



Abteilung II
B-3262/2014

Urteil vom 3. September 2014

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger,
Richter Pascal Richard,
Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

A._____,
vertreten durch lic. iur. Simon Krauter, Rechtsanwalt,
S-E-K Advokaten, Zürcherstrasse 310, 8500 Frauenfeld,
Beschwerdegegner,

**Departement für Inneres und Volkswirtschaft
des Kantons Thurgau,**
Promenadenstrasse 8, 8510 Frauenfeld,
Vorinstanz,

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
Promenadenstrasse 8, 8510 Frauenfeld,
Erstinstanz.

Gegenstand

Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Parzelle Nr. (...), Grundbuch L._____, entstand anlässlich der 1970-1987 durchgeführten Güterzusammenlegung. Im Grundbuch steht unter anderem folgende Anmerkung:

"516 Bodenverbesserung Nr. 1080
- Zerstückelungsverbot
19.03.1987 Beleg 87
09.12.2005 Beleg 824"

Das Grundstück befindet sich vollständig in der Landwirtschaftszone.

A.b A._____ ist Bewirtschafter eines landwirtschaftlichen Gewerbes, bestehend aus 659,77 Aren Eigenland und 1'352,47 Aren Pachtland. Zum Pachtland gehören unter anderem zwei Teilflächen von insgesamt rund 305 Aren der Parzelle Nr. (...). A._____ ist seit dem 1. Januar 2000 Pächter dieser beiden Teilflächen.

A.c Nachdem am 9. März 2010 der zwischen der Eigentümerin der Parzelle Nr. (...), K._____, und F._____ geschlossene Kaufvertrag über die Parzelle Nr. (...) öffentlich beurkundet worden war, machte A._____ mit Schreiben vom 12. Mai 2010 ein Vorkaufsrecht an den von ihm gepachteten Teilflächen der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L._____, geltend.

A.d Am 12. Mai 2011 ersuchte K._____ das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau um einen rekursfähigen Entscheid zur Frage, ob im Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufrechts des Pächters am Grundstück Nr. (...) das Zerstückelungsverbot nach Art. 102 LwG gelte oder nicht.

A.e Mit Verfügung vom 21. November 2011 entschied das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau, die Aufteilung der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L._____, in drei Teilflächen von ca. 135 Aren, ca. 164 Aren und ca. 170 Aren werde nicht bewilligt. Zur Begründung führte es aus, die Anmerkung Nr. 1080 auf der Parzelle Nr. (...) gehe auf die in den Jahren 1970-1987 ausgeführte Güterzusammenlegung (GZ) L._____ zurück. Die GZ L._____ sei seit mehr als 20 Jahren abgeschlossen. Deshalb sei nur noch das Zerstückelungsverbot angemerkt, das unbefristet gelte. Die Aufteilung der Parzelle Nr. (...) in drei Teilparzellen könne keinem der in der

Strukturverbesserungsverordnung enthaltenen Ausnahmegründe zugeordnet werden. Für die beantragte Aufteilung könne daher keine Ausnahmegewilligung erteilt werden.

A.f Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 13. Dezember 2011 Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau und beantragte, der Entscheid sei aufzuheben und die Aufteilung der Parzelle Nr. (...) in drei Teilflächen mit ca. 135 Aren, ca. 164 Aren und ca. 170 Aren sei zu bewilligen.

A.g Nachdem das Departement für Inneres und Volkswirtschaft die Beschwerde mit Entscheid vom 7. September 2012 abgewiesen hatte, erhob A._____ gegen diesen Entscheid am 3. Oktober 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, und es sei die Aufteilung der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L._____, in drei Teilflächen zu ca. 135 Aren, ca. 163,5 Aren und ca. 175 Aren zu bewilligen.

A.h Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil B-5178/2012 vom 2. September 2013 teilweise gut und hob den Beschwerdeentscheid des Departementes für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau vom 7. September 2012 und die Verfügung des Landwirtschaftsamtes des Kantons Thurgau vom 21. November 2011 auf. Es wies die Sache an das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau zurück, damit dieses abkläre, wann die relevante Schlusszahlung des Bundes im Rahmen der Güterzusammenlegung L._____ erfolgte, und anschliessend im Sinne der Erwägungen erneut verfüge und die Frage beantworte, ob das Zerstückelungsverbot auf der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L._____, im vorliegenden Fall noch gelte und dem Pächtervorkaufsrecht entgegen stehe oder nicht.

