



Fall-Nr.: B 2016/83
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.02.2018
Entscheiddatum: 22.02.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 22.02.2018

Jagd, Art. 8-10 und 11 JG (sGS 853.1). Streitig ist die Auslegung von Art. 11 JG, wenn zwei (oder mehrere) Bewerbergruppen die qualitativen Voraussetzungen (Eignung) für die Revierversgabe nach Art. 8 ff. JG, insbesondere Art. 10 JG, erfüllen. Mit Art. 8-10 JG soll die für die Erfüllung der Jagdaufgaben erforderliche fachliche und jagdliche Qualität sichergestellt werden. Erfüllen zwei oder mehrere Bewerbergruppen die Voraussetzungen, gibt die in Art. 11 JG enthaltene quantitative Vorgabe der „meisten Bewerberinnen und Bewerber“ den Ausschlag für die Revierversgabe. Eine erneute Prüfung der Eignungsvoraussetzungen und damit ein Abweichen vom klaren Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 lit. b JG ist nicht zulässig (Verwaltungsgericht, B 2016/83).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

A1. bis A12.

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch A1.,

gegen



Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

B1. bis B14.

Beschwerdegegner,

alle vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Severin Gabathuler, Glaus Gabathuler AG, Städtchenstrasse 52, 7320 Sargans,

Gegenstand

Vergabe des Jagdreviers Nr. 01 Y. für die Pachtdauer 2016 bis 2024

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 31. August 2015 wurden die Jagdreviere für die Pachtperiode 2016 bis 2024 zur Bewerbung ausgeschrieben, darunter das als "auswärtig" bezeichnete Revier Nr. 01 Y. mit einer notwendigen Anzahl von acht Pächterinnen und Pächtern (Amtsblatt [ABI] 2015, S. 2175 f.). Innert Frist bewarben sich für das Revier Nr. 01 Y. die Bewerbergruppe A, bestehend aus A1. bis A12. sowie die Bewerbergruppe B, bestehend aus B1. bis B14.



St.Galler Gerichte

b. Mit Verfügung vom 17. Dezember 2015 vergab das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) das auswärtige Revier Nr. 01 Y. der Bewerbergruppe A im Wesentlichen mit der Begründung, zwar würden beide Bewerbergruppen die Vergabevoraussetzungen grundsätzlich erfüllen. Für die Bewerbergruppe A spreche aber zusätzlich, dass sie grossmehrheitlich aus Personen der bisherigen Jagdgesellschaft Y. zusammengesetzt sei, welche bereits während der abgelaufenen Pachtperiode 2008 bis 2016 die an sie gestellten jagdlichen Aufgaben zur vollsten Zufriedenheit erfüllt habe. Demgegenüber sei die Bewerbergruppe B neu zusammengesetzt und es sei unbekannt, ob sie die Aufgaben im Revier Y. gleich gut erfüllen würde wie die bevorzugte Bewerbergruppe.

c. Gegen den Vergabeentscheid erhoben die Mitglieder der Bewerbergruppe B mit Eingabe vom 29. Dezember 2015 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen. Das Departement hiess mit Entscheid vom 24. März 2016 den Rekurs gut, hob die Pachtverfügung des ANJF vom 26. November 2015 auf und wies die Angelegenheit zur Vergabe des Reviers Nr. 01 Y. an die Bewerbergruppe B ans ANJF zurück. Zur Begründung führte es hauptsächlich aus, bei einem auswärtigen Revier, bei dem mehrere Personengruppen die Voraussetzungen für die Pachtvergabe erfüllen würden, richte sich die Auswahl einzig nach der Gesamtzahl der auswärtigen Bewerberinnen und Bewerbern einer Personengruppe. Vorliegend sei unbestritten, dass die Bewerbergruppe B zwölf auswärtige Bewerber aufweise, die Bewerbergruppe A dagegen lediglich neun.

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhoben die Mitglieder der Bewerbergruppe A mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 12. April 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der Entscheid des Volkswirtschaftsdepartement aufzuheben und das Revier Nr. 01 an die Bewerbergruppe A zu vergeben. In der Beschwerdeergänzung vom 29. April 2016 (Eingang beim Gericht) bestätigten und begründeten die Beschwerdeführer die gestellten Anträge.



