Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_234/2015

Urteil vom 19. August 2015

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Niklaus,

gegen

Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau.

Gegenstand
Feststellung im Sinne von Art. 84 BGG über den gesetzlichen Höchstpreis für ein
landwirtschaftliches Gewerbe,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau
vom 17. Dezember 2014.

Sachverhalt:

A.

A. _____ ist Eigentümer des Landwirtschaftsbetriebs X. _____ in U. _____ (Wohn- und
Ökonomiegebäude, Landwirtschaftsparzellen Nrn. xxx, xxx, xxx, insgesamt 1'242.03 Aren). Im
Hinblick auf einen Verkauf des Betriebs ersuchte er das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau um
Feststellung des höchstzulässigen Preises. Mit Verfügung vom 7. Oktober 2013 legte das
Landwirtschaftsamt den Höchstpreis auf Fr. 1'070'000.-- fest.

B.

Die Rekurskommission für Landwirtschaftssachen des Kantons Thurgau wies den von A. _____
dagegen erhobenen Rekurs mit Entscheid vom 27. Mai 2014 ab.

C.

A. _____ erhob hiegegen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau mit dem
Antrag, der Entscheid der Rekurskommission und derjenige des Landwirtschaftsamtes seien
aufzuheben und das Landwirtschaftsamt sei anzuweisen, einen neuen Entscheid zu erlassen.
Eventualiter sei das Landwirtschaftsamt zu verpflichten, einen neuen Entscheid unter Darlegung aller
Berechnungsgrundlagen und -schritte zu fällen. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit
Urteil vom 17. Dezember 2014 ab.

D.

A. _____ erhebt mit Eingabe vom 13. März 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen

Angelegenheiten beim Bundesgericht mit dem Antrag, unter Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide sei festzustellen, dass der höchstzulässige Preis für das landwirtschaftliche Gewerbe Fr. 1'800'000.-- betrage. Eventualiter sei das Verwaltungsgericht, subeventualiter die Rekurskommission und subsubeventualiter das Landwirtschaftsamt anzuweisen, einen neuen Entscheid gemäss den bundesgerichtlichen Weisungen zu erlassen.

Das Verwaltungsgericht beantragt Abweisung der Beschwerde. Das Landwirtschaftsamt reicht keine Vernehmlassung ein. Das Bundesamt für Justiz äussert sich, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen. Der Beschwerdeführer repliziert.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid ist grundsätzlich zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG; Art. 89 BGG) und der Beschwerdeführer ist als Eigentümer des streitbetroffenen Gewerbes zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Nicht einzutreten ist allerdings, soweit in der Beschwerde auch die Aufhebung der unterinstanzlichen Entscheide beantragt wird. Diese sind durch das Urteil des Verwaltungsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gelten als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144 mit Hinweis).

1.2. Neue Begehren sind vor Bundesgericht unzulässig (Art. 99 Abs. 2 BGG). Der Beschwerdeführer beantragt die Feststellung eines Höchstpreises von Fr. 1'800'000.-. Vor der Vorinstanz hat er formell nur die Rückweisung an das Landwirtschaftsamt beantragt. Er hat allerdings bereits vor der ersten Instanz einen Preis von Fr. 1'800'000.- beantragt und im kantonalen Rechtsmittelverfahren darauf Bezug genommen. Der Antrag kann daher als zulässig betrachtet werden.

2.

Das Bundesgericht prüft frei und von Amtes wegen, ob der angefochtene Entscheid Bundesrecht verletzt (Art. 95 und Art. 106 Abs. 1 BGG). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig (d.h. willkürlich) oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2), z.B. auf einer Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Eine Verletzung des Willkürverbots oder des rechtlichen Gehörs ist entsprechend zu rügen (Art. 106 Abs. 2 BGG). Eine Rüge wegen offensichtlich unrichtiger oder rechtsverletzender Sachverhaltsfeststellung setzt zudem voraus, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

3.

