



Abteilung II  
B-96/2022

## Urteil vom 5. April 2022

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),  
Richter Francesco Brentani, Richter Pascal Richard,  
Richter Pietro Angeli-Busi, Richterin Kathrin Dietrich,  
Gerichtsschreiber Pascal Sennhauser.

Parteien

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW,**  
Fachbereich Recht und Verfahren,  
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,  
Beschwerdeführer,  
gegen

**A. \_\_\_\_\_ AG,**  
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Frank Zellweger,  
Bürgi Hotz Zellweger Rechtsanwälte,  
Bahnhofstrasse 49, 8501 Frauenfeld,  
Beschwerdegegnerin 1,

**B. \_\_\_\_\_,**  
Beschwerdegegner 2,

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

**Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau,**  
Verwaltungsgebäude,

Promenadenstrasse 8, 8510 Frauenfeld,  
Erstinstanz.

---

Gegenstand

Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot.

**Sachverhalt:****A.**

Die A. \_\_\_\_\_ AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin 1) ist Eigentümerin des landwirtschaftlichen Gewerbes (Name), das sich aus zahlreichen Parzellen zusammensetzt und ca. (Anzahl) a Land, Wald und überbaute Fläche umfasst. Seit April 1999 ist (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes) in der heutigen Form verpachtet. Die Beschwerdegegnerin 1 beabsichtigte, diesen an B. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdegegner 2), Sohn und Schwiegertochter des Pächterehepaares, zu verkaufen. Auf Gesuch hin bewilligte das Landwirtschaftsamt des Kantons Thurgau (nachfolgend: Erstinstanz) mit Bodenrechtsentscheid Nr. 294 vom 8. Dezember 2020 gestützt auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) die Abtrennung des (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes) vom übrigen Grundeigentum der Beschwerdegegnerin 1. Zudem bewilligte es die Abtrennung des (Flurname) ab der Parzelle Nr. (...) und damit vom (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes) sowie den Erwerb des (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes) durch die Beschwerdegegner 2 zu einem Preis von höchstens Fr. (Preis). Ebenfalls am 8. Dezember 2020 bewilligte das Landwirtschaftsamt gestützt auf Art. 102 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) die Abtrennung des (Flurname) im Ausmass von ca. (Anzahl) a ab der Parzelle Nr. (...) und legte fest, dass das Zerstückelungsverbot auf beiden aus der Aufteilung der Parzelle hervorgehenden Parzellen bestehen bleibe (Entscheid Nr. 55).

**B.**

Gegen den Entscheid Nr. 55 des kantonalen Landwirtschaftsamts erhob das Bundesamt für Landwirtschaft BLW Rekurs beim Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau und beantragte dessen Aufhebung. Zur Begründung führte es aus, dass Boden, welcher Gegenstand einer Güterzusammenlegung gewesen sei, nicht zerstückelt werden dürfe. Das Zerstückelungsverbot zur Sicherung von Strukturverbesserungen gelte zeitlich unbefristet. Die Wirkungen der für Strukturverbesserungen gewährten Bundesbeiträge sollten zeitlich möglichst lange anhalten und nicht durch durchgeführte Neuordnungen der Eigentumsverhältnisse vereitelt werden. Wäre es möglich, Ausnahmen vom Zerstückelungsverbot mit der vom Landwirtschaftsamt gewählten Begründung zu bewilligen, würde das heissen, dass jede meliorierte Parzelle fast ohne Einschränkungen wieder zerstückelt werden könnte. Im Ergebnis würde dies bedeuten,

dass die Strukturverbesserungsmassnahmen ins Leere laufen würden respektive kaum langfristige Wirkung hätten.

**C.**

Das Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau (nachfolgend: Vorinstanz) wies den Rekurs des BLW mit Entscheid vom 29. November 2021 ab.

**D.**

Das BLW (nachfolgend: Beschwerdeführer) hat dagegen am 7. Januar 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben und beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot sei nicht zu erteilen. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**E.**

Mit Schreiben vom 9. Februar 2022 hat der Präsident der Abteilung II des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Frage der Zuständigkeit einen Meinungs austausch gestützt auf Art. 8 Abs. 2 VwVG eröffnet. Er hat dabei ausgeführt, aus welchen Gründen nicht von der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts auszugehen sei (vgl. im Einzelnen nachfolgende E. 1), sondern das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau zuständig sein dürfte, und dieses eingeladen, sich dazu zu äussern.