St.Galler Gerichte

b. In der Vernehmlassung vom 12. Mai 2016 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdebeteiligten nahmen mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 31. Mai 2016 Stellung und trugen auf Abweisung der Beschwerde an. In der Stellungnahme vom 14. Juni 2016 hielten die Beschwerdeführer an den in der Beschwerde gestellten Anträgen fest. Dazu nahmen die Beschwerdebeteiligten mit Eingabe vom 27. Juni 2016 Stellung.

c. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie die Akten wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 12. April 2016 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 29. April 2016 (act. G 7) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressat des angefochtenen Entscheids kommt den Beschwerdeführern die Beschwerdebefugnis nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zu. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Das Jagdwesen wird in der Schweiz von Bund und Kantonen gemeinsam geregelt. Der Bund ist nach Art. 79 der Bundesverfassung (SR 101, BV) berechtigt, Grundsätze über die Ausübung der Jagd festzulegen. Dementsprechend bilden das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (SR 922.0, JSG) sowie die Verordnung über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel (SR 922.01, JSV) den rechtlichen Rahmen für die kantonale Jagdgesetzgebung. Das Jagdregal hingegen liegt bei den Kantonen. Das heisst, jeder Kanton kann frei bestimmen, wer auf seinem Hoheitsgebiet jagen darf und was die Jagdberechtigung kostet. Der Kanton St. Gallen regelt das Jagdwesen im Gesetz über die Jagd, den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (sGS 853.1, Jagdgesetz, JG) und in der Jagdverordnung (sGS 853.11, JV). Aufgrund von



veränderten Rahmenbedingungen seit Inkrafttreten im Juni 1996 wurde das kantonale Jagdgesetz einer Teilrevision unterzogen und die mit dem II. Nachtrag zum Jagdgesetz geänderten Bestimmungen von Art. 3 bis 23 JG ab 1. Juli 2015 und die übrigen Bestimmungen ab 1. April 2016 in Kraft gesetzt (vgl. Regierungsratsbeschluss [RRB] 2015/289 vom 19. Mai 2015).

2.1. Die Voraussetzungen für die Vergabe eines Jagdreviers an eine Bewerbergruppe sind in Art. 10 JG geregelt. Erfüllen mehrere Personengruppen die Voraussetzungen für eine Vergabe, wird gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. b JG das auswärtige Revier an die Personengruppe mit den meisten auswärtigen Bewerberinnen und Bewerbern vergeben. Massgebend sind ausschliesslich Bewerberinnen und Bewerber, die an die für das Revier notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter angerechnet werden und im Kanton wohnen (Art. 11 Abs. 2 JG).

2.2. Vorliegend ist unbestritten, dass beide Bewerbergruppen die (qualitativen) Voraussetzungen für die Reviervergabe nach Art. 8 ff JG im Allgemeinen und Art. 10 JG im Speziellen erfüllen. Insbesondere weisen beide Gruppen die für das Revier Nr. 01 Y. notwendige Anzahl von acht Pächterinnen und Pächtern auf (vgl. Art. 8 in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 lit. c JG). Die Vergabevoraussetzungen von Art. 10 Abs. 1 JG müssen spätestens bei Ablauf der Bewerbungsfrist erfüllt sein (Art. 10 Abs. 2 JG) und können im weiteren Verlauf des Vergabeverfahrens nicht mehr nachgebessert werden. Zudem müssen die Voraussetzungen von Art. 10 JG nicht nur bei Ablauf der Bewerbungsfrist, sondern – anders verhält es sich bei Art. 11 JG (vgl. nachfolgend E. 3.3 und 3.4 am Ende) – darüber hinaus während des ganzen Vergabeverfahrens (einschliesslich eines allfälligen Rekurs- und Beschwerdeverfahrens) erfüllt sein (ABI 2014, S. 352). Bei den Beschwerdeführern mit gesamthaft zwölf Personen zählen drei Jäger nicht, wobei eine Person in der Standortgemeinde (A1.) und zwei Personen nicht im Kanton (A8., A9.) wohnhaft sind. Die Beschwerdegegner zählen 14 Mitglieder, wovon zwei Jäger aufgrund ihres Wohnsitzes in der Standortgemeinde des Reviers (B2., B4.) nicht an die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter angerechnet werden; eine weitere Person hat im Verlauf des vorliegenden Beschwerdeverfahrens das 70. Altersjahr vollendet (B13.; vgl. Art. 8^{bis} Abs. 1 JG in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 JV, Art. 8^{bis} Abs. 2 und 11 Abs. 3 JG). Damit weisen die Beschwerdeführer im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids neun und die Beschwerdegegner noch elf anrechenbare



Pächterinnen und Pächter; beide erfüllen damit die Voraussetzungen für eine Vergabe im Sinn von Art. 8 Abs. 1 und 2 JG i.V. mit Art. 10 Abs. 1 lit. c JG.

