

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 931/2014

Urteil vom 23. Mai 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiberin Mayhall.

Verfahrensbeteiligte
Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung,
Beschwerdeführer,

gegen

1. A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Simon Krauter,
2. Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,
3. Departement für Inneres und Volkswirtschaft
des Kantons Thurgau,
Beschwerdegegner,

B._____,
vertreten durch Frau Ursula Meier,

Bundesamt für Landwirtschaft.

Gegenstand
Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II,
vom 3. September 2014.

Sachverhalt:

A.
Die Parzelle Nr. xxx, Grundbuch U._____, liegt vollständig in der Landwirtschaftszone. Sie ist anlässlich einer in den Jahren 1970-1987 durchgeführten Güterzusammenlegung entstanden. Im Zusammenhang mit dieser Güterzusammenlegung (Bodenverbesserung Nr. yyy) wurde im Grundbuch ein Zerstückelungsverbot angemerkt. Eigentümerin des Grundstücks ist B._____. Zwei Teilflächen von insgesamt 305 Aren der Parzelle

Nr. xxx sind an A. _____ verpachtet. Dieser betreibt ein landwirtschaftliches Gewerbe.

Am 9. März 2010 wurde ein Kaufvertrag zwischen B. _____ und einem Dritten öffentlich beurkundet. A. _____ übte am 12. Mai 2010 in seiner Eigenschaft als Pächter das Vorkaufsrecht gemäss Art. 47 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bauerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) am Pachtgegenstand aus. B. _____ ersuchte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (kantonales Landwirtschaftsamt) um einen Entscheid über die Frage, ob im Zusammenhang mit der Ausübung dieses Vorkaufsrechts des Pächters am Pachtgegenstand das gesetzliche Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) Anwendung finde.

B.

B.a. Das kantonale Landwirtschaftsamt verfügte am 21. November 2011, die Aufteilung der Parzelle Nr. xxx, Grundbuch U. _____, in drei Teilflächen werde angesichts des grundbuchlich angemarkten Zerstückelungsverbots nicht bewilligt.

Mit Entscheid vom 7. September 2012 wies das Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (kantonales Departement) die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde ab. Es ging davon aus, dass der Gesetzgeber dem Zerstückelungsverbot nach Art. 102 Abs. 1 LwG und Art. 35 Abs. 3 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV; SR 913.1) den Vorrang vor dem Pächtervorkaufsrecht nach Art. 47 Abs. 2 BGBB eingeräumt habe und kein wichtiger Grund gemäss Art. 102 Abs. 3 LwG in Verbindung mit Art. 36 SVV für eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot gegeben sei.

Mit Urteil vom 2. September 2013 hiess das Bundesverwaltungsgericht die gegen den Departementsentscheid erhobene Beschwerde teilweise gut; es hob die vorausgehenden Entscheide beider Thurgauer Behörden auf und wies die Sache an das kantonale Landwirtschaftsamt zurück, damit es abkläre, wann die relevante Schlusszahlung des Bundes im Rahmen der Güterzusammenlegung U. _____ erfolgte, und anschliessend im Sinne der Erwägungen neu verfüge und die Frage beantworte, ob das Zerstückelungsverbot auf der Parzelle Nr. xxx, Grundbuch U. _____, im vorliegenden Fall noch gelte und dem Pächtervorkaufsrecht entgegen stehe oder nicht.

Mit Urteil 2C 915/2013 vom 14. Oktober 2013 trat das Bundesgericht im vereinfachten Verfahren gemäss Art. 108 Abs. 1 lit. b BGG auf die vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) erhobene Beschwerde mit der Begründung nicht ein, das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. September 2013 sei ein selbstständig eröffneter Zwischenentscheid, und die Sachurteilsvoraussetzungen für ein Eintreten (Art. 93 Abs. 1 BGG) seien nicht dargetan.

B.b. Mit Verfügung vom 12. Dezember 2013 erwog das kantonale Landwirtschaftsamt, die Schlusszahlung des Bundes im Rahmen der Güterzusammenlegung U. _____ sei am 20. Juni 1983 erfolgt. Das auf der Parzelle Nr. xxx, Grundbuch U. _____, angemarkte Zerstückelungsverbot Nr. yyy gelte somit nicht mehr.

