Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 1106/2012

Urteil vom 1. Oktober 2013

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Kneubühler,
Gerichtsschreiber Zähndler.

Verfahrensbeteiligte
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
Beschwerdeführer,
alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Bruno Beeler,

gegen

Korporation Oberägeri,
vertreten durch Rechtsanwalt Joseph Schuler,
Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude am Postplatz, 6301 Zug.

Gegenstand
Gemeinderecht (neue Landverordnung),

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer,
vom 25. September 2012.

Sachverhalt:

A.

Die Korporation Oberägeri ist eine Gemeinde gemäss der Rechtsordnung des Kantons Zug. A._____ (geb. 1951), B._____ (geb. 1943), C._____ (geb. 1958) und D._____ (geb. 1954) sind Gemeindebürger, führen landwirtschaftliche Gewerbe und pachten seit Jahrzehnten Nutzflächen von der Korporation Oberägeri. Die Pachtverhältnisse waren allesamt als Fixpacht von 20 Jahren ausgestaltet und bis zum 31. Dezember 2011 befristet.
Am 23. April 2010 beschloss die Korporationsgemeindeversammlung (Legislative) auf Antrag des Korporationsrates (Exekutive) eine neue Landverordnung, welche die bisherige Verordnung vom 16. Oktober 1990 ersetzt. Als wesentliche Neuerung sieht die neue Landverordnung vom 23. April 2010 u.a. vor, dass die Pachtverhältnisse nur bis zum Erreichen des AHV-rechtlichen Pensionsalters dauern und auf diesen Zeitpunkt hin aufgelöst werden. Die einschlägigen Bestimmungen der neuen Landverordnung lauten wie folgt:

"§ 8 al. 5:
Das Pachtverhältnis dauert bis zum Erreichen des AHV-Alters (Pensionsalter) und wird auf diesen Zeitpunkt aufgelöst. In Härtefällen kann der Korporationsrat auf schriftliches Gesuch hin, Ausnahmen gestatten.
§ 11 al. 1 und al. 3:
Die Pachtdauer für die landwirtschaftlich genutzten Flächen beträgt 20 Jahre und dauert vom 1.

Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2031.
(...)
Das Pachtverhältnis dauert bis zum Erreichen des AHV-Alters (Pensionsalter) und wird auf diesen Zeitpunkt aufgelöst.
§ 12 al. 3 lit. j:
Bisherige Pächter, welche die Bedingungen nach § 8 nicht mehr erfüllen, können auf Wunsch ihre bisherigen Flächen ab dem 1. Januar 2012 einem berechtigten Betrieb zuteilen lassen. Dies gilt nicht für die einjährigen Pachtverträge und nicht für Pächter, die das AHV-Alter erreicht haben."

B.

Mit Eingabe vom 12. Mai 2010 beschwerten sich A._____, B._____, C._____ und D._____ beim Regierungsrat des Kantons Zug und ersuchten in der Hauptsache um Aufhebung der §§ 8 al. 5, 11 al. 3 und 12 al. 3 lit. j Satz 2 der neuen Landverordnung, eventualiter um Erlass von Übergangsbestimmungen. Sie machten im Wesentlichen geltend, durch das baldige Erreichen des AHV-Alters drohten sie die von der Korporation Oberägeri zugepachteten Nutzflächen zu verlieren; diese seien jedoch für das wirtschaftliche Überleben ihrer Betriebe unabdingbar. Überdies hätte ein Verlust der Pachtflächen zur Folge, dass auch ihre Betriebszentren und Ökonomiegebäude nutz- und wertlos würden.
Während der Rechtshängigkeit des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat genehmigte die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zug am 18. Oktober 2010 die neue Landverordnung mit Ausnahme der angefochtenen Bestimmungen. Diesbezüglich wurde das Genehmigungsverfahren sistiert, bis über die von A._____, B._____, C._____ und D._____ erhobene Beschwerde rechtskräftig entschieden worden ist.
Mit Beschluss vom 3. Mai 2011 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Daraufhin führten A._____, B._____, C._____ und D._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug. Mit Urteil vom 25. September 2012 wies dieses die Beschwerde ebenfalls ab.