3. Streitig und zu prüfen ist, wie zu verfahren ist, wenn - wie vorliegend - zwei (oder allenfalls mehrere) Pächtergruppen die (qualitativen) Voraussetzungen für die Vergabe eines Jagdreviers im Sinn von Art. 8, 8^{bis} und 10 JG erfüllen. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob beim einfach zu bewerkstelligenden zahlenmässigen Vergleich, welche Bewerbergruppe im Sinne von Art. 11 Abs. 1 lit. b JG die „meisten auswärtigen Bewerberinnen und Bewerber“ aufweist, nur bis zur "notwendigen Anzahl Pächterinnen und Pächter" im Sinn von Art. 8 Abs. 1 JG zu machen, oder ob er (in quantitativer Hinsicht) „absolut“ zu verstehen ist. Letzteres bedeutet, dass bei Konstellationen wie der vorliegenden einzig auf das rein zahlenmässige Kriterium (i.c. die Gesamtzahl der anrechenbaren auswärtigen Bewerberinnen und Bewerber [Art. 11 Abs. 2 JG]) abgestellt werden darf, mithin von Gesetzes wegen keine zusätzlichen (bspw. qualitativen) Voraussetzungen (bessere Eignung, grössere Erfahrung, etc) Einfluss auf die Vergabe haben dürfen.

3.1. Die Beschwerdeführer führen im Wesentlichen aus, die Bestimmungen über die Pachtvergabe seien mit dem II. Nachtrag zum Jagdgesetz neu gegliedert worden, um die Lesbarkeit zu verbessern. Inhaltlich sei die Regelung weitgehend unverändert übernommen worden. Der Inhalt von Art. 11 JG habe keine Änderung in Bezug auf die Vergabepaxis erfahren. Insbesondere laute Art. 11 Abs. 2 JG dahingehend, dass ausschliesslich Bewerberinnen und Bewerber, die für das Revier an die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter angerechnet würden und im Kanton wohnhaft seien, massgebend seien. Käme es nur auf die Gesamtzahl an, würden sich die Bewerbergruppen an Grösse ständig überbieten und das Erfordernis der Qualität würde der baren Quantität weichen. Dies würde aber verschiedenen anderen Vorschriften und jagdlichen Zielsetzungen zuwiderlaufen. Zudem verstosse es gegen Treu und Glauben, wenn einer Pächtergruppe, welche ihre Sache gut gemacht habe, übergegangen werde.

Die Vorinstanz verweist hauptsächlich auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid vom 24. März 2016. Demnach richte sich bei einem auswärtigen Revier, bei dem mehrere Personengruppen die Voraussetzungen für eine Pachtvergabe erfüllen



würden, nach der Gesamtzahl der auswärtigen Bewerberinnen und Bewerbern einer Personengruppe. Vorliegend sei unbestritten, dass die Bewerbergruppe B zwölf auswärtige Bewerber aufweise, die Bewerbergruppe A dagegen lediglich neun. Ergänzend bringt sie vor, für die Pachtvergabe werde vorausgesetzt, dass die Bewerbergruppe Gewähr biete, die Aufgaben einer Jagdgesellschaft ordnungsgemäss zu erfüllen. Wäre eine Bewerbergruppe so gross, dass sie hierfür keine Gewähr mehr bieten würde, könne ihr die Pacht aufgrund von Art. 10 Abs. 1 lit. a JG verweigert werden.

