



---

Abteilung II  
B-3704/2016

## Urteil vom 25. November 2016

---

Besetzung

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

---

Parteien

**A.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch lic. iur. Simon Krauter, Rechtsanwalt,  
S-E-K Advokaten, Zürcherstrasse 310, 8500 Frauenfeld,  
Beschwerdeführer,

gegen

**K.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch **M.**\_\_\_\_\_,  
Beschwerdegegnerin,

**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.

**Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,**

dass K. \_\_\_\_\_ (im Folgenden: Beschwerdegegnerin), Eigentümerin der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L. \_\_\_\_\_, ist,

dass die Parzelle sich vollständig in der Landwirtschaftszone befindet und auf ihr ein Zerstückelungsverbot angemerkt ist,

dass seit dem 1. Januar 2000 zwei Teilflächen der Parzelle Nr. (...) von insgesamt rund 305 Aren an A. \_\_\_\_\_ (im Folgenden: Beschwerdeführer) verpachtet sind,

dass am 9. März 2010 ein Kaufvertrag mit einem Dritten über die Parzelle Nr. (...) öffentlich beurkundet worden ist,

dass der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 12. Mai 2010 ein Vorkaufsrecht an den von ihm gepachteten Teilflächen der Parzelle Nr. (...) geltend gemacht hat,

dass die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 12. Mai 2011 das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (im Folgenden: Erstinstanz) um einen rekursfähigen Entscheid darüber ersucht hat, ob das Zerstückelungsverbot nach Art. 102 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) im Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufsrechts des Pächters gelte oder nicht,

dass die Erstinstanz mit Entscheid vom 21. November 2011 verfügt hat, die Aufteilung der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L. \_\_\_\_\_, in drei Teilflächen mit ca. 135 Aren, ca. 164 Aren und ca. 170 Aren werde nicht bewilligt, und zur Begründung ausgeführt hat, dass das im Grundbuch auf der Parzelle angemerkte Zerstückelungsverbot unbefristet gelte, dass der Katalog von Art. 36 der Strukturverbesserungsverordnung (SVV) nicht abschliessend sei, dass die Aufteilung der Parzelle Nr. (...) in drei Teilparzellen keinem der in Art. 36 SVV genannten Ausnahmegründe zugeordnet werden könne, dass eine Ausnahmegewilligung nur erteilt werden könne, wenn der Pächter mit einer eigenen Parzelle an eine gepachtete Fläche angrenzen würde und die beiden Flächen vereinigt werden könnten, was aber nicht der Fall sei, und dass daher für die beantragte Aufteilung keine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot erteilt werden könne,

dass der Beschwerdeführer dagegen am 13. Dezember 2011 beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft (im Folgenden: Vorinstanz) Beschwerde erhoben hat,

dass die Vorinstanz die Beschwerde mit Entscheid vom 7. September 2012 abgewiesen und zur Begründung ausgeführt hat, dass der vom Beschwerdeführer erwähnte Zielkonflikt zwischen dem Pächtervorkaufsrecht und dem Zerstückelungsverbot dem historischen Gesetzgeber bei der Änderung des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) bewusst gewesen sei und dieser sich in dem durch die Ausdehnung des Pächtervorkaufsrechts in Art. 47 Abs. 2 BGBB geschaffenen Konflikt mit dem Zerstückelungsverbot nach Art. 102 Abs. 1 LwG und Art. 35 Abs. 3 SVV klar zu Gunsten des Letzteren ausgesprochen habe, dass im vorliegenden Fall unbestrittenermassen keiner der in Art. 36 SVV aufgezählten Ausnahmegründe vorliege, weshalb kein Grund ersichtlich sei, der eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot rechtfertigen würde,

dass der Beschwerdeführer den Entscheid der Vorinstanz mit Beschwerde vom 3. Oktober 2012 beim Bundesverwaltungsgericht angefochten und die Bewilligung der Aufteilung der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L. \_\_\_\_\_, in drei Teilflächen beantragt hat,

dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil B-5178/2012 vom 2. September 2013 zum Schluss gekommen ist, das Zerstückelungsverbot sei auf 20 Jahre nach Schlusszahlung des Bundes befristet, und die Beschwerde teilweise gutgeheissen hat, den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 7. September 2012 und die Verfügung der Erstinstanz vom 21. November 2011 aufgehoben und die Sache an die Erstinstanz zurückgewiesen hat, damit sie abkläre, wann die relevante Schlusszahlung des Bundes im Rahmen der Güterzusammenlegung L. \_\_\_\_\_ erfolgt sei und anschliessend erneut verfüge und die Frage beantworte, ob das Zerstückelungsverbot auf der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L. \_\_\_\_\_, noch gelte und dem Pächtervorkaufsrecht entgegenstehe oder nicht,

dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts mit Eingabe vom 7. Oktober 2013 beim Bundesgericht angefochten hat,

dass das Bundesgericht mit Urteil 2C\_915/2013 vom 14. Oktober 2013 auf die Beschwerde nicht eingetreten ist,

dass die Erstinstanz mit Entscheid vom 2. Dezember 2013 verfügt hat, das auf der Parzelle Nr. (...), Grundbuch L. \_\_\_\_\_, angemerkte Zerstückelungsverbot Nr. (...) gelte nicht, mit der Begründung, die Schlusszahlung

des Bundes für die in den Jahren 1970 bis 1987 durchgeführte Güterzusammenlegung L. \_\_\_\_\_ sei am 20. Juni 1983 und damit vor mehr als 20 Jahren erfolgt,

dass das Bundesamt für Landwirtschaft BLW und die Beschwerdegegnerin dagegen mit Eingaben vom 17. resp. 20. Dezember 2013 bei der Vorinstanz Beschwerde erhoben haben,

dass die Vorinstanz die Beschwerden mit Entscheid vom 12. Mai 2014 abgewiesen hat,

dass das Bundesamt für Landwirtschaft BLW den Entscheid mit Eingabe vom 13. Juni 2014 beim Bundesverwaltungsgericht angefochten und beantragt hat, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben,

dass das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil B-3262/2014 vom 3. September 2014 die Beschwerde abgewiesen hat,

dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts mit Beschwerde vom 2. Oktober 2014 beim Bundesgericht angefochten hat,

dass das Bundesgericht die Beschwerde mit Urteil 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 gutgeheissen, die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. September 2014 und vom 2. September 2013 aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen hat,

dass das Bundesgericht zur Begründung ausgeführt hat, die bundesrätliche Verordnung lasse keinen Zweifel daran, dass das Zerstückelungsverbot unbefristet gelte (vgl. Urteil des BGer 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 E. 3.4.2),

dass das Bundesgericht festgehalten hat, dass in einem erneuten Verfahren antragsgemäss insbesondere zu prüfen sein werde, ob das Gesuch um Bewilligung einer Ausnahme vom unbefristet geltenden, auf der Parzelle Nr. (...) des Grundbuchs L. \_\_\_\_\_ lastenden Zerstückelungsverbot aus wichtigen Gründen bewilligt werden könne (vgl. Urteil des BGer 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 E. 4),

dass die Instruktionsrichterin die Parteien mit Verfügung vom 16. Juni 2016 eingeladen hat, eine Vernehmlassung resp. Stellungnahme zu denjenigen