**F.**

Das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau hat mit Schreiben vom 3. März 2022 zur Frage der Zuständigkeit Stellung genommen. Es vertritt die Auffassung, das Bundesverwaltungsgericht sei für die Beurteilung von Beschwerden betreffend Bewilligungen einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot nach Art. 102 LwG zuständig.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 7 Abs. 1 VwVG; vgl. auch BVGE 2007/6 E. 1 m.w.H.).

**1.1** Gemäss Art. 31 VGG beurteilt es Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Zulässig sind Beschwerden gegen Verfügungen von Vorinstanzen gemäss Art. 33 VGG, mithin insbesondere von Behörden des Bundes. Verfügungen kantonaler Instanzen sind gemäss Art. 33 Bst. i VGG nur dann beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, wenn dies in einem Bundesgesetz vorgesehen ist.

**1.2** Die vorliegende Beschwerde des BLW richtet sich gegen einen Entscheid des Departements für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau vom 29. November 2021 in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes. Eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, erlassen durch eine zulässige Vorinstanz, liegt somit vor.

Art. 166 Abs. 2 LwG sieht vor, dass gegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonaler Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann; ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen. Damit besteht grundsätzlich eine Bestimmung in einem Bundesgesetz, welche die sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zu begründen vermag. Fraglich ist allerdings, ob der vorliegend angefochtene Entscheid des kantonalen Departements eine Verfügung über Strukturverbesserungen darstellt. Ist dies der Fall, könnte er nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

**1.2.1** Zunächst ist kurz festzuhalten, worum es im vorliegenden Beschwerdeverfahren geht: Die Parzelle Nr. (...), Grundbuch (Gemeinde), bildete Gegenstand der in den Jahren 1962 bis 1977 durchgeführten Güterzusammenlegung (Bezeichnung). Im Grundbucheintrag der Parzelle ist daher ein Zerstückelungsverbot angemerkt. Im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Verkauf des landwirtschaftlichen Gewerbes (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes) durch die Beschwerdegegnerin 1 bewilligte das kantonale Landwirtschaftsamt mit Bodenrechtsentscheid Nr. 294 vom 8. Dezember 2020 gestützt auf das BGG die Abtrennung des (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes) vom übrigen Grundeigentum der Beschwerdegegnerin 1. Zudem bewilligte es die Abtrennung des (Flurname) ab der Parzelle Nr. (...), und damit vom (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes), sowie den Erwerb des (Name des landwirtschaftlichen Gewerbes) durch die Beschwerdegegner 2. Mit dem gleichentags ergangenen – dem vorliegenden Verfahren zugrundeliegenden – Entscheid Nr. 55 bewil-

ligte das Landwirtschaftsamt zudem gestützt auf Art. 102 LwG die Abtrennung des (Flurname) im Ausmass von ca. (Anzahl) a ab der Parzelle Nr. (...) und legte fest, dass das Zerstückelungsverbot auf beiden aus der Aufteilung der Parzelle hervorgehenden Parzellen bestehen bleibe. Bei der abzutrennenden Fläche von Parzelle Nr. (...) handle es sich grösstenteils um Wald sowie unförmige und steile Wies- und Weideflächen. Zudem erfolge die Abtrennung entlang bestehender Flurstrassen, so dass keine Bewirtschaftungseinschränkungen entstünden. Aus diesen Gründen könnten die Voraussetzungen als erfüllt betrachtet werden, um für die vorgesehene Aufteilung eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot zu erteilen. Den gegen diesen Entscheid erhobenen Rekurs des BLW wies das kantonale zuständige Departement mit Entscheid vom 29. November 2021 ab. Zur Begründung hielt es im Wesentlichen fest, dass in Würdigung des konkreten Einzelfalls ein wichtiger Grund für eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 Abs. 3 LwG auszumachen sei und die Bewilligung der Abtrennung folglich rechtmässig erfolgt sei.

**1.2.2** Das BLW begründet die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung seiner Beschwerde gegen den Entscheid des kantonalen Departements wie folgt: Es sei gestützt auf Art. 166 Abs. 2 und 3 LwG berechtigt, gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde zu erheben. Der vorliegend angefochtene Entscheid habe keine Subventionierung einer Strukturverbesserung zum Gegenstand. Angefochten werde somit weder die Gewährung eines Strukturverbesserungsbeitrages noch eines Investitionskredits, sondern die Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot auf einer Parzelle.