A.i Mit Eingabe vom 7. Oktober 2013 erhob das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. September 2013 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Es beantragte, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass das Zerstückelungsverbot nach Art. 102 Abs. 1 LwG unbefristet gelte. Die Sache sei in diesem Sinn zu entscheiden, eventualiter sei die Sache im Sinne der Erwägung, dass das Zerstückelungsverbot unbefristet gelte, zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

A.j Mit Urteil 2C_915/2013 vom 14. Oktober 2013 trat das Bundesgericht auf die Beschwerde nicht ein. Vorliegend sei die Rückweisung der Sache an die kantonale Behörde mit der Auflage erfolgt, dass diese den rechtserheblichen Sachverhalt, konkret die Frage, wann die für die Berechnung der Frist von 20 Jahren massgebliche Schlusszahlung erfolgt sei, noch abkläre und alsdann entscheide, ob das Zerstückelungsverbot im vorliegenden Fall noch gelte und (falls ja) dem Pächtervorkaufsrecht entgegenstehe oder nicht. Damit scheine der Behörde ein Entscheidungsspielraum zu bleiben, weshalb von einem Zwischenentscheid auszugehen sei. Da die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 Bst. a und b BGG nicht erfüllt seien und die Beschwerde keine gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG erforderlichen Ausführungen zu den nicht evidenten Eintretensvoraussetzungen gemäss Art. 93 BGG enthalte, sei darauf nicht einzutreten.

B.

Mit Verfügung vom 2. Dezember 2013 entschied das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (nachfolgend: Erstinstanz), das auf Parzelle Nr. (...), Grundbuch L._____, angemerkte Zerstückelungsverbot Nr. 1080 gelte nicht mehr. Zur Begründung führte die Erstinstanz aus, die Schlusszahlung des Bundes für die in den Jahren 1970 bis 1987 durchgeführte Güterzusammenlegung L._____ sei am 20. Januar 1983 und damit vor mehr als 20 Jahren erfolgt.

C.

Gegen diesen Entscheid erhoben das Bundesamt für Landwirtschaft BLW und K._____ am 17. bzw. 20. Dezember 2013 Beschwerde beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft (nachfolgend: Vorinstanz).

D.

Mit Beschwerdeentscheid vom 12. Mai 2014 wies die Vorinstanz die Beschwerden ab. Zur Begründung führte sie aus, mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei die Erstinstanz angewiesen worden abzuklären, wann die relevante Schlusszahlung des Bundes erfolgt sei, und unter Berücksichtigung, dass das Zerstückelungsverbot 20 Jahre nach dieser Zahlung abgelaufen sei, erneut zu verfügen. Ein weiterer Entscheidungsspielraum sei der Erstinstanz nicht verblieben. Die 20 Jahre seit der Schlusszahlung des Bundes seien unbestrittenermassen erreicht, weshalb das Zerstückelungsverbot nicht mehr gelte. Die Ausführungen der Rekurrenten, welche die Auslegung von Art. 102 Abs. 1 LwG durch das Bundesver-

waltungsgericht in Zweifel zögen, erschienen zwar durchaus nachvollziehbar, doch sei das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts für die Vorinstanz bindend.

E.

Mit Eingabe vom 13. Juni 2014 erhebt das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen den Entscheid der Vorinstanz Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt, der Entscheid sei aufzuheben. Zur Begründung führt es aus, das in Art. 102 LwG verankerte Zerstückelungsverbot sei nicht auf 20 Jahre befristet, sondern gelte unbefristet. Diese unbefristete Geltung des Zerstückelungsverbots gehe genügend klar aus dem Wortlaut von Art. 102 Abs. 1 LwG hervor, insbesondere aus der französischen und italienischen Fassung dieser Bestimmung. Auch erweise es sich aus historischer Sicht als richtig, die 20-jährige Dauer auf die Rückerstattungspflicht zu beschränken, und nicht gleichzeitig auf das Zerstückelungsverbot per se anzuwenden. Aus teleologischer Sicht sei es sodann von grosser Bedeutung, dass nicht bereits nach 20 Jahren wieder Land zerstückelt werde, ohne dass ein wichtiger Grund vorliege.

F.

Die Vorinstanz verzichtet mit Vernehmlassung vom 2. Juli 2014 auf eine Stellungnahme und verweist auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid vom 12. Mai 2014.

G.

Die Erstinstanz lässt sich am 16. Juli 2014 vernehmen und beantragt die Gutheissung der Beschwerde, sowie, es sei festzustellen, dass das Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG unbefristet gelte.

H.