Wer ein landwirtschaftliches Gewerbe oder Grundstück erwerben will, braucht dazu (vorbehältlich der Ausnahmen von Art. 62 BGG) eine Bewilligung (Art. 61 Abs. 1 BGG). Die Bewilligung wird erteilt, wenn kein Verweigerungsgrund vorliegt (Art. 61 Abs. 2 BGG). Sie wird u.a. verweigert, wenn ein übersetzter Preis vereinbart wurde (Art. 63 Abs. 1 lit. b BGG). Der Erwerbspreis gilt als übersetzt, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent übersteigt (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Kantone können in ihrer Gesetzgebung diesen Prozentsatz auf maximal 15 Prozent erhöhen (Art. 66 Abs. 2 BGG), wovon der Kanton Thurgau keinen Gebrauch gemacht hat. Da im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für den Erwerb der Preis darauf hin überprüft wird, ob er übersetzt ist, kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, auch schon im Vorfeld eines beabsichtigten Kaufs diesen Preis durch die zuständige Behörde feststellen lassen (Art. 84 lit. b BGG; Urteil 2C_46/2015 vom 9. Juli 2015 E. 2.1; HERRENSCHWAND/STALDER, in: Schweizerischer Bauernverband, Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, Art. 84 Rz. 7 S. 1007; YVES DONZALLAZ, *Traité de droit agricole suisse*, T. 2, 2006, Rz. 3475).

4.

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs in drei Punkten: Erstens sei ihm die Datengrundlage für die Berechnung des Höchstpreises nicht offen gelegt worden. Zweitens sei die Vorinstanz auf diese bereits dort vorgebrachte Rüge nicht eingegangen. Und drittens habe die Vorinstanz ihre Begründungspflicht zur Frage der anwendbaren Methode verletzt.

4.1. Was den letzten Punkt betrifft, ist die Rüge unbegründet: Die Vorinstanz hat sich einlässlich zur Rechtmässigkeit der verwendeten Methode geäussert (E. 2.4 S. 11-13 des angefochtenen Urteils). Dass sie dabei nicht auf sämtliche Gesichtspunkte und Argumente in der Beschwerde eingegangen ist, verletzt die Begründungspflicht nicht (BGE 136 I 184 E. 2.2.1 S. 188 f.; 133 III 439 E. 3.3 S. 445).

4.2. Der Beschwerdeführer hatte bereits vor der Rekurskommission gerügt, das Landwirtschaftsamt habe seine Verfügung nicht genügend begründet. Die Rekurskommission führte dazu aus, die Begründung sei tatsächlich sehr dürftig ausgefallen und habe das rechtliche Gehör verweigert, doch könne der Mangel auf der Grundlage der im Rekursverfahren nachgeschobenen Begründung geheilt werden. Das Landwirtschaftsamt habe eine Preisstatistik für die in den letzten fünf Jahren im Kanton Thurgau verkauften 35 landwirtschaftlichen Gewerbe herangezogen. Es gebe keinen Grund, an diesen Daten zu zweifeln. In der Beschwerde an die Vorinstanz hatte der Beschwerdeführer ausgeführt, ihm liege diese Preisstatistik nicht vor, und darum ersucht, es seien ihm die verwendeten Vergleichsobjekte offen zu legen; es könne nicht angehen, ihm nur die Verhältniszahlen und die Berechnungsformel zugänglich zu machen. Ferner sei zu beanstanden, dass die Rekurskommission die ersuchte weitergehende Offenlegung unbehandelt lasse unter Hinweis darauf, dass die Berechnungsgrundlagen nicht angezweifelt würden. Ein solches Vorgehen erscheine ihm ungenügend, da er bereits gezwungen gewesen sei, einen Rekurs einzulegen, um an die Verhältniszahlen und die Berechnungsformel heranzukommen.

Das Landwirtschaftsamt führte in seiner Beschwerdeantwort aus, die Offenlegung von Vergleichsobjekten bringe nichts, da dort nur die Ertragswerte, aber keine weiteren Angaben über Alter, Grösse oder Zustand von Gebäuden aufgeführt würden.

Die Vorinstanz hat in seinem Urteil unter "Sachverhalt" diese Anträge wiedergegeben, aber in den Erwägungen zum Antrag auf Offenlegung der Vergleichsobjekte nicht ausdrücklich Stellung genommen.