Die Beschwerdegegner stellen sich auf den Standpunkt, für die Gewährleistung hinreichender Qualität der Jagdtätigkeit Sorge Art. 10 JG. Art. 11 JG komme erst in einem späteren Verfahrensstadium zur Anwendung, nämlich wenn die Qualitätsgewährleistung von mehreren Bewerbergruppen erbracht sei. Mit dem Abstützen auf ein objektiv messbares Kriterium werde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Vergabe einer Monopolkonzession nicht derart vom Ermessen einer Behörde abhängen solle. Art. 11 i.V.m. Art. 8^{bis} JG stelle sicher, dass im Rahmen einer Zuschlagserteilung im Falle mehrerer, die Voraussetzungen nach Art. 10 JG erfüllender Bewerbergruppen, nur Gruppenmitglieder berücksichtigt würden, welche im Kanton wohnen, nicht bereits in einem anderen Revier für eine Vergabe berücksichtigt worden seien und das 70. Altersjahr noch nicht vollendet hätten. Jene Gruppe, die mehr auswärtige, diese Voraussetzungen erfüllende Bewerberinnen und Bewerber habe, erhalte den Zuschlag.

3.2. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 140 II 129 E. 3.2). Eine historisch orientierte Auslegung ist für sich allein nicht entscheidend; andererseits



vermag aber nur sie die Regelungsabsicht des Gesetzgebers (die sich insbesondere aus den Materialien ergibt) aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bleibt, auch wenn es das Gesetz mittels teleologischer Auslegung oder Rechtsfortbildung veränderten, vom Gesetzgeber nicht vorausgesehenen Umständen anpasst oder es ergänzt (BGer 4A_241/2016 vom 19. September 2017 E. 3).

3.3. Der Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 lit. b JG ist klar und unmissverständlich: Das auswärtige Revier wird an die Personengruppe mit den meisten auswärtigen Bewerberinnen und Bewerbern vergeben. Art. 11 Abs. 2 JG präzisiert, dass ausschliesslich Bewerberinnen und Bewerber massgebend sind, die für das Revier an die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter angerechnet werden und im Kanton wohnen. Damit wird auf Art. 8^{bis} JG Bezug genommen, wonach ein Doppelpächter lediglich in einem einzigen Revier (Abs. 1) und nach vollendetem 70. Altersjahr eine Person nicht mehr angerechnet wird (Abs. 2).

Das Verwaltungsgericht berücksichtigt Tatsachen grundsätzlich nicht mehr, die nach Abschluss des Rekursverfahrens eingetreten sind (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 642). Bei der Prüfung der Voraussetzungen nach Art. 11 JG ist deshalb – im Gegensatz zu Art. 10 JG (vgl. vorstehend E. 2.2) – auf den Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids vom 24. März 2016 abzustellen. Damals wiesen die Beschwerdegegner zwölf anrechenbare auswärtige Pächterinnen und Pächter auf, die Bewerbergruppe A dagegen lediglich deren neun. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 lit. b JG, von dem abzuweichen - wie nachstehend noch aufzuzeigen ist - kein Anlass besteht, erweist sich der Entscheid der Vorinstanz, das Revier Nr. 01 Y. an die Bewerbergruppe B zu vergeben, als im genannten Zeitpunkt korrekt und nicht zu beanstanden. Im Übrigen weisen die Beschwerdegegner nach wie vor die meisten anrechenbaren auswärtigen Bewerberinnen und Bewerber auf, auch wenn ein Pächter der Bewerbergruppe B während des Beschwerdeverfahrens mittlerweile das 70. Altersjahr vollendet hat. Es bleibt zu prüfen, ob sich eine Auslegung gegen den Wortlaut rechtfertigt.