C.

Mit Eingabe vom 5. November 2012 führen A._____, B._____, C._____ und D._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Im Wesentlichen stellen sie den Antrag, die §§ 8 al. 5, 11 al. 3 und 12 al. 3 lit. j Satz 2 der neuen Landverordnung seien aufzuheben, eventualiter seien sie bis zum Erlass von Übergangsbestimmungen auszusetzen.
Die Korporation Oberägeri sowie die Volkswirtschaftsdirektion und das Verwaltungsgericht des Kantons Zug schliessen auf Abweisung der Beschwerde.
Mit Eingaben vom 15. Januar 2013 und vom 16. April 2013 liessen sich A._____, B._____, C._____ und D._____ erneut zur Sache vernehmen.
Mit Verfügung vom 3. Dezember 2012 hat der Präsident der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerdeführer fechten drei Bestimmungen eines kommunalen Erlasses an. Nach Art. 82 lit. b BGG ist gegen kantonale und damit auch gegen kommunale Erlasse die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig. Die Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG finden bei Beschwerden gegen Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) keine Anwendung (BGE 138 I 435 E. 1.2 S. 440). Die Beschwerde gegen einen Erlass ist gemäss Art. 101 BGG innert 30 Tagen nach der gemäss kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. Kennt das kantonale Recht - wie hier - ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ist zunächst dieses zu durchlaufen (vgl. Art. 87 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG; BGE 138 I 435 E. 1.3.1 S. 440). Das ist vorliegend geschehen. Die 30-tägige Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) zur Beschwerde an das Bundesgericht beginnt alsdann erst mit der Eröffnung des letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheids (BGE 128 I 158 E. 1.1 S. 158). Die Beschwerdeführer haben diese Frist mit ihrer Eingabe vom 5. November 2012 eingehalten, da ihnen der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts am 5. Oktober 2012 zugestellt wurde.

1.2. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und lit. c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher

oder tatsächlicher Natur sein. Alle Beschwerdeführer sind Pächter von landwirtschaftlichen Nutzflächen der Korporation Oberägeri und aufgrund ihres Alters durch die angefochtenen Bestimmungen der neuen Landverordnung unmittelbar betroffen, zumal diese Normen eine Verkürzung der möglichen Pachtdauer zur Folge haben. Die Beschwerdeführer sind daher zur Führung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die angefochtenen Bestimmungen der neuen Landverordnung legitimiert. Insoweit ist auf das von ihnen eingereichte Rechtsmittel grundsätzlich einzutreten.

1.3. Nicht eingetreten werden kann auf die Beschwerde dagegen insoweit, als sie sich auch gegen den Beschluss der Korporationsgemeindeversammlung vom 23. April 2010 und damit gegen eine Volksabstimmung i.S.v. Art. 82 lit. c BGG richtet: Gemäss § 17 bis des Gesetzes des Kantons Zug vom 4. September 1980 über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz; BGS 171.1) i.V.m. § 67 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Zug vom 28. September 2006 über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) sind Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts oder Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tage nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, beim Regierungsrat einzureichen. Dies ist hier unbestrittenermassen nicht erfolgt; vielmehr räumen die Beschwerdeführer in ihrer Eingabe vom 15. Januar 2013 selbst ein, dass sie den von ihnen geltend gemachten Mangel erst lange nach der Veröffentlichung des Beschlusses der Korporationsgemeindeversammlung entdeckt hätten. Somit fehlt es im vorliegenden Fall an der Ausschöpfung des kantonalen
Instanzenzugs (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG).

2.