Das zum Meinungs-austausch eingeladenes Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau vertritt ebenfalls die Auffassung, das Bundesverwaltungsgericht sei zuständig zur Behandlung der vorliegenden Materie. Mit dem Begriff "kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen" seien immer nur solche Verfügungen gemeint, die Massnahmen zum Gegenstand hätten, die eine Strukturverbesserung *herbeiführten*, beispielsweise das Verbot der Zweckentfremdung und der Zerstückelung gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG. Aus der gesetzgeberischen Absicht, dass die Unzuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr davon abhängen solle, ob die Strukturverbesserung mit Beiträgen unterstützt worden sei, könne nicht abgeleitet werden, dass das Bundesverwaltungsgericht auch nicht mehr für kantonale Verfügungen zuständig sein solle, deren Gegenstand gar nicht

die Anordnung einer Strukturverbesserung, sondern deren Rückgängigmachung durch Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot sei. Auch könne diese Unzuständigkeit nicht mittels einer extensiven Auslegung des Begriffs "Verfügungen über Strukturverbesserungen" begründet werden, wonach darunter auch Massnahmen fielen, mit welchen die Strukturverbesserung wieder rückgängig gemacht werde. Die Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot sei keine Strukturverbesserungsmassnahme. Hätte es der Absicht des Gesetzgebers entsprochen, dass auch die Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot eine Verfügung über Strukturverbesserungen im Sinne von Art. 166 Abs. 2 LwG darstelle, wäre das Bundesverwaltungsgericht nie für die Überprüfung einer kantonalen Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot zuständig gewesen, was offensichtlich nicht der bisherigen Praxis des Bundesverwaltungsgerichts entspreche. Nur diese Zuständigkeit gewährleiste schliesslich auch eine schweizweit einheitliche Praxis im Bereich kantonalen Bewilligungen, welche der bundesgesetzlich gewollten Strukturverbesserung widersprechen könnten.

**1.2.3** Im Urteil des BVGer B-5178/2012 vom 2. September 2013 (Folgeverfahren Urteile des BVGer B-3262/2014 vom 3. September 2014 und B-3704/2016 vom 25. November 2016 sowie des BGer 2C\_915/2013 vom 14. Oktober 2013 und 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016), in welchem ebenfalls Fragen im Zusammenhang mit einem Zerstückelungsverbot nach Art. 102 LwG zu behandeln waren, hielt das Bundesverwaltungsgericht fest (vgl. dortige E. 1.2), der angefochtene Entscheid sei in Anwendung des LwG ergangen und habe keine Subventionierung einer Strukturverbesserung zum Gegenstand. Es erklärte sich deshalb in Anwendung der damals gültigen, von der heutigen im Wortlaut abweichenden Fassung von Art. 166 Abs. 2 LwG für zuständig. Es stellt sich somit die Frage, wie (der heutige) Art. 166 Abs. 2 LwG zu verstehen ist.

**1.2.4** Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes

Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 147 V 79 E. 7.3.1; 147 V 55 E. 5.1; 147 II 25 E. 3.3 je m.w.H.).

**1.2.5** Der Gesetzeswortlaut (siehe E. 1.2) erscheint zwar an sich klar; kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen können nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Zu prüfen ist aber, ob einerseits der angefochtene Entscheid eine Strukturverbesserung zum Inhalt hat und wie andererseits die Norm vor dem Hintergrund der verschiedenen erfolgten Änderungen zu verstehen ist.

**1.2.5.1** Art. 102 LwG besagt, 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, zudem darf Boden, welcher Gegenstand einer Güterzusammenlegung war, nicht zerstückelt werden (Abs. 1). Wer das Verbot der Zweckentfremdung oder der Zerstückelung verletzt, hat die vom Bund geleisteten Beiträge zurückzuerstatten und allen verursachten Schaden zu ersetzen (Abs. 2). Der Kanton kann Ausnahmen vom Zweckentfremdungs- und Zerstückelungsverbot bewilligen, wenn wichtige Gründe vorliegen. Er entscheidet, ob die geleisteten Beiträge ganz oder teilweise zurückzuerstatten sind oder ob auf eine Rückerstattung verzichtet wird (Abs. 3). Ausführungsbestimmungen dazu finden sich in den Art. 33 ff. der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV; SR 913.1). So hält Art. 35 Abs. 3 SVV, wie schon das Gesetz, fest, dass Boden, welcher Gegenstand einer Güterzusammenlegung war, nicht zerstückelt werden darf. Art. 36 SVV führt sodann wichtige Gründe für die Bewilligung von Zweckentfremdungen und Zerstückelungen auf.