Die gegen diese Verfügung von der Grundeigentümerin B. _____ und vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) erhobenen Rekurse wies das kantonale Departement ab. Mit Urteil vom 3. September 2014 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde des BLW ebenfalls ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 2. Oktober 2014 an das Bundesgericht beantragt das WBF, das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. September 2014 sei unter Kostenfolge aufzuheben. Es sei festzustellen, dass das Zerstückelungsverbot nach Art. 102 Abs. 1 LwG unbefristet gelte und die Sache in diesem Sinne zu entscheiden sei. Eventualiter sei die Sache unter der Vorgabe, dass das Zerstückelungsverbot unbefristet gelte, zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Vorinstanz hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Pächter A. _____ beantragt die Abweisung der Beschwerde, während die Grundeigentümerin B. _____ und das kantonale Departement auf eine Gutheissung schliessen.

Erwägungen:

1.

1.1. Der Beschwerdeführer hat frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht. Sie richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des bürgerlichen Bodenrechts. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG).

1.2. Das WBF ist unmittelbar nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG zur Beschwerde an das Bundesgericht legitimiert, wenn der angefochtene Akt geeignet ist, Bundesrecht in seinem Aufgabenbereich zu verletzen. Die Behördenbeschwerde als abstraktes Beschwerderecht ermöglicht die gerichtliche Überprüfung hinsichtlich der richtigen, rechtsgleichen und einheitlichen Anwendung des Bundesrechts (BGE 140 V 321 E. 2.2 S. 324). Das WBF macht geltend, das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. September 2014 verletze Art. 102 LwG, und ist damit zur Behördenbeschwerde legitimiert.

1.3. Die Ausübung dieses spezialgesetzlichen Beschwerderechts setzt keine formelle Beschwerde der Behörde im Sinne einer Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG) voraus. Um ungeachtet allfälliger, im vorinstanzlichen Rechtsmittelverfahren eingetretener Einschränkungen des Streitgegenstandes (vgl. zu diesem Begriff BGE 136 II 165 E. 5 S. 174; Urteile 2C 961/2013 vom 29. April 2014 E. 3.3; 2C 930/2012 vom 10. Januar 2013 E. 1.1) ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen zu können, muss eine Behörde die Möglichkeit haben, eine Korrektur der durch die Rechtsmittellentscheide ersetzten (Devolutiveffekt; BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144) erstinstanzlichen Verfügung zu verlangen, soweit diese Bundesrecht verletzt (BGE 136 II 359 E. 1.2 S. 363 f.). Der Antrag des WBF auf Aufhebung des angefochtenen Urteils und auf Abänderung der erstinstanzlichen Feststellungsverfügung des kantonalen Landwirtschaftsamtes vom 2. Dezember 2013 betreffend Geltung des Zerstückelungsverbots erweist sich als zulässig, zumal auf Grund der spezialgesetzlichen Regelung von Art. 84 BGG nicht von einer Subsidiarität eines Feststellungsurteils auszugehen ist (BGE 129 III 503 E. 3.6 S. 507; HERRENSCHWAND/ STALDER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, 2. Aufl. 2011, N. 6 zu Art. 84 BGG).

1.4. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und Art. 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f. mit Hinweis). Die Verletzung von Grundrechten - wie etwa eine Verletzung der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV - untersucht es in jedem Fall nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232; 134 II 244 E. 2.2 S. 246).

2.

Der Beschwerdeführer rügt, das Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG und Art. 35 Abs. 3 SVV gelte zeitlich unbefristet. Das angefochtene vorinstanzliche Urteil, welches von einer Befristung auf 20 Jahre ausgehe, verletze Art. 102 LwG.

2.1. Gemäss der verbindlichen vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung hat das vollständig in der Landwirtschaftszone gelegene Grundstück Parzelle Nr. xxx, Grundbuch U. _____, durch Bundesbeiträge mitfinanzierte Strukturverbesserungen erfahren. Das Bundesgericht hat im Urteil 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002 E. 3.1 erwogen, der Gesetzeszweck des Zerstückelungsverbots gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG in Verbindung mit Art. 35 Abs. 3 SVV bestehe darin, die Wirkungen der für Strukturverbesserungen gewährten Bundesbeiträge zeitlich möglichst lange anhalten zu lassen, weshalb das Zerstückelungsverbot zeitlich unbefristet gelte. Wie es sich im Falle einer Nutzungsänderung verhalte, könne offen gelassen werden.