Fragen einzureichen, die gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 erneut durch das Bundesverwaltungsgericht zu entscheiden seien,

dass die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 14. Juli 2016 vorbringt, es liege kein wichtiger Grund im Sinne von Art. 102 Abs. 3 LwG und Art. 36 SVV vor, der eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot, das auf der Parzelle Nr. (...) des Grundbuchs L. \_\_\_\_\_ laste, rechtfertigen würde,

dass die Erstinstanz mit Vernehmlassung vom 15. Juli 2016 darlegt, das Vorkaufsrecht des Pächters an einer Teilfläche könne kein wichtiger Grund sein, um eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot zu bewilligen,

dass die Beschwerdegegnerin mit Stellungnahme vom 11. August 2016 beantragt, es sei keine Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot zu erteilen,

dass der Beschwerdeführer mit Stellungnahme vom 16. August 2016 erklärt, er halte an seinen Ausführungen in der Beschwerdeschrift vom 3. Oktober 2012 fest, er habe ein überwiegendes Interesse an einer Zerstückelung der Parzelle Nr. (...), weshalb eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot im Sinne von Art. 60 Abs. 2 BGG bzw. Art. 102 Abs. 3 LwG in Verbindung mit Art. 36 SVV zu bewilligen sei,

### **und zieht in Erwägung,**

dass das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist und der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Urteil des BGer 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 E. 4; Urteil des BVGer B-5178/2012 vom 2. September 2013 E. 1),

dass das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1] bestimmt, dass Grundstücke, Werke und Anlagen sowie landwirtschaftliche Gebäude, die mit Bundesbeiträgen verbessert worden sind, während 20 Jahren nach der Schlusszahlung des Bundesbeitrages ihrem landwirtschaftlichen Zweck nicht entfremdet werden dürfen, und zudem Boden, welcher Gegenstand einer Güterzusammenlegung war, nicht zerstückelt werden darf (vgl. Art. 102 Abs. 1 LwG),

dass gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 das Zerstückerungsverbot vorbehältlich der Erteilung einer Ausnahmebewilligung zeitlich unbefristet gilt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 E. 3.4.2),

dass der Kanton Ausnahmen vom Zweckentfremdungs- und Zerstückerungsverbot bewilligen kann, wenn wichtige Gründe vorliegen (vgl. Art. 102 Abs. 3 LwG),

dass wichtige Gründe, aus welchen der Kanton insbesondere eine Ausnahmebewilligung vom Zerstückerungsverbot erteilen kann (vgl. Art. 102 Abs. 3 LwG), in Art. 36 der Strukturverbesserungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (SVV, SR 913.1) aufgelistet sind, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist,

dass für die Konkretisierung der unbestimmt formulierten Ausnahmemöglichkeiten von Art. 102 LwG („aus wichtigen Gründen“) auch die Tatbestände von Art. 60 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11) zu berücksichtigen sind (vgl. MARGRET HERRENSCHWAND/CHRISTOPH BANDLI, in: Kommentar zum BGBB, 2. Aufl. 2011, Art. 58 N. 6 S. 764),

dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Frage, ob wichtige Gründe vorliegen, welche eine Ausnahme vom Zerstückerungsverbot rechtfertigen, nach freiem Ermessen sowie entsprechend dem Sinn und Zweck des Gesetzes und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung beantwortet werden muss (vgl. Urteil des BGer 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002 E. 3.1; BGE 88 1 213 S. 216, BGE 111 1b 116 E. 3c, mit Bezug auf die Bewilligung einer Zweckentfremdung),

dass hierbei eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zustand der Grundstücke, wie er durch die Güterzusammenlegung geschaffen wurde, und dem privaten Interesse an einer neuen Aufteilung erfolgen muss, wobei nur dann, wenn das private Interesse überwiegt, das Vorhandensein eines wichtigen Grundes anzunehmen und die Bewilligung zu erteilen ist (vgl. Urteil des BGer 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002 E. 3.1; BGE 111 1b 116 E. 3c.cc),

dass die Erstinstanz vor ihrem Entscheid vom 21. November 2011 dem Beschwerdeführer, dessen privates Interesse in dieser Abwägung zu berücksichtigten ist, weder Parteistellung noch rechtliches Gehör gewährt hatte,

