



Fall-Nr.: B 2012/252
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.04.2014
Entscheiddatum: 16.04.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 16.04.2014

Feststellungsverfügung betreffend landwirtschaftliche Grundstücke, Art. 84 lit. b BGG (SR 211.412.11), Art. 63 Abs. 1 lit. a, Art. 64 Abs. 1 BGG. Ob ein wichtiger Grund im Sinn von Art. 64 Abs. 1 BGG vorliegt, der eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung zu begründen vermag, setzt eine fallbezogene Abwägung der Interessen voraus. Weil das Aufwertungsprojekt, das dem Verfahren zugrunde lag, nicht mehr verwirklicht werden kann, kann auf die Beschwerde in Ermangelung eines aktuellen Anfechtungsinteresses nicht eingetreten werden (Verwaltungsgericht, B 2012/252).

Urteil vom 16. April 2014

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

Pro Natura St. Gallen-Appenzell, Postfach 103, 9014 St. Gallen,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. et dipl. chem. Hans Maurer,
Fraumünsterstrasse 17, Postfach 2018, 8022 Zürich,

gegen



St.Galler Gerichte

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Abteilung II, 1. Kammer,
Unterstrasse 28, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 22, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegner,

sowie

Kantonale Aufsichtsbehörde BGBB, Herr dipl. Ing. agr. ETH et lic. iur. HSG Urs
Kaufmann, Rosenweg 3, 8738 Uetliburg SG,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Feststellungsverfügung betreffend landwirtschaftliche Grundstücke

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 13. Dezember 2011 ersuchte Pro Natura St. Gallen-Appenzell (in der Folge: (Pro Natura) das Landwirtschaftsamt darum, es sei zu prüfen, ob der Verein (vgl. dazu act. 2/11 der Vorinstanz) die Parzellen Nrn. 0000, 0001 und 0002 ("L.", Grundbuch G.) zwecks Verwirklichung des "Aufwertungsprojekts L." und die Parzelle Nr. 0003 ("S.", Grundbuch G.) zwecks langfristiger Sicherung des sich dort befindenden Flachmoors erwerben könne. Die Grundstücke Nrn. 0000 und 0001 standen im Eigentum von A.B. die Grundstücke Nrn. 0002 und 0003 in demjenigen von K.T.-B.

Am 1. Februar 2012 befürwortete die Abteilung Natur- und Landschaftsschutz des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei das Gesuch (act. 8/7/2), und am 10. Februar 2012 stellte das Landwirtschaftsamt fest, Pro Natura könne bezüglich des Geschäfts A betreffend die Grundstücke Nrn. 0000 (5'696 m² Wiese), 0001 (3'864 m² Wiese,



St.Galler Gerichte

Scheune) und 0002 (12'132 m² Wiese, 190 m² unkultiviertes Gebiet, Scheune) keine Erwerbsbewilligung nach Art. 61 ff. des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11, abgekürzt BGG) in Aussicht gestellt werden, während eine solche für das Grundstück Nr. 0003 bestehend aus 4'722 m² Streue und 182 m² unproduktiver Fläche (Geschäft B) unter Vorbehalt der Überprüfung des Kaufpreises auf seine Zulässigkeit erteilt werden könne (act. 8/7/1).

B./ Am 13. März 2012 erhob Pro Natura, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Maurer, Zürich, gegen die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 10. Februar 2012 Beschwerde bei der Verwaltungsrekurskommission. Er stellte die Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei die Erwerbsbewilligung für die landwirtschaftlichen Grundstücke Nrn. 0000, 0001 und 0002 zu erteilen (Ziff. 1), eventuell sei die Vorinstanz zu verpflichten, die Erwerbsbewilligungen für diese Grundstücke zu erteilen (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (Ziff. 3).

Nachdem die Verwaltungsrekurskommission, Abteilung II, 1. Kammer, am 24. Oktober 2012 einen Augenschein durchgeführt hatte, wies sie die Beschwerde gleichentags ab (Ziff. 1) und auferlegte Pro Natura amtliche Kosten im Betrag von Fr. 2'000.-- (Ziff. 2).