2.2. Demgegenüber kam die Vorinstanz ohne Auseinandersetzung mit der oben zitierten Rechtsprechung zum Ergebnis, dass das Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG in zeitlicher Hinsicht auf 20 Jahre beschränkt sei. Ausgehend vom als unklar erachteten Wortlaut von Art. 102 Abs. 1 LwG erwog sie, dass ein

unbefristetes Zerstückelungsverbot in systematischer Hinsicht einem schweren Eingriff in die Eigentumsfreiheit gleichkomme, welcher einer klaren formell gesetzlichen Grundlage bedürfe; dieses Auslegungselement spreche demnach gegen dessen unbefristete Dauer. Bestätigt werde dieses Auslegungsergebnis durch die Ausführungen des Gesetzgebers anlässlich der Reform der Agrarpolitik, wonach die zeitliche Geltungsdauer des Zerstückelungsverbots aus Praktikabilitätsgründen auf 20 Jahre befristet sei (Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe, BBl 1996 IV 249). Eine unbefristete Gültigkeit des Zerstückelungsverbots erscheine daher, angesichts der Schwere des Eingriffs ins Eigentumsrecht einerseits und dem beabsichtigten Sicherungszweck andererseits, sowie im Vergleich zur 20-jährigen Dauer des Zweckentfremdungsverbots, als offensichtlich unverhältnismässig.

3.

3.1. Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen. Insbesondere bei jüngeren Gesetzen sind auch die Gesetzesmaterialien zu beachten, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben und die Auslegung erleichtern (BGE 140 I 305 E. 6.1 S. 310 f.; 140 V 8 E. 2.2.1 S. 11 mit Hinweisen).

3.2. Zur Ermittlung des Gehalts von Art. 102 Abs. 1 LwG ist von dessen Wortlaut auszugehen (BGE 140 I 305 E. 6 S. 310 f.; 140 II 80 E. 2.5.3 S. 87; 138 III 359 E. 6.2 S. 361). Die Fassungen in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch sind in gleicher Weise verbindlich (Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt [PublG; SR 170.512]). Art. 102 Abs. 1 LwG lautet wie folgt:

Art. 102 Verbot der Zweckentfremdung und der Zerstückelung

1 Grundstücke, Werke und Anlagen sowie landwirtschaftliche Gebäude, die mit Bundesbeiträgen verbessert worden sind, dürfen während 20 Jahren nach der Schlusszahlung des Bundesbeitrages ihrem landwirtschaftlichen Zweck nicht entfremdet werden, zudem darf Boden, welcher Gegenstand einer Güterzusammenlegung war, nicht zerstückelt werden.

Art. 102 Interdiction de désaffecter et de morceler

1 Les immeubles, les ouvrages, les installations et les bâtiments ruraux ayant fait l'objet de contributions de la Confédération ne doivent pas être utilisés à des fins autres qu'agricoles pendant les 20 ans qui suivent le versement du solde des contributions fédérales; en outre, les terrains ayant été compris dans le périmètre d'un remaniement parcellaire ne doivent pas être morcelés.

Art. 102 Divieto di modificare la destinazione e di frazionare

1 La destinazione agricola di fondi, opere, impianti ed edifici agricoli oggetto di migliorie realizzate con contributi federali non può essere modificata durante 20 anni a contare dall'ultimo versamento del contributo; inoltre, il terreno oggetto di un raggruppamento non può essere frazionato.