Aus den Ausführungen des Beschwerdeführers geht nicht genau hervor, für welche Informationen er eine Offenlegung beantragte und was er damit zeigen wollte. Vor Bundesgericht macht er geltend, aus der Offenlegung von Verhältniszahlen und Berechnungsformel sei nicht ersichtlich, mit welchen Vergleichsfaktoren die Berechnung konkret zustande gekommen sei. Diese Rüge steht im Zusammenhang mit der Frage nach der Rechtmässigkeit der angewendeten Methode für die Festlegung des Höchstpreises. Der Beschwerdeführer will offenbar aufzeigen, dass die verwendeten Vergleichsobjekte in von ihm als relevant betrachteten Aspekten nicht mit seinem Betrieb vergleichbar seien. Wie sich aus dem Folgenden ergibt, sind diese Faktoren jedoch nicht rechtserheblich (hinten E. 5.6), so dass ihre Offenlegung für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend ist (vgl. vorne E. 2). Implizit ergibt sich dies auch aus den Erwägungen der Vorinstanz, mit denen diese die angewendete Methode für rechtmässig befunden hat.

4.3. Die Rüge der Gehörsverletzung erweist sich damit als unbegründet.

5.

5.1. Die Vorinstanzen haben folgende Methode angewendet: Von jedem in den letzten fünf Jahren im Kanton Thurgau verkauften landwirtschaftlichen Gewerbe wurden der Verkaufspreis, der Ertragswert und die Betriebsfläche erhoben. Daraus wurden einerseits das durchschnittliche Verhältnis von Verkehrswert zu Ertragswert (was einen Koeffizienten von 3,29 ergab) und andererseits der durchschnittliche Quadratmeterpreis (Fr. 8.99) errechnet. Sodann wurden der Ertragswert des zur Diskussion stehenden Gewerbes (Fr. 279'800.-) mit dem Faktor 3,29 und die Fläche des Gewerbes (124'203 m²) mit dem Quadratmeterpreis multipliziert. Das arithmetische Mittel der beiden daraus resultierenden Werte wurde mit dem Faktor 1.05 (gemäss Art. 66 Abs. 1 BGGB) multipliziert. Zusätzlich wären die in den letzten zehn Jahren getätigten Investitionen berücksichtigt worden, was aber vorliegend keine Auswirkungen zeitigte, da der Beschwerdeführer keine solchen Investitionen getätigt hatte.

5.2. Der Beschwerdeführer kritisiert diese Methode: Es müssten nicht nur die Preise der Objekte verglichen werden, sondern die Objekte selber. Dabei dürften nicht alle in den letzten fünf Jahren verkauften landwirtschaftlichen Gewerbe in den Vergleich einbezogen werden. Vielmehr müssten die Vergleichsobjekte in den wesentlichen Faktoren (Topographie, Lage, Bodenqualität, Zustand und

Zweckmässigkeit der Gebäude usw.) vergleichbar sein. Der Ertragswert berücksichtige nicht alle massgebenden Kriterien. Da im Kanton Thurgau nicht genügend vergleichbare Objekte zur Verfügung stünden, müssten auch Objekte aus anderen Kantonen in den Vergleich einbezogen werden. Die Anwendung der falschen Methode führe zu einem zu tiefen Wert und dadurch zu einer Verletzung der Eigentumsgarantie. Durch die langjährige Praxis des Landwirtschaftsamtes bestünden im Kanton Thurgau keine echten Vergleichsobjekte mehr, weshalb die Thurgauer Praxis zu ändern sei.

5.3. Der gesetzlich festgelegte maximale Erwerbspreis (Art. 66 i.V.m. Art. 63 Abs. 1 lit. b BGG) stellt eine Einschränkung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) dar, ist aber für das Bundesgericht verbindlich (Art. 190 BV). Zutreffend ist die Feststellung des Beschwerdeführers, dass die Vergleichspreise, mittels denen der höchstzulässige Preis festgesetzt wird, ihrerseits ebenfalls behördlich festgelegte Preise und nicht Marktpreise sind. Die behördlich festgesetzten Preise sind damit selbstreferenziell. Damit ist auch impliziert, dass die Höchstpreise nicht unbedingt dem Preis entsprechen, der auf einem freien Markt erzielt würde. Das ist indessen in der gesetzlichen Konzeption so angelegt und deshalb nicht vermeidbar. Zu prüfen ist jedoch, ob die von den Vorinstanzen angewendete Methode zur Festlegung des Höchstpreises gesetzmässig ist.