**1.2.5.2** Unter Strukturverbesserungen wird ein breites Spektrum unterschiedlicher Massnahmen verstanden, welche die Verbesserung bzw. Erhaltung der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital zum Zweck haben. Angestrebt werden eine erhöhte Produktivität und damit einhergehend auch ein Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung des ländlichen Raums (vgl. ROLAND NORER, in: Roland Norer [Hrsg.], Handbuch zum Agrarrecht, 2017,

N 151). Dazu gewährt der Bund Investitionshilfen in Form von Beiträgen und Investitionskrediten (vgl. Art. 87 LwG, Art. 1 SVV). Unter anderem gewährt er Beiträge für Bodenverbesserungen (vgl. Art. 93 Abs. 1 Bst. a LwG); als solche gilt (unter anderem) die Neuordnung des Grundeigentums (vgl. Art. 94 Abs. 1 Bst. b LwG). Die Regelungen zu Strukturverbesserungen gliedern sich in die allgemeinen Bestimmungen (1. Kapitel, Art. 87-92 LwG) sowie in jene zu den Beiträgen (2. Kapitel, Art. 93-104 LwG) und den Investitionskrediten (3. Kapitel, Art. 105-112 LwG). Art. 102 LwG, der das Verbot der Zweckentfremdung und der Zerstückelung normiert, findet sich dabei im 3. Abschnitt "Sicherung der Strukturverbesserungen" des 2. Kapitels "Beiträge".

**1.2.5.3** Die streitgegenständliche Parzelle ist – unbestrittenermassen – im Rahmen einer Güterzusammenlegung entstanden. Eine solche erstreckt sich auf eine Mehrzahl von Grundstücken und beinhaltet die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse daran zum Zwecke ihrer besseren oder günstigeren Nutzung. Landwirtschaftliche Güterzusammenlegungen zielen zunächst auf Arrondierung der Grundstücke, im Weiteren aber auch auf sonstige Verbesserungen von gemeinschaftlichem Interesse (Gesamtmelioration) ab (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 266 f.). So stellte auch das Bundesgericht in einem Entscheid betreffend das Zerstückelungsverbot nach Art. 102 LwG (siehe schon E. 1.2.3) fest, unter Strukturverbesserungen seien insbesondere Bodenverbesserungen in Form einer Neuordnung von Eigentumsverhältnissen zu verstehen. Solche Strukturverbesserungen könnten, auf Gesuch eines Antragstellers (Art. 21 SVV), durch Bundesbeiträge mitfinanziert werden (Art. 93 Abs. 1 lit. a LwG; Art. 14 ff. SVV). Das Zerstückelungsverbot stelle in diesem Zusammenhang sicher, dass die mit Beiträgen der öffentlichen Hand durchgeführte Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nicht vereitelt werde. Aus der Gesetzessystematik ergebe sich, dass der Anwendungsbereich des Zerstückelungsverbots gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG auf durch Bundesbeiträge mitfinanzierte Verbesserungen beschränkt bleibe und deren Sicherung bezwecke (vgl. Urteil des BGer 2C\_931/2014 vom 23. Mai 2016 E. 3.3 m.H.). In einem früheren Entscheid hatte das Bundesgericht bereits erwogen, der Gesetzeszweck des Zerstückelungsverbots gemäss Art. 102 Abs. 1 LwG i.V.m. Art. 35 Abs. 3 SVV bestehe darin, die Wirkungen der für Strukturverbesserungen gewährten Bundesbeiträge zeitlich möglichst lange anhalten zu lassen (vgl. Urteil des BGer 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002 E. 3.1 m.H.).

**1.2.5.4** Es lässt sich somit festhalten, dass die vorliegend umstrittene Frage, ob zu Recht eine Ausnahme vom Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 LwG bewilligt wurde, das Thema der Strukturverbesserungen beschlägt, zumal eine Massnahme zur Sicherung einer Bodenverbesserung ausnahmsweise aufgehoben werden soll.

