehen ist somit von landesüblichen Bewirtschaftungsformen (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.1.3; Urteil 2C 719/2018 vom 18. September 2019 E. 2.2).

5.

In der vorliegenden Angelegenheit umstritten ist die Frage, ob der Landwirtschaftsbetrieb des Beschwerdeführers ein landwirtschaftliches Gewerbe im Sinne von Art. 7 BGGB darstellt, was von der Anzahl SAK abhängt, die zur Bewirtschaftung des Betriebs nötig sind.

5.1. Die Vorinstanz stellt zwecks Berechnung der SAK fest, dass der Beschwerdeführer 19.4 Hektar Land in Eigentum und rund zehn Hektar Pachtland bewirtschaftete. Für diese landwirtschaftliche Nutzfläche resultiere ein Bedarf von 0.705 SAK. Der Beschwerdeführer, so die Vorinstanz weiter, baue auf einer Fläche von 5.45 Hektar Raps und auf einer Fläche von 3.38 Hektar Sonnenblumen an. Den potenziellen Ertrag von Rapsöl pro Hektar legte die Vorinstanz auf 1050 l/ha fest, was eine Produktion von rund 5'730 l Rapsöl ergebe (5.45 ha x 1050 l/ha). Unter Berücksichtigung des mittleren Angebots einer Halbliterflasche Rapsöl gemäss der Preisliste auf der Internetseite des Beschwerdeführers (Fr. 17.30) ergebe sich ein realisierbarer Bruttoertrag von CHF 194'820.- (5'730 l à Fr. 34.-). Bei 0.05 SAK pro Fr. 10'000.- Rohleistung, wie es Art. 2a Abs. 6 VBB vorsehe, ergebe sich ein Bedarf von 0.950 SAK (Fr. 190'000.- : Fr. 10'000.- x 0.05 SAK). Dieser sei zu den bereits gestützt auf Art. 3 Abs. 2 LBV ermittelten 0.705 SAK betreffend die landwirtschaftliche Nutzfläche zu addieren (vgl. E. 5.1 und E. 5.4 des angefochtenen Urteils).

5.2. Der Beschwerdeführer stellt das Tatsachenfundament der Berechnung sowie die vorinstanzliche Berechnung des potenziellen Ertrags an sich im bundesgerichtlichen Verfahren nicht infrage. Er stellt sich hingegen auf den Standpunkt, entgegen der vorinstanzlichen Auffassung sei auf den effektiven Ertrag abzustellen. Er führt hierzu an, der ursprünglichen Fassung von Art. 2a Abs. 6 VBB - nämlich aArt. 2a Abs. 4 VBB - zufolge sei auf den "effektiven Arbeitsaufwand" abzustellen gewesen. Dies komme auch in der aktuell geltenden Fassung zum Ausdruck, da die Rohleistung laut Art. 2a Abs. 6 Satz 2 VBB in der Finanzbuchhaltung ausgewiesen sein müsse. Im Durchschnitt der Jahre 2017-2019 habe er eine Rohleistung von Fr. 33'400.- erzielt, weshalb sich aus der Produktion des Rapsöls lediglich 0.167 SAK (Fr. 33'400.- : Fr. 10'000.- x 0.05 SAK) ergäben.

5.3. Vorab ist festzuhalten, dass der Bundesrat Art. 2a Abs. 6 VBB gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BGGB erlassen hat. Im Lichte des Regelungsgehalts von Art. 2a Abs. 6 VBB liegt eine Verordnungsbestimmung vor, mit der der Verordnungsgeber das Gesetzesrecht ergänzt (zur Abgrenzung von vollziehenden und gesetzvertretenden Verordnungsnormen siehe Urteile 2C 854/2021 und 2C 855/2021 vom 29. November 2022 E. 5.2). Unter den Verfahrensbeteiligten ist zu Recht unbestritten, dass sich Art. 2a Abs. 6 VBB als gesetzvertretende Verordnungsbestimmung auf eine hinreichende gesetzliche Delegationsnorm stützt (vgl. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BGGB) und sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit standhält (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 164 BV; zur vorfrageweisen Normenkontrolle siehe z.B. Urteile 2C 1034/2022 und 2C 1035/2022 vom 23. Mai 2023 E. 5). Umstritten ist demgegenüber, ob im Zuge der Anwendung von Art. 2a Abs. 6 VBB die potenzielle oder effektive Rohleistung massgebend ist. Es ist demnach zu klären, ob für eine gesetzeskonforme Anwendung von Art. 2a Abs. 6 VBB auf die potenziell erzielbare Rohleistung oder auf die effektiv erzielte Rohleistung abzustellen ist.

5.4. Ausgangspunkt für die Klärung der aufgeworfenen Frage ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach die Beurteilung des Arbeitsaufwandes nach objektiven Kriterien vorzunehmen ist (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.1.3; vgl. auch E. 4.3 hiervor).