2.1. Nebst der Erhebung von Verfassungsrügen behaupten die Beschwerdeführer, die angefochtenen Bestimmungen der neuen Landverordnung verletzten die Art. 7 und 8 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (LPG; SR 221.213.2). Diese lauten wie folgt:

"Art. 7 Erstmalige Verpachtung
1 Die erste Pachtdauer beträgt für landwirtschaftliche Gewerbe mindestens neun Jahre und für einzelne Grundstücke mindestens sechs Jahre.
2 Die Vereinbarung einer kürzeren Pachtdauer ist nur gültig, wenn die Behörde sie bewilligt hat. Das Gesuch ist spätestens drei Monate nach dem Antritt der Pacht einzureichen.
3 Eine kürzere Pachtdauer wird bewilligt, wenn persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse einer Partei oder andere sachliche Gründe die Verkürzung rechtfertigen.
(...)
Art. 8 Fortsetzung der Pacht
1 Der Pachtvertrag gilt unverändert für jeweils weitere sechs Jahre, wenn er:
a) auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und nicht ordnungsgemäss gekündigt worden ist;
b) auf bestimmte Zeit abgeschlossen ist und nach der vereinbarten Pachtdauer stillschweigend fortgesetzt wird.
2 Die Vereinbarung einer Fortsetzung auf kürzere Zeit ist nur gültig, wenn die Behörde sie bewilligt hat. Das Gesuch ist spätestens drei Monate nach Beginn der Fortsetzung einzureichen.
3 Die Bestimmungen über die Verkürzung der Pachtdauer bei der erstmaligen Verpachtung gelten sinngemäss."
Die Beschwerdeführer bringen namentlich vor, dass die Korporationsgemeinde mit ihnen wegen der eingeführten Alterslimite von 65 Jahren nicht wie grundsätzlich vorgesehen einen neuen Pachtvertrag über 20 Jahre, sondern nur eine Vereinbarung über eine entsprechend verkürzte Pachtdauer bis zum Erreichen des Pensionsalters abschliessen wolle. Bei einigen von ihnen würde auf diese Weise die gesetzlich vorgesehene Minimaldauer der Pacht von sechs Jahren in unzulässiger Weise unterschritten, zumal eine Verkürzung weder aufgrund der persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse noch aus anderen sachlichen Gründen gerechtfertigt sei.

2.2. Die Rüge erweist sich als begründet: Zwar ist es durchaus denkbar, dass die zuständige kantonale Bewilligungsbehörde im Alter eines Pächters einen sachlichen Grund für eine Verkürzung der Pachtdauer erkennen und deshalb im Einzelfall einer reduzierten Laufzeit des Vertrags zustimmen kann (Erhaltung einer funktionierenden Landwirtschaft, Entgegenwirken von verzögerten Hofübergaben, Förderung des Strukturwandels im Generationenwechsel; vgl. E. 8b des angefochtenen Entscheids). Ebenso ist es nachvollziehbar, dass die Korporation Oberägeri als Eigentümerin der verpachteten Nutzflächen daran interessiert ist, leistungsfähige Landwirte als