## **1.2.6**

**1.2.6.1** Die Entstehungsgeschichte von Art. 166 Abs. 2 LwG zeigt auf, dass sein letzter Teilsatz verschiedene Änderungen erfahren hat. Der im neuen Landwirtschaftsgesetz vorgesehene Gesetzestext lautete zunächst wie folgt: "Gegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonaler Instanzen in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen kann bei der Rekurskommission EVD Beschwerde erhoben werden; ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen und die soziale Begleitmassnahme" (Art 166 Abs. 2 LwG 1998, AS 1998 3033, 3075). Die Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002, BBl 1996 IV 1) betreffend unter anderem das neue Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 hält zur sachlichen Zuständigkeit fest, kantonale Verfügungen im Zusammenhang mit den Strukturverbesserungen und der Sozialmassnahme sollten nicht an die Rekurskommission EVD weiterziehbar sein. Diese Lösung entspreche der geltenden Regelung. Die Verfahren für Strukturverbesserungen und die soziale Begleitmassnahme würden vom Kanton geregelt (BBl 1996 IV 277).

**1.2.6.2** Mit der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 20. Juni 2003 wurde der letzte Teilsatz der Bestimmung folgendermassen umformuliert: "ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, *die mit Beiträgen unterstützt werden*" (Art. 166 Abs. 2 LwG 2003, AS 2003 4217, 4229; in Kraft getreten am 1. Januar 2004). Die Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007, BBl 2002 4721) hielt diesbezüglich fest, dass bis dahin Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen an die einstige Rekurskommission EVD im Bereich des 4. und 5. Titels des LwG nicht zulässig gewesen seien. Die praktische Erfahrung habe gezeigt, dass diese Einschränkung im Zusammenhang mit der Gewährung von Betriebshilfedarlehen und Investitionskrediten zu weit gegangen sei (BBl 2002 4843 f.). Entgegen der bisherigen Regelung sollte das zuständige Bundesamt Verfügungen letzter kantonaler Instanzen bezüglich der Gewährung von Betriebshilfedarlehen (Art. 78 ff.; soziale Begleitmassnahmen) und Investi-

onskrediten (Art. 105 ff.) an die Rekurskommission EVD weiterziehen können. Damit bestehe die Möglichkeit, in Zukunft auch Verfügungen unter dem sogenannten Grenzbetrag anzufechten, was zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis erforderlich sei. Für die Gewährung von Beiträgen nach Art. 93 werde die bisherige Regelung beibehalten. Beiträge würden durch das zuständige Bundesamt mit Beschwerdemöglichkeit an die Rekurskommission EVD verfügt, weshalb die Einschränkung in Abs. 2 zu keinen Problemen führe. Nach wie vor soll gewährleistet sein, dass kantonale Verfügungen betreffend Strukturverbesserungen, an welche Bundesbeiträge ausgerichtet würden, nicht an die Rekurskommission EVD weitergezogen werden könnten. Die Gründe lägen bei den kantonale geregelten Verfahren, die den Rechtswittelweg an das kantonale Verwaltungsgericht, eventuell an das Bundesgericht, vorsähen. Ein zweiter Rechtswittelweg müsse hier ausgeschlossen werden. Dieser Sachverhalt sei auch die seinerzeitige Begründung für die Beschränkung in Abs. 2 gewesen (BBI 2002 4844 f.).

**1.2.6.3** Eine weitere wesentliche Änderung erfuhr der Absatz per 1. Januar 2014; seither ist die aktuell geltende Fassung in Kraft. Mit dieser wurde die per 1. Januar 2004 eingefügte Passage "die mit Beiträgen unterstützt werden" im letzten Teilsatz wieder gestrichen, so dass Art. 166 Abs. 2 LwG nun lautet: "Gegen Verfügungen der Bundesämter, der Departemente und letzter kantonaler Instanzen in Anwendung dieses Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden; ausgenommen sind kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen". Die Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 (Agrarpolitik 2014-2017, BBI 2012 2075) führt zum Thema Strukturverbesserungen aus, dass das Verfahren zur Feststellung der Wettbewerbsneutralität bei Investitionshilfen den Kantonen zugewiesen und der Rechtsschutz bei der Gewährung von Beiträgen und Investitionskrediten vereinheitlicht werden soll (BBI 2012 2081). Die bisherige Regelung habe vorgesehen, dass kantonale Verfügungen über Strukturverbesserungen, die mit Beiträgen unterstützt wurden, nicht mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht hätten weitergezogen werden können. Mit dieser Ausnahme, ausschliesslich für Projekte, die mit Beiträgen unterstützt werden, habe sich bei einer Beschwerde in bestimmten Fällen eine unerwünschte Gabelung der Verfahren ergeben. Werde nämlich für ein Projekt gleichzeitig ein Beitrag und ein Investitionskredit gewährt (kombinierte Unterstützung), könne bei einer Beschwerde sowohl ein kantonales Verfahren über den Beitrag als auch ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht über den Investitionskredit