3.4. Art. 11 Abs. 1 lit. b JG ist im Zusammenhang mit Art. 8 bis 10 und Art. 11 Abs. 2 JG zu sehen. Demnach hat die Vergabebehörde in einem zweistufigen Verfahren zunächst zu prüfen, ob die Bewerbergruppen die Voraussetzungen für eine Revierversgabe erfüllen. Entsprechend erfüllt lediglich diejenige Personengruppe die Voraussetzungen für den Zuschlag, welche Gewähr bietet, die Aufgaben einer Jagdgesellschaft ordnungsgemäss zu erfüllen. Verlangt wird ferner, dass sie nur Mitglieder aufweist, die als Pächterinnen oder Pächter zur Jagd berechtigt sind, sowie wenigstens über die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter verfügt. Die Eignung der Personengruppe im Allgemeinen und der einzelnen Bewerberinnen und Bewerber im Speziellen wird folglich im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen nach Art. 8 - 10 JG gebührend berücksichtigt. Nur jene Personengruppe, welche Gewähr bietet, die Aufgaben der Jagdgesellschaft ordnungsgemäss zu erfüllen – gemäss Art. 15 Abs. 1 JG ist die Jagdgesellschaft mitverantwortlich für Lebensraum und Lebensgemeinschaft im Revier und jagt im Rahmen der jagdlichen Planungsvorgaben und der massgebenden Vorschriften –, wird bei der Revierversgabe berücksichtigt. Zur Ausübung der Jagd als Pächterin und Pächter ist nur berechtigt, wer unter anderem über einen Fähigkeitsausweis verfügt und den periodischen Nachweis der Treffsicherheit erbringt (vgl. Art. 33 JG). Entsprechend mussten die Bewerberinnen und Bewerber ihrer Bewerbung um das Revier Nr. 01 Y. den Fähigkeitsausweis (soweit nicht schon Jagdpächter im Kanton St. Gallen) beilegen, den Nachweis der Treffsicherheit und des Versicherungsschutzes sowie einen aktuellen Auszug aus dem Strafregister einreichen. Soweit ersichtlich kamen sämtliche Bewerberinnen und Bewerber dieser Aufforderung umfassend nach. Das ANJF erachtete dann die Voraussetzungen gemäss Art. 10 JG in der Folge als gegeben. Diese Wertungen sind im vorliegenden Verfahren nunmehr nicht mehr in Frage zu stellen. Aus den genannten Gründen kann daher auf die Einvernahme von Zeugen verzichtet werden. Da die Jagdgesellschaft gemäss Art. 12 Abs. 2 lit. a JV insbesondere den Wildbestand nach den Abschussvorgaben und den Vorgaben der Jagdplanung zu regulieren hat, führt eine objektive Betrachtungsweise des Zuteilungskriteriums zudem grundsätzlich nicht zu Wildwuchs und Übernutzung. Die Beschwerdeführer übersehen in diesem Zusammenhang, dass sämtliche Gruppenmitglieder die Jagd ausüben dürfen, und nicht nur diejenigen, welche Einfluss auf die Revierversgabe hatten. Damit die Jagdgesellschaft ihre Aufgaben erfüllen kann, legt die zuständige Stelle des Kantons



für jedes Revier die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter fest. Demnach weist ein Revier mindestens drei Pächterinnen oder Pächter auf, wobei sich die Anzahl nach der Bewertung des Reviers richtet (vgl. Art. 8 JG). Als Richtwert für die Festlegung der notwendigen Anzahl Pächterinnen und Pächter sind in der Regel je 150 bis 250 Hektaren eine Pächterin oder ein Pächter zu fordern (ABI 2014, S. 351). Bei der Bewertung sind die Fläche, die Lebensraumkapazität, die Lebensraumqualität, die Vielfalt der jagdlichen Nutzungsmöglichkeiten sowie der Schwierigkeitsgrad und Aufwand für die Bejagung zu berücksichtigen (vgl. Art. 7 JG). Die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter soll also in erster Linie sicherstellen, dass die Aufgaben der Jagdgesellschaft ordnungsgemäss erfüllt werden. Dabei handelt es sich um eine Mindest- und nicht Maximalpächterzahl. Die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter kann schliesslich während der Pachtdauer nicht mehr abgeändert werden (Art. 8 Abs. 2 JG). Verfügt die Jagdgesellschaft nicht mehr über die "Mindestpächterzahl", ist die Pacht gemäss Art. 14 Abs. 2 lit. a JG allenfalls aufzulösen, sofern der ordnungsgemässe Zustand innert nützlicher Frist nicht wieder hergestellt werden kann. Da sich Art. 14 Abs. 2 lit. a JG auf die Voraussetzungen nach Art. 10 JG – und nicht auf die zusätzlichen Auswahlkriterien nach Art. 11 und 11^{bis} JG – bezieht, muss die Anzahl zur Anrechnung gelangender auswärtiger Bewerberinnen und Bewerber nur im Zeitpunkt der Vergabe gegeben sein. Die Jagdgesellschaft muss die ursprüngliche Anzahl auswärtiger Pächterinnen und Pächter nicht wiederherstellen (ABI 2014, S. 353), sofern und soweit die notwendige Mindestanzahl gewährleistet bleibt (Art. 8 Abs. 2 JG).