5.4.1. Es soll dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin nicht möglich sein, durch die Wahl der Bewirtschaftungsform oder durch das Nichtausschöpfen des Betriebspotenzials sich dem Anwendungsbereich des BGGB zu entziehen. Dieses Verständnis ergibt sich gleichermaßen aus Art. 7 Abs. 4 lit. b BGGB, dem zufolge auch die Möglichkeit zu berücksichtigen ist, fehlende betriebsnotwendige Gebäude zu erstellen oder vorhandene umzubauen, instand zu stellen oder zu ersetzen, wenn die entsprechenden Aufwendungen für den Betrieb tragbar sind. Diese Möglichkeit wird ebenso anhand von Betriebskonzepten beurteilt, die nicht oder noch nicht in dieser Form betrieben werden (vgl. auch Urteil 2C 39/2021 vom 4. November 2021 E. 5.2). Auf die effektive

Nutzung oder den effektiven Arbeitsaufwand wird nicht abgestellt. Das Bundesgericht hat in Erläuterung von BGE 137 II 182 alsdann klargestellt, dass "es für die Beurteilung der Frage, ob ein landwirtschaftliches Gewerbe vorliegt, einzig auf objektive Kriterien und nicht auf die tatsächliche Nutzung ankommt". Ob die mögliche Bewirtschaftung "einer Bewirtschaftungsform entspricht, wie sie auf den fraglichen Grundstücken in den letzten Jahren praktiziert wurde, ist unerheblich" (Urteil 2C 163/2012 vom 12. November 2012 E. 4.2).

5.4.2. Im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermag der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten abzuleiten, wenn er sich darauf beruft, die alte Fassung von Art. 2a Abs. 6 VBB - aArt. 2a Abs. 4 VBB - habe vorgesehen, dass auf den "effektiven Arbeitsaufwand" abzustellen sei. Der Ordnungsgeber spricht in Art. 2a Abs. 6 VBB nunmehr nicht von "effektiver" Rohleistung, sondern nur von "Rohleistung". Dass die Vorinstanz deshalb die potenzielle Rohleistung heranzieht, entspricht dem rechtsprechungsgemässen Grundsatz, wonach die Nutzung anhand von objektiven Kriterien zu bestimmen ist. Daran vermag auch der zweite Satz von Art. 2a Abs. 6 VBB nichts zu ändern. Dass die Rohleistung in der Finanzbuchhaltung ausgewiesen sein muss, sagt noch nichts über den Umfang der letztlich für die Berechnung der SAK relevanten Rohleistung aus. Soweit Art. 2a Abs. 6 VBB auf die in der Finanzbuchhaltung ausgewiesene Rohleistung hinweist, soll vielmehr sichergestellt werden, dass nicht eine beliebige landwirtschaftliche Tätigkeit angerechnet wird, sondern eine Tätigkeit, die auf dem betroffenen Landwirtschaftsbetrieb auch ausgeübt und in der Folge verbucht wird. Demgegenüber ist das Potenzial der (ausgeübten und in der Finanzbuchhaltung ausgewiesenen) Tätigkeit - vorliegend der Umfang der Rohleistung aus der Rapsölproduktion - objektiv zu bestimmen. Insofern ist dem Beschwerdeführer auch nicht zu folgen, wenn er geltend macht, mit der objektivierten Betrachtungsweise könne letztlich in willkürlicher Weise irgendeine Verarbeitungstätigkeit zu einer hypothetischen (potenziellen) Rohleistung angerechnet werden.

5.4.3. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gelangt, das Abstützen auf die effektiv verbuchte Rohleistung sei mit der objektivierten Betrachtungsweise des landwirtschaftlichen Gewerbes im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGG nicht vereinbar.

5.5. Der Beschwerdeführer stellt sich im Weiteren auf den Standpunkt, die Vorinstanz hätte berücksichtigen müssen, dass ein Teil der Produktion von Rapsöl an Einzelhändler und Gastrobetriebe verkauft werde und ein entsprechender Markt an Endkundinnen und Endkunden gar nicht vorhanden sei (vgl. E. 3 hiervor). Allerdings ist nicht ersichtlich und der Beschwerdeführer legt auch nicht dar, weshalb es sich bei den Verkäufen an Einzelhändler und Gastronomiebetriebe nicht ebenso um einen Verkauf im Sinne von Art. 2a Abs. 6 VBB handeln sollte ("Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse").

6.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

Diesem Verfahrensausgang entsprechend trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Kantonsgericht des Kantons Freiburg, III. Verwaltungsgerechtshof, und dem Bundesamt für Justiz mitgeteilt.

Lausanne, 12. Dezember 2023

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Zollinger