eröffnet werden. Durch die neue Bestimmung der abschliessenden Prüfung der Wettbewerbsneutralität durch den Kanton in Art. 89a LwG und die Voraussetzung einer rechtskräftigen Genehmigung der Projekte auf kantonaler Stufe vor einem Entscheid des BLW in Art. 108 LwG könne die Verfahrensregelung auch für Investitionskredite auf kantonaler Stufe stattfinden. Indem der letzte Satzteil von Art. 166 Abs. 2 "die mit Beiträgen unterstützt werden" gestrichen werde, unterlägen alle Verfügungen über Strukturverbesserungen, das heisst zu Projekten, die sowohl mit Beiträgen als auch mit Investitionskrediten unterstützt werden, der kantonalen Gerichtsbarkeit (BBI 2012 2268). In der parlamentarischen Beratung gab diese Änderung keinen Anlass zu Diskussionen. So stimmte der Nationalrat in der Herbstsession 2012 (Amtliches Bulletin des Nationalrats, AB 2012 N 1705) dem Antrag der Kommission auf Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats zu. Der Ständerat tat es ihm in der darauffolgenden Wintersession gleich (Amtliches Bulletin des Ständerats, AB 2012 S 1217).

**1.2.6.4** Der Entstehungsgeschichte und insbesondere den Materialien lässt sich somit entnehmen, dass es die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers war, für kantonale Verfügungen betreffend Strukturverbesserungen ein kantonales Verfahren und einen kantonalen Instanzenzug vorzusehen. Solche Verfügungen sollten nicht bei der damaligen Rekurskommission EVD, einer Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts, angefochten werden können. Mit der Änderung des LwG von 2003 sollten neu Verfügungen letzter kantonalen Instanzen bezüglich der Gewährung von Betriebshilfedarlehen (Art. 78 ff.; soziale Begleitmassnahmen) und Investitionskrediten (Art. 105 ff.) an die Rekurskommission EVD weitergezogen werden können, ebenso wie Beiträge (Art. 93), die ohnehin durch das zuständige Bundesamt mit Beschwerdemöglichkeit an die Rekurskommission EVD verfügt wurden. Demgegenüber sollten kantonale Verfügungen betreffend Strukturverbesserungen, an welche Bundesbeiträge ausgerichtet wurden, nach wie vor nicht an die Rekurskommission EVD weitergezogen werden können. Da es angesichts dieser Ausnahme in bestimmten Fällen zu einer unerwünschten Gabelung der Verfahren vor einem kantonalen bzw. dem Bundesverwaltungsgericht kommen konnte, wurde schliesslich mit der Änderung des LwG von 2013 der Teilsatz "die mit Beiträgen unterstützt werden" gestrichen. Damit sollen nach dem Willen des Gesetzgebers sämtliche Verfügungen über Strukturverbesserungen, unabhängig davon, ob sie mit Beiträgen oder mit Investitionskrediten unterstützt werden, der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehen. Bezweckt wird damit, allfällige Spaltungen des Rechtsmittelwegs und der Zuständigkeiten in ein

und demselben Projekt zu vermeiden. Die geltende Regelung der sachlichen Zuständigkeit für Rechtsmittelverfahren im Bereich von Strukturverbesserungen entspricht somit wieder jener bei Inkrafttreten des neuen LwG im Jahr 1999.