5.4. Der Wortlaut des Gesetzes ist insoweit klar, als für den Höchstpreis nicht der Ertragswert massgebend ist, und auch nicht ein bestimmtes Vielfaches davon; dies entspricht auch der klaren gesetzgeberischen Absicht (vgl. Hinweis auf die Entstehungsgeschichte im Urteil 5A.11/1995 vom 21. Dezember 1995 E. 1a; ferner auch Urteile 5A.7/1997 vom 3. Juni 1997 E. 3b; 5A.22/2001 vom 8. Januar 2002 E. 2a). Die vom Gesetzgeber gewählte Methode, den Preis für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe zugrunde zu legen, wirft allerdings erhebliche praktische Schwierigkeiten auf, weil sie die Vergleichbarkeit der Kaufobjekte voraussetzt. Das Bundesgericht hat hierzu festgehalten, dass dies der Fall ist, wenn die landwirtschaftlichen Betriebe ökonomisch nahezu gleich bewirtschaftet werden, wenn sie vergleichbar eben und in einzelne Parzellen aufgeteilt sind, ihre Bodenqualität etwa dieselbe ist, sowie der Veräusserungsgrund und der künftige Verwendungszweck ähnlich sind. Der Wert allfälliger Bauten und die Flächengrösse des Betriebes müssen berücksichtigt werden und daraus resultierende Preisdifferenzen entsprechend in Anschlag gebracht werden. Die Grösse der Gegend, auf die zu Vergleichszwecken abzustellen ist, richtet sich nach topographischen und geographischen Gesichtspunkten. Je grösser der zu veräussernde Bauernbetrieb und je spezieller dessen landwirtschaftliche Nutzungsweise ist, umso grösser muss die für den Vergleich massgebliche Gegend sein. Erkennbaren Unterschieden bezüglich einzelner Vergleichsparameter kann mit Preiszuschlägen oder -abzügen Rechnung getragen werden. Je weniger Vergleichsobjekte zur Verfügung stehen, umso sorgfältiger müssen die Preise verglichen werden. Die für die Ermittlung des übersetzten Preises erforderlichen Vergleichsfaktoren können entweder mit hinreichend aufgeschlüsselten Statistiken verfügbar gemacht werden oder sind im Einzelfall zu ermitteln (zit. Urteile 5A.22/2001 E. 2b; 5A.11/1995 E. 2b).