Aus dem Wortlaut der deutschen Fassung geht nicht zweifelsfrei hervor, ob nur das Zweckentfremdungsverbot auf 20 Jahre befristet ist oder auch das Zerstückelungsverbot dieser Frist unterliegt. Die französische und die italienische Fassung bringen durch die klare Abtrennung mittels Semikolon des Satzteils, der sich auf das Zweckentfremdungsverbot bezieht, von demjenigen, der vom Zerstückelungsverbot handelt, zum Ausdruck, dass zwei in sich geschlossene, selbstständige Regelungen vorliegen. Damit hätte der Gesetzgeber im ersten Satzteil eine zeitliche Befristung nur für das Zweckentfremdungsverbot vorgesehen, während das Zerstücke-

lungsverbot unbefristet gilt. Der Wortlaut von Art. 102 Abs. 1 LwG ist unklar, weshalb durch Auslegung zu ermitteln ist, welche Fassung ihn zutreffend wiedergibt (BGE 140 II 495 E. 2.3.1 S. 500; 135 IV 113 E. 2.4.2 S. 116; 134 V 1 E. 6.1 S. 2; 126 V 435 E. 3 S. 438).

3.3. In systematischer Hinsicht ist das in Art. 102 Abs. 1 LwG enthaltene Zerstückelungsverbot gemäss seinem Titel der "Sicherung der Strukturverbesserungen" zuzuordnen. Unter Strukturverbesserungen sind insbesondere Bodenverbesserungen in Form einer Neuordnung von Eigentumsverhältnissen (Art. 88 LwG in Verbindung mit Art. 94 Abs. 1 lit. b LwG) zu verstehen (DONZALLAZ, *Traité de droit agraire suisse: droit public et droit privé*, Tome I, 2004, N. 1408 ff.; MÜLLER/ SPÄTI, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht* vom 4. Oktober 1991, 2. Aufl. 2011, N. 2 zu Art. 57 BGBB). Solche Strukturverbesserungen können, auf Gesuch eines Antragstellers (Art. 21 SVV), durch Bundesbeiträge mitfinanziert werden (Art. 93 Abs. 1 lit. a LwG; Art. 14 ff. SVV; DONZALLAZ, a.a.O., N. 1462 ff.). Das Zerstückelungsverbot stellt in diesem Zusammenhang sicher, dass die mit Beiträgen der öffentlichen Hand durchgeführte Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nicht vereitelt wird. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich, dass der Anwendungsbereich des Zerstückelungsverbots gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG auf durch Bundesbeiträge mitfinanzierte Verbesserungen beschränkt bleibt und deren Sicherung bezweckt.

3.4. Eine zeitliche Limitierung dieses Zerstückelungsverbots würde dieser durch den Gesetzgeber beabsichtigten Sicherung der mit öffentlichen Geldern erreichten Verbesserungen und damit dem Gesetzeszweck zuwiderlaufen.

3.4.1. Strukturverbesserungen, insbesondere in Form von Bodenverbesserungen, waren bereits im 19. Jahrhundert zwecks Milderung der nachteiligen Folgen von Erbteilungen auf landwirtschaftliche Gewerbe gesetzlich vorgesehen (DONZALLAZ, a.a.O., N. 1355). Sie dienen der Erhaltung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsstruktur (vgl. DONZALLAZ, a.a.O. N. 1355 ff.; Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar 1951 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes, BBl 1951 235; Botschaft des Bundesrates vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2011], BBl 2006 6443). Die durch sie erzielten Fortschritte für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung würden regelmässig durch eine erneute Zerstückelung der betroffenen Parzellen wieder zunichte gemacht, was es nach Ansicht des historischen Gesetzgebers zu verhindern galt. Zur Sicherung der Nachhaltigkeit von Bodenverbesserungen führte Art. 84 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (aLwG; AS 1953 1073) für mit öffentlichen Mitteln unterstützte Bodenverbesserungen eine Pflicht zur Anmerkung im Grundbuch ein, wodurch das Grundstück auch dem Verbot der erneuten Zerstückelung mit Bewilligungsvorbehalt unterstellt wurde (vgl. den Verweis auf Art. 86 aLwG in Art. 84 Abs. 3 aLwG; Art. 86 Abs. 1 aLwG). Nur so werde Gewähr dafür geboten, dass die Beiträge eine möglichst lang andauernde Wirkung in Form der nachhaltigen Wahrung der erzielten Verbesserungen der landwirtschaftlichen Nutzung entfalten würden (Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar 1951 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes, BBl 1951 238).