**1.2.7** Ausgehend davon, dass mit der Bewilligung einer Ausnahme vom Zerstückelungsverbot gemäss Art. 102 LwG die Sicherung einer gewährten Verbesserung aufgehoben werden soll (siehe vorstehend E. 1.2.5.1 ff.), und vor dem Hintergrund insbesondere der Entstehung und den Gründen für die weiteren Anpassungen von Art. 166 Abs. 2 LwG, ist der Schluss zu ziehen, dass der angefochtene Entscheid eine kantonale Verfügung über eine Strukturverbesserung im Sinne dieser Bestimmung darstellt. Dass eine unterschiedliche Handhabung angebracht wäre, je nachdem ob mit einer Verfügung eine Strukturverbesserung gesichert oder eine solche Sicherungsmassnahme wieder rückgängig gemacht werden soll, erscheint in diesem Zusammenhang – entgegen der vom Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau im Rahmen des Meinungsaustausches vertretenen Ansicht – nicht naheliegend. Der angefochtene Entscheid untersteht mithin, dem Willen des Gesetzgebers zufolge, dem kantonalen Verfahren und Instanzenzug. Diese Lösung entspricht denn auch der bundesgerichtlichen Praxis (vgl. Urteile des BGer 2C\_266/2007 vom 21. Januar 2008 [betr. Rückerstattung von Beiträgen mangels Vorliegens wichtiger Gründe i.S.v. Art. 102 Abs. 3 LwG] und 1A.36/2001 vom 29. Januar 2002 [Verweigerung einer Ausnahmbewilligung vom Zerstückelungsverbot mangels Vorliegens wichtiger Gründe i.S.v. Art. 102 Abs. 3 LwG]). Die vom Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau ebenfalls angesprochene Pflege einer schweizweit einheitlichen Praxis im Bereich kantonalen Bewilligungen wird entsprechend durch das Bundesgericht gewährleistet. Die sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung der vom BLW erhobenen Beschwerde ist somit nicht gegeben.

**1.3** Das Bundesverwaltungsgericht hat das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau gemäss Art. 8 Abs. 2 VwVG eingeladen, zur Zuständigkeitsfrage Stellung zu nehmen. Dieses erachtet sich für nicht zuständig (vgl. SV Bst. E und F). Damit liegt ein negativer Kompetenzkonflikt vor und das Bundesverwaltungsgericht fällt in Anwendung von Art. 9 VwVG einen (anfechtbaren) Entscheid über seine Zuständigkeit. Eine formelle Entscheidung gebietet sich im vorliegenden Fall umso mehr, als das Bundesverwaltungsgericht in der Zuständigkeitsfrage von der Regelung in einem früheren Urteil abweicht (vgl. BVGE 2009/30 E. 1.4 m.w.H.; s.a. BGE 136 IV 139). Auf die Beschwerde des BLW ist nach dem Gesagten nicht einzutreten.

**2.**

Es bleibt, über die Kosten und Entschädigungen für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu entscheiden.

**2.1** Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Bei Nichteintreten gilt die Beschwerde führende Partei als unterliegend. Freilich sind dem BLW als Bundesbehörde keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**2.2** Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. VGKE). Das unterliegende BLW hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 3 VGKE). Ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben das kantonale Landwirtschaftsamt (Erstinstanz) und das kantonale Departement (Vorinstanz; Art. 7 Abs. 3 VGKE). Der Beschwerdegegnerin 1, welche im vorliegenden Beschwerdeverfahren (wie die übrigen Verfahrensbeteiligten) lediglich die Einleitung des Meinungsaustausches mit dem Verwaltungsgericht sowie – mit dem vorliegenden Urteil – das Antwortschreiben des Verwaltungsgerichts in Kopie zugestellt erhalten hat, sind höchstens geringfügige Kosten entstanden. Die Beschwerdegegner 2 sind im vorliegenden Verfahren nicht vertreten, weshalb für beide ebenfalls von einer Parteientschädigung abzusehen ist (Art. 7 Abs. 4 VGKE).

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin 1, die Beschwerdegegner 2, die Vorinstanz, die Erstinstanz, das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF und das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Mia Fuchs

Pascal Sennhauser

**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 Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 7. April 2022

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Kopie des Schreibens des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 3. März 2022)
- die Beschwerdegegnerin 1 (Gerichtsurkunde; Beilage: Kopie des Schreibens des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 3. März 2022)
- die Beschwerdegegner 2 (Gerichtsurkunde; Beilage: Kopie des Schreibens des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 3. März 2022)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 55/2021; Gerichtsurkunde; Beilage: Kopie des Schreibens des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 3. März 2022)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde; Beilage: Kopie des Schreibens des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 3. März 2022)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)
- das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau (A-Post)