5.5. Um die praktischen Schwierigkeiten zu vermeiden, die mit einem direkten Vergleich verbunden sind, wird oft auf die Relation zwischen Ertragswert und Kaufpreis der Vergleichsobjekte abgestellt (GOLDENBERGER/HOTZ, in: Schweizerischer Bauernverband, Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, Art. 66 Rz. 17 f., 23a ff.; YVES DONZALLAZ, Pratique et jurisprudence de droit foncier rural (1994-1998), 1999, Rz. 582). Damit wird nicht unzulässigerweise der Ertragswert oder ein Mehrfaches davon zugrunde gelegt; der Ertragswert dient lediglich als Hilfsgrösse: Die Methode beruht auf der Überlegung, dass sich die Relation zwischen Ertragswert und Verkaufspreisen in einer gewissen Bandbreite bewegt, die statistisch erfassbar ist, auch wenn die Verkaufsobjekte als solche sehr unterschiedlich sind und die Verkaufspreise daher nicht direkt verglichen werden können. Da sich die Unterschiede zwischen den Objekten aber im Ertragswert niederschlagen, kann mit dem so ermittelten Faktor auch bei fehlender direkter Vergleichbarkeit der zulässige Verkaufspreis ermittelt werden. Diese sog. Faktormethode ist insbesondere für landwirtschaftliche Gewerbe sinnvoll, da diese kaum je direkt vergleichbar sind. Sie berücksichtigt implizit alle Parameter, die in die Ermittlung des Ertragswerts einfließen, mithin nebst dem Land auch die landwirtschaftlichen Gebäude sowie den Wohnraum im Rahmen des Normalbedarfs (EDUARD HOFER, in: Kommentar BGG, a.a.O., Art. 10 Rz. 9 f.). Das Bundesgericht hat denn auch diese Methode als grundsätzlich zulässig qualifiziert, sofern sie auf einer hinreichend grossen Zahl von Vergleichsobjekten beruht und sofern ein Zuschlag für einen überdurchschnittlichen Zeitwert der Gebäude oder in neuerer Zeit getätigte erhebliche Investitionen berücksichtigt wird. Selbstverständlich wird sich auch bei noch so gründlicher Ermittlung der zulässige Preis nie mit mathematischer Exaktheit feststellen lassen; eine erhebliche Bandbreite der Ergebnisse ist mit der vom Gesetzgeber gewählten Methode unausweichlich verbunden und muss in Kauf genommen werden (zit. Urteile 2C_46/2015 E. 5.3; 5A.11/1995 E. 1b und 2d).

5.6. Die von den Vorinstanzen angewendete Methode berücksichtigt nicht nur den Koeffizienten von Verkehrswert und Ertragswert als Multiplikator des Ertragswerts, sondern mit gleicher Gewichtung auch den Quadratmeterpreis. Diese Methode führt jedenfalls im vorliegenden Fall zu einem höheren Wert als wenn nur die Faktormethode angewendet worden wäre (Ertragswert Fr. 279'800.-- x 3,29 x 1.05 = Fr. 966'569.10). Ist schon die Faktormethode zulässig, kann - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - umso weniger die hier angewendete Methode als bundesrechtswidrig betrachtet werden. Auch ist die Anzahl der Vergleichsbetriebe (35 Betriebe) gross genug (vgl. Urteil 5A.16/1997 vom 7. Oktober 1997 E. 4, wo 15 Vergleichsobjekte als offensichtlich ausreichend beurteilt wurden). Ein Einbezug ausserkantonaler Objekte drängte sich daher nicht auf. Sodann ist diese Methode auch anwendbar für Objekte, die aufgrund unterschiedlicher Faktorausstattung (wie Topographie, Lage usw.) nicht direkt vergleichbar sind. Deshalb ist die Offenlegung der Faktorausstattung der einzelnen Vergleichsbetriebe für das Ergebnis nicht entscheidend.

5.7. Das durchschnittliche Verhältnis von Verkehrs- und Ertragswert (3,29) und der durchschnittliche Quadratmeterpreis (Fr. 8.99) werden als solche vom Beschwerdeführer nicht beanstandet, ebenso wenig die von der Vorinstanz zugrunde gelegten Werte seines Betriebes (Ertragswert Fr. 279'800.-; Fläche 124'203 m²). Damit ist auch das mit der bundesrechtskonformen Methode ermittelte Ergebnis rechtskonform. Dass der Höchstpreis für das ganze Gewerbe (inkl. Gebäude) tiefer ist als die Summe der Höchstpreise für die einzelnen Grundstücke (ohne Gebäude), erscheint zwar auf den ersten Blick nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Es lässt sich aber damit erklären, dass bei ganzen Gewerben im allgemeinen für das Land weniger bezahlt wird als bei einzelnen Grundstücken, weil der Grenznutzen eines einzelnen Grundstücks für einen bestehenden anderen Betrieb grösser ist (GOLDENBERGER/HOTZ, a.a.O., Art. 66 Rz. 5a; zit. Urteil 2C_46/2015 E. 5.3). Eine Bundesrechtswidrigkeit des festgelegten Wertes ergibt sich daraus nicht.

6.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschwerdeführer trägt die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 8'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau und dem Bundesamt für Justiz schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. August 2015

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

Das präsidierende Mitglied: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Klopfenstein