A. _____ (nachfolgend: Beschwerdegegner) beantragt mit Beschwerdeantwort vom 22. Juli 2014 die Abweisung der Beschwerde.

Das Zerstückelungsverbot weise einen Sachzusammenhang mit der Leistung von Bundesbeiträgen auf. Nur bei Leistung solcher Beiträge solle eine Zerstückelung ausgeschlossen sein. Somit gehe es primär um den Schutz der Wirksamkeit von im Rahmen von Güterzusammenlegungen geleisteten Bundesbeiträgen, nicht darum, in Art. 102 LwG ein dauerhaftes Verbot von Zerstückelungen zu statuieren. Der Botschaft zur Reform der Agrarpo-

litik 2002 könne entnommen werden, dass die Dauer des Zweckentfremdungs- und Zerstückelungsverbots aus Gründen der Praktikabilität auf 20 Jahre nach der Schlusszahlung beschränkt werde. Eine unbefristete bzw. ewige Wirkung bzw. ein unbefristeter Schutz von Bundesbeiträgen sei vom Gesetzgeber kaum so gewollt. Ein unbefristetes Zerstückelungsverbot wäre zudem unverhältnismässig und würde der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV widersprechen. Art. 35 SVV, welcher ein ewiges Zerstückelungsverbot stipuliere, sei verfassungswidrig und könne sich nicht auf eine formell-gesetzliche Delegationsnorm abstützen, welche bewusst von verfassungsrechtlichen Vorgaben abweiche.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen.

1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 12. Mai 2014. Dabei handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen, soweit ein Bundesgesetz dies entsprechend vorsieht (vgl. Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. i des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Das Landwirtschaftsgesetz sieht eine entsprechende Anfechtungsmöglichkeit vor gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen, die in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind (vgl. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]). Ausgenommen sind lediglich kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt werden.

Die Vorinstanz ist die letzte kantonale Instanz (vgl. § 54 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 [RB-Nr. 170.1]).

Mit dem im vorliegenden Fall angefochtenen Beschwerdeentscheid wurde der Rekurs des Beschwerdeführers gegen den Entscheid der Erstinstanz abgewiesen, worin die Erstinstanz entschieden hatte, dass das auf der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L._____, angemerkte Zerstückelungsverbot

nicht gelte. Der angefochtene Beschwerdeentscheid erging somit in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und hat keine Subventionierung einer Strukturverbesserung zum Gegenstand.

Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.3 Das zuständige Bundesamt ist berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungserlasse die Rechtsmittel des kantonalen und des eidgenössischen Rechts zu ergreifen (Art. 166 Abs. 3 LwG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG).

1.4 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor.

1.5 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Der Beschwerdeführer rügt, der angefochtene Entscheid stehe im Widerspruch zu einer korrekten wörtlichen, historischen und teleologischen Auslegung von Art. 102 Abs. 1 LwG. Das in Art. 102 LwG verankerte Zerstückelungsverbot sei nicht auf 20 Jahre befristet, sondern gelte unbefristet. Art. 102 Abs. 1 LwG lasse sich nicht entnehmen, dass die zeitliche Geltung des Zerstückelungsverbots auf 20 Jahre begrenzt sei. Die beiden Teile - ...*"dürfen während 20 Jahren"...* *"nicht entfremdet werden"* – würden darauf hindeuten, dass sie zusammen gehörten. Demgegenüber werde in dem mit *"zudem"* beginnenden, durch Komma abgetrennten zweiten Satzteil keine Dauer genannt. Zudem handle es sich um einen eigenständigen Satz, der an sich – wie in der französischen und italienischen Fassung dieser Bestimmung – mit Strichpunkt oder Punkt abgetrennt werden müsste. Es sei daher von der unbefristeten Geltungsdauer des Zerstückelungsverbots auszugehen. Dies ergebe sich auch aus der historischen Auslegung. In der Botschaft zur Reform der Agrarpolitik 2002 vom 26. Juni 1996 stehe, dass aus Gründen der Praktikabilität die Dauer des Zweckentfremdungs- und Zerstückelungsverbots auf 20 Jahre nach der Schlusszahlung beschränkt sei. Damit werde zum Ausdruck gebracht, dass die Rückzahlungspflicht sowohl bei der Zweckentfremdung wie auch bei der Zerstückelung nach 20 Jahren ende, nicht aber das Verbot der Zerstückelung an sich. Indem in Art. 35 Abs. 5 der Strukturverbesserungsverordnung vom 7.