Aus der Entstehungsgeschichte der gesetzlichen Bestimmung ergeben sich keine eindeutigen Hinweise, aufgrund derer Grund und Anlass bestünde, in Fällen wie dem vorliegenden vom klaren Wortlaut des Gesetzes abzuweichen. Zutreffend ist, dass in der Botschaft zu den Artikeln 10, 11 und 11^{bis} JG festgehalten wurde, inhaltlich werde die bisherige Regelung weitgehend unverändert übernommen. Dennoch erfuhr der Gesetzeswortlaut insofern eine deutliche Änderung, als dass neu auf die Umschreibung verzichtet wurde, es habe jene Bewerbergruppe den Vorzug, die "in bezug auf die Mindestpächterzahl" bei einem auswärtigen Revier mehr auswärtige Bewerber zähle (vgl. aArt. 11 Abs. 1 JG). Hält man sich vor Augen, dass mit dem II. Nachtrag zum Jagdgesetz die Reviervergabe vereinfacht werden sollte (vgl. ABI 2014, S. 342), erhellt, dass der Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 lit. b JG absichtlich so formuliert wurde, dass bei



mehreren die Voraussetzungen nach Art. 10 JG erfüllenden Bewerbergruppen, welche die Gewähr für eine ordnungsgemäss Erfüllung der an sie gestellten Aufgaben bieten, neu das auswärtige Revier an die Personengruppe mit den (numerisch) meisten auswärtigen Bewerberinnen und Bewerbern vergeben wird. Bei Konstellationen, wie der Skizzierten, muss bei einer Vergabe also lediglich noch darauf geachtet werden, welche Personengruppe numerisch die meisten auswärtigen Bewerberinnen und Bewerber hat. Damit kann ohne weiteres der vom Gesetzgeber angestrebten Vereinfachung bei den Reviervergaben nachgelebt werden. Dürfte die Vergabebehörde bei Vorliegen mehrerer Bewerbergruppen, welche ihrerseits wenigstens die "notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter" erreichen und die Vergabevoraussetzungen erfüllen, noch zusätzlich prüfen, welche Bewerbergruppe besser geeignet oder geeigneter sei, so wäre dies offenkundig nicht im Sinne der mit der Vereinfachung angestrebten, sinnvollen und pragmatischen Aufgabenerfüllung (vgl. Session des Kantonsrats vom 2. bis 4. Juni 2014, Geschäft Nr. 22.14.01, 04.06.2014, 11.08 Uhr, Wortmeldung RR Würth, www.ratsinfo.sg.ch). Einer zu grossen Bewerbergruppe könnte im Übrigen, sofern sie aufgrund ihrer Grösse keine Gewähr mehr für eine ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung bieten würde, die Pacht aufgrund von Art. 10 Abs. 1 lit. a JG verweigert werden. Zusammengefasst stellen Art. 8 - 10 JG demnach hinreichend sicher, dass mit der Erfüllung der verlangten Voraussetzungen die für das jeweilige Revier erforderliche fachliche und jagdliche Qualität einer Bewerbergruppe gewährleistet wird, weshalb bei Konstellationen, wo zwei (oder mehrere geeignete) Bewerbergruppen die Voraussetzungen erfüllen, die in Art. 11 JG enthaltene quantitative Vorgabe („am meisten Bewerberinnen und Bewerber“) den Ausschlag für die Reviervergabe gibt.

3.5. Die Beschwerdeführer können schliesslich nichts zu ihren Gunsten ableiten, soweit die Mehrheit von ihnen das Revier Nr. 01 Y. bereits während der Pachtperiode 2008 bis 2016 gepachtet und die Aufgaben zur vollen Zufriedenheit erfüllt hatte: Die Hoheit über die Jagd, das heisst deren Regelung und Planung, liegt bei den Kantonen (Art. 3 Abs. 1 und 2 JSG; Art. 2 Abs. 1 JG). Im Kanton St. Gallen überträgt der Kanton für jagdbare Tiere das Recht auf Jagd durch Jagdpacht (Art. 2 Abs. 3 JG). Eine solche Verleihung erfolgt auf dem Vergabeweg (Art. 10 ff. JG) und stellt eine Monopolkonzession dar. Eine solche berechtigt zur Ausübung einer monopolisierten wirtschaftlichen Tätigkeit (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2733). Mit