Pächter zu haben, welche durch den Bezug von Direktzahlungen ihren Betrieb auf eine besonders stabile finanzielle Grundlage stellen können, was nur bis zum 65. Altersjahr möglich ist (Art. 19 Abs. 1 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft [Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13]). Jedoch lässt sich die von der Korporation Oberägeri getroffene Regelung in dieser generell-abstrakten Form nicht mit den bundesrechtlichen Bestimmungen in Art. 7 und Art. 8 LPG vereinbaren: Indem die §§ 8 al. 5 und 11 al. 3 der neuen Landverordnung die Beendigung des
Pachtverhältnisses mit Erreichen des AHV-Alters vorsehen, greifen sie vielmehr in die Regelungskompetenz des Bundes ein, soweit auf diese Weise die Pachtdauer auf weniger als das vorgesehene Minimum von sechs Jahren verkürzt wird. Dies ist dann der Fall, wenn der betreffende Pächter weniger als sechs Jahre vor dem Erreichen des AHV-Alters steht: In diesen Konstellationen hätten die genannten Bestimmungen zur Folge, dass die Regelung des Bundesrechts durch niederrangigeres Recht derogiert würde, was gegen Art. 49 Abs. 1 BV verstösst, wonach das Bundesrecht dem entgegenstehenden kantonalen Recht vorgeht. Soweit die Pachtverträge privat- und nicht verwaltungsrechtlicher Natur wären, was von der Vorinstanz offen gelassen wurde, erschiene eine durch die Landverordnung vorgesehene automatische Beendigung des Pachtvertrages mit Erreichen des Rentenalters ohnehin als unzulässig, zumal diesfalls in die Regelung des Bundeszivilrechts eingegriffen würde. Aus den genannten Gründen sind die §§ 8 al. 5 und 11 al. 3 der neuen Landverordnung der Korporation Oberägeri aufzuheben. Bei diesem Ergebnis bleibt § 12 al. 3 lit. j der neuen Landverordnung - soweit hier interessierend - ohne eigenständige Relevanz, weshalb sich eine Aufhebung dieser
letzteren Bestimmung nicht als erforderlich erweist. Es steht der Korporation Oberägeri ausdrücklich offen, die aufzuhebenden §§ 8 al. 5 und 11 al. 3 der neuen Landverordnung durch eine andere Regelung zu ersetzen, soweit dadurch kein Konflikt mit dem Bundesrecht geschaffen wird.

2.3. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft ist die Korporationsgemeinde Oberägeri auch bei der Verwaltung ihres Vermögens zur Einhaltung der Grundrechte - namentlich des Rechtsgleichheitsgebotes - verpflichtet. Dies vorbehalten, besteht kein genereller Rechtsanspruch der Beschwerdeführer auf eine Vertragserneuerung, sondern steht es der Korporationsgemeinde in ihrer Eigenschaft als Grundeigentümerin grundsätzlich frei, zu entscheiden, mit welchen Pächtern sie die befristeten und inzwischen ausgelaufenen Pachtverträge überhaupt erneuern möchte: Selbst wenn man für die Zeit während der Vertragsdauer vom Bestehen von wohlerworbenen Rechten und einem entsprechend schützenswerten Vertrauen der Beschwerdeführer ausgehen wollte, erhellt ohne Weiteres, dass allfällige rechtsbeständige Bindungen spätestens mit Vertragsablauf endeten. Es liegt in der Natur von befristeten Vereinbarungen, dass sich die Parteien eben nur für eine gewisse Zeit fest binden möchten und gerade keine Rechtswirkungen über die Vertragsdauer hinaus begründet werden. Aus dem Umstand, dass die früheren Landverordnungen keine Alterslimite für den Erhalt von Pachtland vorsahen, durfte nicht geschlossen werden, dass dies auf ewige Zeit so bleiben wird: Indem die
Korporationsgemeinde bei bevorstehendem Ablauf der Pachtverträge jeweils eine Neufassung der Landverordnung sowie gegebenenfalls eine Neuverteilung der Pachtgrundstücke vorgenommen hat (sog. "Summ"), hielt und hält sie sich die Möglichkeit offen, auf gesellschaftliche oder rechtliche Veränderungen flexibel zu reagieren und hierfür allenfalls auch die Regeln bezüglich der Pachtlandvergabe zu ändern.

3.

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug und die §§ 8 al. 5 und 11 al. 3 der neuen Landverordnung der Korporation Oberägeri sind aufzuheben.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Zug hat den Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 Abs. 1 BGG). Für die Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens wird die Angelegenheit an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zurückgewiesen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 25. September 2012 und die §§ 8 al. 5 und 11 al. 3 der Landverordnung der

Korporation Oberägeri vom 23. April 2010 werden aufgehoben.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Kanton Zug hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens wird die Sache an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Oktober 2013

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

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Zähndler