3.4.2. Anlässlich der im Jahr 1999 erfolgten Ablösung von Art. 85 und Art. 85 aLwG durch Art. 102 Abs. 1 LwG wurde das unbefristete Zerstückelungsverbot für Grundstücke, die eine Strukturverbesserung erfahren haben, vorbehaltlich einer Ausnahmegewilligung aus wichtigen Gründen beibehalten und raumplanungsrechtlich koordiniert. Die bundesrätliche Verordnung (Art. 35 Abs. 3 SVV) lässt keine Zweifel daran aufkommen, dass das Zerstückelungsverbot unbefristet gilt; als wichtige Gründe, bei deren Vorliegen der Kanton eine Ausnahmegewilligung vom Zerstückelungsverbot erteilen kann (Art. 102 Abs. 3 LwG), gelten gemäss Art. 36 SVV insbesondere Einzonungen in nichtlandwirtschaftliche Nutzungszonen, Baubewilligungen nach Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700), fehlender landwirtschaftlicher Bedarf für die Wiederherstellung von zerstörten Bauten und Anlagen, der Bedarf für Bauten des Bundes, für Bundesbahnen oder für Nationalstrassen und die agrarpolitisch erwünschten Produktionsumstellungen nach mindestens 10 Jahren seit der Schlusszahlung. In Umsetzung ihrer Zuständigkeit zur Kontrolle (Art. 33 SVV) des Verbotes der Zerstückelung im Sinne von Art. 102 Abs. 1 LwG gehen, soweit ersichtlich, zumindest die Kantone Wallis (Art. 57 Abs. 2 de la Loi du 8 février 2007 sur l'agriculture et le développement rural

[loi sur l'agriculture; LcADR; RSLV 910.1]), Waadt (Art. 109, Art. 110, Art. 111 de la Loi du 29 novembre 1961 sur l'amélioration foncière [LAF; RSV 913.11) und Bern (Art. 703 ZGB in Verbindung mit Art. 2 lit. a des Gesetzes vom 5. November 1997 über das Verfahren bei Boden- und Waldverbesserungen [VBWG; BSG 913.1] in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 lit. d der Vorlage Statuten der Bodenverbesserungsgenossenschaft, <http://www.vol.be.ch/vol/de/index/landwirtschaft/landwirtschaft/tiefbau/gueterzusammenlegung.html>; vgl. dazu MICHAEL MÜLLER, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 804; a.A. LORENZ STREBEL, Das gesetzliche Vorkaufsrecht des Pächters gemäss dem Bundesgesetz über das bauerliche Bodenrecht, Diss. Zürich 2009, S. 414 Fn 1642) ausdrücklich davon aus, dass das Zerstückelungsverbot vorbehaltlich der Erteilung einer Ausnahmegewilligung zeitlich unbefristet gilt.

3.4.3. Die im angefochtenen Urteil zitierte und als massgeblich für die Gesetzesauslegung erachtete Botschaft zur Aufhebung des aLwG und Erlasses des LwG (Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe, BBl 1996 IV 249), in welcher der historische Gesetzgeber ohne Angabe weiterer Gründe eine zeitliche Befristung des Zerstückelungsverbots erwähnt, ist somit ein für die Auslegung zwar beachtliches, im Lichte der gewichtigen übrigen jedoch ein isoliertes Element, welches alleine nicht ausschlaggebend sein kann. Die Sicherung des mit öffentlichen Beiträgen unterstützten Fortschrittes der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung durch ein unbefristetes Verbot einer Zerstückelung, die eine Strukturverbesserung wieder teilweise rückgängig machen würde, gibt die ratio legis von Art. 102 Abs. 1 LwG vielmehr zutreffend wieder. Die Entstehungsgeschichte und der Gesetzeszweck sind damit für die Auslegung von Art. 102 Abs. 1 LwG nach wie vor ausschlaggebend (Urteil 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002 E. 3.1).

3.4.4. Zu keinem anderen Ergebnis führt das Vorbringen des Pächters als privater Beschwerdegegner, wonach von einem zeitlich unbefristeten Zerstückelungsverbot nach Art. 102 Abs. 1 LwG schon deswegen nicht auszugehen sei, weil ansonsten das Bundesgericht im Verfahren 2C 915/2013 auf die gegen den Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. September 2013 erhobene Beschwerde wegen Erfüllung der Voraussetzung von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG eingetreten wäre. Der private Beschwerdegegner übersieht, dass auf eine Beschwerde von vornherein nicht einzutreten ist, wenn die beschwerdeführende Partei die Erfüllung der Sachurteilsvoraussetzungen überhaupt nicht dartut, und die Eintretensfrage ignoriert (Urteil 2C 915/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 2.3). Der private Beschwerdegegner vermag aus dem Urteil 2C 915/2013 vom 14. Oktober 2013 nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

4.