C./ Am 27. November 2012 erhob Pro Natura durch seinen Rechtsvertreter gegen den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission vom 24. Oktober 2012 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Pro Natura stellte die Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei die Erwerbsbewilligung für die Grundstücke Nrn. 0000, 0001 und 0002 (Gesamtfläche: 2.19 ha) zu erteilen (Ziff. 1), eventuell sei das Landwirtschaftsamt zu verpflichten, die Erwerbsbewilligung für die besagten Grundstücke zu erteilen (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Landwirtschaftsamtes (Ziff. 3). Am 12. Dezember 2012 liess sich die Verwaltungsrekurskommission vernehmen und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Die kantonale Aufsichtsbehörde BGG (in der Folge: Aufsichtsbehörde), vertreten durch Urs Kaufmann, Uetliburg, nahm am 10. Januar 2013 Stellung und beantragte, auf die Beschwerde sei mangels Legitimation nicht einzutreten. Zur Begründung wurde geltend gemacht, das "Aufwertungsprojekt L." könne nicht mehr verwirklicht werden, weil das Landwirtschaftsamt am 12. November 2012 die Bewilligung zum Erwerb des Grundstücks Nr. 0002, dem Schwerpunkt des Projekts,



St.Galler Gerichte

wie auch des Grundstücks Nr. 0003 durch den Landwirt F.R. erteilt habe. Das Landwirtschaftsamt, A.B., K.T.-B. und die Pächter der Grundstücke verzichteten darauf, sich vernehmen zu lassen. Pro Natura replizierte am 27. Februar 2013 durch seinen Rechtsvertreter und hielt an den Anträgen fest.

Am 15. April 2013 nahm die Aufsichtsbehörde innert erstreckter Frist materiell Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne bzw. die Angelegenheit sei eventuell an die Vorinstanz zurückzuweisen, wenn die Beschwerde ganz oder teilweise gutgeheissen werde.

Am 30. Januar 2014 ersuchte das Verwaltungsgericht den Rechtsvertreter von Pro Natura darum, den Nachweis zu erbringen, dass A.B. nach wie vor bereit sei, Pro Natura die Grundstücke Nrn. 0000 und 0001 zu veräussern. Gemäss Mitteilung des Rechtsvertreters vom 21. Februar 2014 ist dies nicht der Fall. Er beruft sich aber darauf, weil eine Grundsatzfrage zur Diskussion stehe, sei ein aktuelles Rechtsschutzinteresse nicht erforderlich. Die Vorinstanz und das Landwirtschaftsamt verzichteten darauf, sich dazu zu äussern. Die Aufsichtsbehörde nahm am 19. März 2014 Stellung und beantragte, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Sodann erfüllt die Beschwerdeeingabe vom 27. November 2012 die gesetzlichen Anforderungen zeitlich, formal und inhaltlich (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.2. Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann nach Art. 84 lit. b BGG von der Bewilligungsbehörde insbesondere feststellen lassen, ob der Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bewilligt werden kann.

Am 10. Februar 2012 hat das Landwirtschaftsamt festgestellt, dass Pro Natura eine Erwerbsbewilligung für das Grundstück Nr. 0003 in Aussicht gestellt werden könne,



nicht aber eine solche für die Grundstücke Nrn. 0000, 0001 und 0002. Dabei handelt es sich um Feststellungsverfügungen im Sinn von Art. 84 lit. b BGG (vgl. dazu auch Ziff. 1.a. des angefochtenen Entscheids). Unbestritten ist, dass die drei strittigen Grundstücke für einen Erwerb durch Pro Natura nicht mehr zur Verfügung stehen, weshalb die Anträge betreffend Erteilung einer Erwerbsbewilligung dafür gegenstandslos geworden sind und die Eigentümer und Pächter der Grundstücke am Verfahren nicht mehr beteiligt sind. Hinzu kommt, dass im Rechtsmittelverfahren ohnehin nur hätte geprüft werden können, ob die Feststellungen rechtmässig erfolgt sind oder nicht.

1.3. Zu prüfen ist dennoch, ob Pro Natura ein Rechtsschutzinteresse an der Überprüfung des angefochtenen Entscheids hat, obschon feststeht, dass das "Aufwertungsprojekt L.", das ihm zugrunde liegt, nicht verwirklicht werden kann. Der Beschwerdeführer macht geltend, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung könne im vorliegenden Fall vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses abgesehen werden. Unter Berufung auf BGE 128 II 34 E. 1b und BGE 138 II 42 E. 1 hält er dafür, vorliegend gehe es um die Grundsatzfrage, ob Naturschutzorganisationen gestützt auf die Generalklausel von Art. 64 Abs. 1 Ingress BGG berechtigt seien, landwirtschaftliche Grundstücke zum Zweck der Renaturierung und Förderung der Biodiversität zu erwerben bzw. ob ein ökologisches Aufwertungsprojekt als "wichtiger Grund" für den Landerwerb gelten könne.