der Konzession wird das Recht des Staates zur Ausübung einer Tätigkeit oder zur Nutzung einer öffentlichen Sache auf den Konzessionär übertragen. Da die durch Konzession übertragbaren Rechte in der Regel beschränkt sind, muss eine Auswahl unter den Gesuchstellern getroffen werden. Das Gesetz kann deshalb den Gesuchstellern – anders als bei der Polizeierlaubnis – keinen Anspruch auf Erteilung der Konzession einräumen. Ebenso wenig besteht ein Rechtsanspruch auf Verlängerung einer einmal erteilten Konzession (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2722 und 2725; vgl. auch BGE 142 I 99 E. 2.2.1 und 2.4.3 betreffend Wasserrechtskonzession).

3.6. Gemäss Art. 12 JG vergibt die zuständige Stelle des Kantons die Reviere nach Anhörung der Standortgemeinden. Das ANJF teilt der Standortgemeinde des Reviers vor der Vergabe mit, an welche Bewerberinnen und Bewerber das Revier vergeben werden soll, und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme. Dadurch soll die Standortgemeinde die Möglichkeit erhalten, die zuständige Stelle des Kantons auf Mängel bei den Vergabevoraussetzungen – z.B. fehlender Wohnsitz einer Bewerberin oder eines Bewerbers – hinzuweisen (ABI 2014, S. 352). Eine weitergehende gemeindliche Einflussmöglichkeit auf die konkrete Vergabe ist damit indes nicht verbunden. Mit Schreiben vom 16. November 2015 teilte das ANJF der Politischen Gemeinde Z. die Absicht mit, das Revier Nr. 01 Y. an die Bewerbergruppe A zu vergeben. An der Sitzung vom 7. Dezember 2015 beschloss der Gemeinderat Z., keine Einwände gegen die vom ANJF beabsichtigte Vergabe zu haben.

3.7. Triftige Gründe, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt, welche in Fällen wie dem vorliegenden ein Abweichen vom klaren Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 lit. b JG erlauben würden, liegen demnach nicht vor. Vielmehr ist es Sache des Gesetzgebers, bspw. alternative Vergabemöglichkeiten im Fall von Konkurrenzbewerbungen zu prüfen und auf Gesetzesstufe zu regeln. Entsprechend erweist sich der angefochtene Entscheid auch unter diesem Aspekt als rechters.

4.

4.1. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des



Beschwerdeverfahrens unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 96^{bis} VRP). Eine Entscheidgebühr in der Höhe von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem von den Beschwerdeführern in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

4.2. Die Beschwerdeführer haben die privaten Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich angemessen zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP), und zwar unter solidarischer Haftung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). In der Verwaltungsrechtspflege ist die Honorarpauschale innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, HonO) festgelegten Rahmens zwischen CHF 1'000 und CHF 12'000 festzulegen. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C_53/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5). Bei der Festsetzung der Honorarpauschale ist der eingereichte Tätigkeitsnachweis zu berücksichtigen. Die Gründe für Kürzungen der Kostennote müssen aber nur summarisch dargelegt werden, und der Vertreter braucht nicht vorgängig angehört zu werden (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 208; vgl. VerwGE K 2015/1; K 2015/2 vom 27. September 2016 E. 7, mit weiteren Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

Mit Blick auf den Pauschalrahmen von Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse erscheint der geltend gemachte Aufwand von rund 14 Stunden noch angemessen. Bei einem Stundenansatz von CHF 250 je Stunde (vgl. Art. 24 Abs. 1 HonO) ist die ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren daher auf CHF 3'500 festzusetzen. Hinzu kommen pauschale Barauslagen von CHF 140 (vier Prozent von CHF 3'500, Art. 28^{bis} HonO) sowie die Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO), wobei angesichts des Umstandes, dass die anwaltlichen Leistungen vor dem 31. Dezember 2017 erbracht wurden, noch der Satz



von acht Prozent zur Anwendung gelangt (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch). Die Beschwerdeführer haben die ausseramtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 ZPO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten von CHF 2'500, unter Verrechnung des von ihnen geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
3. Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren unter solidarischer Haftung mit CHF 3'500 (zuzüglich 4% Barauslagen, zuzüglich 8% Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Zürn

Blanc Gähwiler