Die Beschwerde erweist sich als begründet, und das angefochtene Urteil ist aufzuheben, was die Aufhebung des durch dieses angefochtene Urteil ersetzten Entscheids des Landwirtschaftsamtes des Kantons Thurgau vom 2. Dezember 2013 einschliesst (Devolutiveffekt; BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144). Aufgehoben wird auch der sich auf das vorliegende Verfahren auswirkende und damit implizit mitangefochtene Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-5178/2012 vom 2. September 2013, setzt doch die Mitanfechtung eines Zwischenentscheides durch Beschwerde gegen einen Endentscheid (Art. 93 Abs. 3 BGG) insofern keinen ausdrücklichen Antrag in der Beschwerdeschrift voraus, als aus der Begründung auf einen solchen Antrag geschlossen werden kann (Urteile 2C 589/2013 und 2C 590/2013 vom 17. Januar 2014 E. 5.2; demgegenüber keine implizite Mitanfechtung in Urteil 2C 860/2015 vom 14. März 2016 E. 2.3; zur fehlenden Ersetzung des Zwischenentscheids durch den Endentscheid im Lichte von Art. 93 Abs. 3 BGG KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, S. 405; DONZALLAZ, *Loi sur le Tribunal fédéral*, 2008, N. 3405).

Durch die Aufhebung dieser beiden Entscheide wird das Verfahren in den Zustand nach Einreichung der Beschwerde von A. _____ vom 3. Oktober 2012 an das Bundesverwaltungsgericht zurückversetzt, womit die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen wird (Art. 107 Abs. 2 BGG; Art. 166 Abs. 2 LwG). In diesem Verfahren ist davon auszugehen, dass A. _____ als vorkaufsberechtigter Pächter am Pachtgegenstand - einer Teilfläche der Parzelle Nr. xxx des Grundbuchs U. _____ - durch die Abweisung eines Rekurses in einem Bewilligungsverfahren betreffend Zerstückelung dieser Parzelle besonders berührt wird und ein eigenes, schutzwürdiges Interessen an der Aufhebung und Abänderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG) des Rekursentscheides vom 7. September 2012 hat (vgl. zur inhaltlich gleich gefassten Bestimmung von Art. 89 Abs. 1 BGG WALDMANN, *Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz*, 2. Aufl. 2012, N. 28; a.A.

MARANTELLI-SONANINI, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, N. 34 zu Art. 48 VwVG), bewirkt doch die Ausübung des Vorkaufsrechts am Pachtgegenstand grundsätzlich eine Parzellierungspflicht des Grundeigentümers (MARTIN BICHSEL, Privatrechtlicher Teil des BGBB, in: Landwirtschaftliches Bodenrecht - eine Standortbestimmung aus der Sicht des Praktikers nach 20 Jahren BGBB, 2013, S. 64; STREBEL, a.a.O., S. 414). Im erneuten Verfahren wird antragsgemäss insbesondere zu prüfen sein, ob das Gesuch um Bewilligung einer Ausnahme vom unbefristet geltenden, auf der Parzelle Nr. xxx des Grundbuchs U._____ lastenden Zerstückelungsverbot aus wichtigen Gründen (Art. 102 Abs. 3 LwG; Art. 36 SVV) bewilligt werden kann.

5.

Bei diesem Prozessausgang sind für das bundesgerichtliche Verfahren keine Prozesskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG). Parteientschädigungen werden nicht gesprochen (Art. 68 Abs. 3 BGG). Die Vorinstanz wird die Kosten und Entschädigungen für die vorinstanzlichen Verfahren neu festsetzen (Art. 67, Art. 68 Abs. 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, und die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. September 2014 und vom 2. September 2013 werden aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten sowie B._____, dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. Mai 2016

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

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Mayhall