1.3.1. Die Legitimation für ein Feststellungsbegehren setzt ein persönliches tatsächliches oder rechtliches und aktuelles Interesse, welches eine konkrete Rechtsfrage betrifft, voraus (Herrenschwand/Stalder, in: Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Brugg 2011, Rz. 6 zu Art. 84 BGG mit Hinweisen). Das Landwirtschaftsamt bejahte den Feststellungsanspruch von Pro Natura, weil im Gesuch vom 13. Dezember 2011 geltend gemacht worden war, A.B. und K.T.-B. würden Pro Natura die Grundstücke zwecks ökologischer Aufwertung bzw. möglichst guter Pflege des Schutzgebiets veräussern (act. 7/8 der Vorinstanz). Auch die Vorinstanz ging von einem aktuellen Rechtsschutzinteresse von Pro Natura aus, in der Annahme, es bestehe die Absicht, Kaufverträge betreffend die Grundstücke abzuschliessen.



Unbestritten ist, dass die Befugnis zur Rechtsmittelerhebung grundsätzlich voraussetzt, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist. Das bedeutet, dass die rechtliche oder tatsächliche Situation für den Beschwerdeführer durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst wird. Dies kann auch der Fall sein, wenn die Wirkungen erst in Zukunft eintreten, sofern das Begehren nicht darauf abzielt, gleichsam auf "Vorrat" eine Entscheidung herbeizuführen. Fällt das Interesse im Verlauf des Verfahrens dahin, so wird die Streitsache grundsätzlich gegenstandslos (M. Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 N. 26; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 946 mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, *Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen*, St. Gallen 2003, Rz. 400 mit Hinweisen). Ausnahmsweise kann auf das aktuelle praktische Interesse verzichtet werden (BGE 138 II 45 E. 1.3 mit Hinweis auf BGE 131 II 674 E. 1.2 und BGE 137 I 24 E. 1.3.1). Die Praxis sieht von diesem Erfordernis ab, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine gerichtliche Prüfung stattfinden könnte. Weiter muss ein öffentliches Interesse an der Beantwortung der Frage bestehen, was namentlich der Fall ist, wenn eine Grundsatzfrage zu entscheiden ist (Bertschi, in: Kommentar VRG, a.a.O., § 21 N. 25 mit Hinweisen; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 946 mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 401). Das Rechtsschutzinteresse wird aber nicht bejaht, wenn nur ein Entscheid über eine theoretische Rechtsfrage angestrebt wird (Bertschi, in: Kommentar VRG, a.a.O., § 21 N. 25 mit Hinweisen). Mit dem Urteil BGE 128 II 34 ff. hat das Bundesgericht die Gesetzmässigkeit einer Vorschrift der Schlachtviehverordnung geprüft, obschon das aktuelle Interesse der Beschwerdeführer an einer höheren Kontingenzzuteilung zufolge Ablaufs der Kontingenzperiode fraglich war. Mit dem Urteil BGE 138 II 42 ff. hat das Bundesgericht beurteilt, ob und wie die Eignung eines "Postholders" gestützt auf die einschlägigen luftrechtlichen Bestimmungen überprüft werden darf, obschon der betroffene Kandidat in der Zwischenzeit pensioniert worden war.

1.3.2. Nach Art. 63 Abs. 1 lit. a BGGB wird die Bewilligung zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks verweigert, wenn der Erwerber nicht Selbstbewirtschafter ist. Art. 64 Abs. 1 BGGB legt fest, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung gemacht werden kann. Bei



fehlender Selbstbewirtschaftung ist die Bewilligung zu erteilen, wenn der Bewerber einen wichtigen Grund nachweist, namentlich wenn das landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstück in einer Schutzzone liegt und der Erwerber den Boden zum Zwecke dieses Schutzes erwirbt (lit. d) oder mit dem Erwerb die schutzwürdige Umgebung einer historischen Stätte, Baute oder Anlage oder ein Objekt des Naturschutzes erhalten werden soll (lit. e). Die Aufzählung der wichtigen Gründe in Art. 64 Abs. 1 lit. a-g BGGB ist nicht abschliessend, sondern lässt einen weiteren Anwendungsbereich zu (Stalder/Bandli, in: Kommentar zum BGGB, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 64 BGGB). Wenn ein Sachverhalt ausserhalb des Regelungsbereichs der aufgezählten Tatbestände liegt, ist das Vorliegen eines wichtigen Grundes gestützt auf die Generalklausel zu prüfen, wobei die in den Ausnahmetatbeständen zum Ausdruck gebrachten Wertungen einzubeziehen sind (Stalder/Bandli, in: Kommentar zum BGGB, a.a.O., Rz. 8a zu Art. 64 BGGB mit Hinweis auf BGer 5A.22/2002 vom 7. Februar 2003 E. 3.1, in: ZBI 104/2003 S. 669).