dass sie sich auch in ihren Vernehmlassungen vom 3. Dezember 2012 und vom 15. Juli 2016 nicht mit den konkreten Vorbringen des Beschwerdeführers, warum die Interessenabwägung zu seinen Gunsten ausfallen sollte, auseinandergesetzt hat,

dass sie sich darauf beschränkt auszuführen, dass das Zerstückelungsverbot dem Pächtervorkaufsrecht vorgehe, ohne die vom Bundesgericht geforderte Interessenabwägung im konkreten Einzelfall vorzunehmen,

dass auch die Vorinstanz sich weder in ihrem Rekursentscheid vom 7. September 2012 noch in ihren Vernehmlassungen vom 3. Dezember 2012 bzw. vom 14. Juli 2016 mit den Vorbringen des Beschwerdeführers im Hinblick auf eine derartige Interessenabwägung auseinandergesetzt hat,

dass somit weder die Erstinstanz noch die Vorinstanz eine Interessenabwägung, wie sie das Bundesgericht verlangt, vorgenommen und unter Gewährung des rechtlichen Gehörs der beiden Parteien geprüft hat, ob das private Interesse des Beschwerdeführers an einer neuen Aufteilung das öffentliche Interesse am Zustand der Grundstücke, wie er durch die Güterzusammenlegung geschaffen wurde – und das private Interesse der Beschwerdegegnerin – überwiege,

dass die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich reformatorisch ausgestaltet ist, das heisst, dass das Gericht in der Regel in der Sache selbst entscheidet und nur ausnahmsweise die angefochtene Verfügung kassiert und die Sache mit verbindlichen Weisungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurück weist (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG),

dass eine Rückweisung dann angebracht ist, wenn die Vorinstanz bei ihrem Entscheid aufgrund der von ihr eingenommenen Rechtsauffassung einzelne entscheidrelevante Gesichtspunkte nicht geprüft hat, die besondere Sachkenntnis bedingen oder bei deren Beurteilung sie einen eigentlichen Ermessensspielraum gehabt hätte, da es nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts ist, als erste Instanz in einem Fachbereich zu entscheiden, in dem ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum der fachkundigeren Vorinstanz besteht (vgl. PHILIPPE WEISSENBERGER/ASTRID HIRZEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 61 N. 15 ff. S. 1263 f.; BVGE 2014/23 E. 6.1),

dass dies umso mehr gilt, wenn, wie im vorliegenden Fall, das Gesetz der verfügenden Erstinstanz einen Ermessensspielraum einräumt (vgl. Art. 102

Abs. 3 LwG) und die Kognition des Bundesverwaltungsgericht keine Angemessenheitskontrolle zulässt (vgl. Art. 49 Bst. c VwVG),

dass deshalb der Entscheid der Vorinstanz vom 7. September 2012 und der Entscheid der Erstinstanz vom 21. November 2011 aufzuheben sind und die Sache an die Erstinstanz zurückzuweisen ist, damit sie – unter Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin – eine Interessenabwägung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vornimmt und erneut darüber entscheidet, ob ein wichtiger Grund für eine Ausnahme vom Verbot der Zerstückelung gegeben ist,

dass es sich bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt, den Parteien keine Verfahrenskosten aufzuerlegen und keine Parteientschädigung zuzusprechen,

dass Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt werden (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Der Entscheid der Vorinstanz vom 7. September 2012 und der Entscheid der Erstinstanz vom 21. November 2011 werden aufgehoben, und die Sache wird an die Erstinstanz zurückgewiesen, damit sie – unter Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin – eine Interessenabwägung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vornimmt und erneut darüber entscheidet, ob ein wichtiger Grund für eine Ausnahme vom Verbot der Zerstückelung gegeben ist oder nicht.

#### **2.**

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der von der Beschwerdegegnerin bezahlte Betrag von Fr. 1'000.– (Verfahren B-5178/2012) wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

#### **3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde )
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)

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 BGG). Die Rechtschrift 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: 28. November 2016