Dezember 1998 (SVV, SR 913.1) einzig der Tatbestand der Zweckentfremdung sowie die Rückerstattungspflicht (auch bei der Zerstückelung) auf 20 Jahre befristet würden, sei die Vorgabe von Art. 102 Abs. 1 LwG korrekt auf Verordnungsstufe umgesetzt worden. In teleologischer Hinsicht sei die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass dem Zerstückelungsverbot im Vergleich zum Zweckentfremdungsverbot lediglich sekundäre Bedeutung zukomme, unzutreffend. Vielmehr sei es von grosser Bedeutung, dass nicht bereits nach 20 Jahren wieder Land zerstückelt werde, ohne dass ein wichtiger Grund vorliege. Gerade durch Erbteilung bestehe die grosse Gefahr einer erneuten Zerstückelung der meliorierten Grundstücke, ohne dass grundsätzlich die landwirtschaftliche Bewirtschaftung (also keine Zweckentfremdung) aufgegeben werde. Auf lange Sicht müsse damit gerechnet werden, dass die neu entstandenen Parzellen von verschiedenen Landwirten bewirtschaftet würden, die Einheit dahinfalle, was dem ursprünglichen Ziel der Zusammenlegung, einer rationellen Bewirtschaftung der Grundstücke, entgegenstehe. Der angefochtene Entscheid stehe auch im Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung zum Zerstückelungsverbot. Die Frage der unbefristeten Dauer des Zerstückelungsverbots sei weder auf kantonaler noch auf Bundesstufe vor 1999 oder danach explizit ein Thema gewesen, woraus sich ergebe, dass die unbefristete Geltung des Zerstückelungsverbots an sich unbestritten sei. Demgegenüber bilde die Frage, ob allenfalls ein wichtiger Grund für die Bewilligung einer Zerstückelung gegeben sei, häufig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Das Bundesgericht habe in einem Urteil festgehalten, dass das Zerstückelungsverbot gemäss Art. 35 Abs. 6 (recte Absatz 3) unbefristet bestehe (Urteil des Bundesgerichts 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002 E. 3.1).

In seinem Rückweisungsurteil vom 2. September 2013 kam das Bundesverwaltungsgericht nach ausführlicher Darlegung zum Schluss, bei der Auslegung des Wortlauts von Art. 102 Abs. 1 LwG sei der Auffassung zuzustimmen, wonach die Dauer von 20 Jahren auch für das Zerstückelungsverbot gelte (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-5178/2012 vom 2. September 2013 E. 4.4). Dementsprechend wies es die Sache an die Erstinstanz zurück, damit diese abkläre, wann die relevante Schlusszahlung des Bundes im Rahmen der Güterzusammenlegung L. _____ erfolgte und anschliessend, unter Berücksichtigung, dass das Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 LwG 20 Jahre nach dieser Schlusszahlung abgelaufen sei, erneut über die Frage verfüge, ob das Zerstückelungsverbot im vorliegenden Fall noch gelte und dem Pächtervorkaufsrecht entgegen stehe oder nicht (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-5178/2012 vom 2. September 2013 E. 4.5).

Durch den Verweis im Urteilsdispositiv auf die Erwägungen hat auch die Anweisung an die Erstinstanz, bei ihrer neuen Entscheidung zu berücksichtigen, dass das Zerstückelungsverbot 20 Jahre nach der Schlusszahlung abgelaufen sei, an der Bindungswirkung des Dispositivs teil.

Nicht nur die Vorinstanzen, sondern auch das Bundesverwaltungsgericht ist unter Vorbehalt eigentlicher Revisionsgründe an sein eigenes Urteil gebunden. Es besteht für das Bundesverwaltungsgericht daher kein Anlass, seine Schlussfolgerungen in seinem eigenen Urteil vom 2. September 2013 zu hinterfragen oder nochmals zu begründen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht B-253/2012 vom 8. März 2012 E. 4.2).

Auf die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Rügen, der angefochtene Entscheid entspreche nicht einer korrekten wörtlichen, historischen und teleologischen Auslegung von Art. 102 Abs. 1 LwG, ist daher nicht weiter einzugehen.

2.1 In sachverhaltlicher Hinsicht ist unbestritten, dass die relevante Schlusszahlung des Bundes im Rahmen der Güterzusammenlegung L. _____ mehr als 20 Jahre vor dem in Frage stehenden Vorkaufsfall erfolgte.

2.2 Die Vorinstanzen sind daher zu Recht zum Schluss gelangt, dass das Zerstückelungsverbot im vorliegenden Fall nicht mehr galt und dem Pächtervorkaufsrecht nicht mehr entgegen stehen konnte.

3.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde demnach als offensichtlich unbegründet.

4.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden werden indessen keine Kosten auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

5.

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Beschwerdegegner ist als obsiegend

anzusehen. Er war im vorliegenden Verfahren anwaltlich vertreten, hat indes keine Kostennote eingereicht, weshalb die ihm zuzusprechende Parteientschädigung aufgrund der Akten festzusetzen ist (vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Der Beschwerdeführer hat den Beschwerdegegner für das vorliegende Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Fr. 600.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger

Beatrice Grubenmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 5. September 2014