1.3.3. Die Vorinstanz hat erwogen, es würden keine Anhaltspunkte bestehen, wonach Art.64 Abs. 1 lit. d und e BGGB auch eine Ausnahme zum Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke im Hinblick auf die Entwicklung künftiger Schutz zonen und Schutzobjekte ermöglichen solle (E. 4 a) gg), S. 11 des angefochtenen Entscheids). Sodann ist sie zum Ergebnis gelangt, zur Verwirklichung von Zielen des Naturschutzes bzw. der ökologischen Aufwertung sei ein Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken abweichend vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung nur möglich, wenn die Voraussetzungen von Art. 64 Abs. 1 lit. d oder e BGGB erfüllt seien (E. 4 b) dd), S. 16 des angefochtenen Entscheids).

1.3.4. Der Beschwerdeführer anerkennt die Feststellung der Vorinstanz, wonach die Ausnahmetatbestände von Art. 64 Abs. 1 lit. d oder e BGGB nicht erfüllt sind (Ziff. 3.11. der Beschwerdeschrift vom 27. November 2012). Strittig ist einzig, ob Art. 64 Abs. 1 lit. d und e BGGB Ausnahmen vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung aus Gründen des (Natur)Schutzes abschliessend regeln oder ob eine solche auch gestützt auf die Generalklausel des "wichtigen Grundes" möglich ist.

1.3.5. Ob ein wichtiger Grund im Sinn von Art. 64 Abs. 1 BGGB vorliegt, ist eine Rechtsfrage. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. dazu Cavelti/



Vögeli, a.a.O., Rz. 724 ff.), der unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und in Würdigung der in den ausdrücklich erwähnten Ausnahmetatbeständen von Art. 64 Abs. 1 lit. a-g zum Ausdruck gebrachten Wertungen konkretisiert werden muss. Dabei ist auf die agrarpolitischen Zielsetzungen des BGG zurückzugreifen, ist es doch Ziel der Bewilligungspflicht, durch Überprüfung des Verpflichtungsgeschäfts sicherzustellen, dass die von den Parteien beabsichtigte Eigentumsübertragung bzw. ein ihr wirtschaftlich gleichkommendes Rechtsgeschäft mit den Zielsetzungen des bäuerlichen Bodenrechts in Einklang steht (Stalder/Bandli, in: Kommentar zum BGG, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 64 BGG mit Hinweis u.a. auf BGE 122 III 287 E. 3a, BGer 5A. 22/2002 vom 7. Februar 2003 E. 3.1, in: ZBI 104/2003, S. 666).

Die Frage, ob ein wichtiger Grund im Sinn der Generalklausel von Art. 64 Abs. 1 BGG vorliegt, der eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung zu begründen vermag, kann deshalb nicht losgelöst von den konkreten Umständen des Einzelfalls beantwortet werden. Voraussetzung ist eine fallbezogene Abwägung der Interessen, die das BGG verfolgt - Förderung des bäuerlichen Grundeigentums und Erhalt von Familienbetrieben (vgl. Schmid-Tschirren/Hotz, in Kommentar zum BGG, a.a.O., Rz. 7 zu Art. 1 BGG) - und denjenigen, denen ein konkretes dem Verfahren zugrunde liegendes Vorhaben Rechnung tragen soll und die der Gesuchsteller unter Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort nachzuweisen hat. Weil das "Aufwertungsprojekt L.", welches dem Verfahren zugrunde lag, nicht verwirklicht werden kann, ist eine derartige Beurteilung nicht mehr möglich bzw. es kann nicht geprüft werden, ob die vormals geplante extensive Nutzung der zur Diskussion stehenden Fläche entsprechend der Annahme von Pro Natura eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung zu begründen vermocht hätte. Die Berufung darauf, die Frage könne sich bei künftigen Aufwertungsprojekten erneut stellen, hilft deshalb nicht weiter, abgesehen davon, dass nicht anzunehmen ist, dass vergleichbare Projekte in vergleichbarer Umgebung zur Diskussion stehen könnten.

2. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass auf die Beschwerde in Ermangelung eines aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht eingetreten werden kann. Bei dieser Sachlage kann offen bleiben, welche Rechtsstellung der Aufsichtsbehörde in einem Verfahren wie dem vorliegenden zukommt.

2.1. (...).



2.2. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.--. Der Rest von Fr. 1'500.-- wird dem Beschwerdeführer zurückbezahlt.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Regula Haltinner-Schillig