



Fall-Nr.: II/1-2011/5
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Schätzungen, Landwirtschaft und Jagd
Publikationsdatum: 30.03.2012
Entscheiddatum: 30.03.2012

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 30. März 2012

Art. 9, Art. 61 Abs. 1, Art. 62, Art. 63 Abs. 1 lit. a und b, Art. 64 Abs. 1, Art. 65 Abs. 1 lit. a und b, Art. 66 Abs. 1 BGG (SR 211.412.11), Art. 12 GG (sGS 151.2). Der Erwerb des landwirtschaftlichen Grundstücks kann wegen übersetzten Preises nicht bewilligt werden. Hinzu kommt, dass es sich bei der Erwerberin um eine Ortsgemeinde handelt und dies noch keinen wichtigen Grund darstellt, um vom Hauptzweck des bäuerlichen Bodenrechts - der Stärkung der Selbstbewirtschaftung - abzuweichen; dasselbe gilt für den Umstand, dass mit der Handänderung keine Änderung der aktuellen Bewirtschaftungsverhältnisse herbeigeführt würde. Schliesslich scheidet die Erteilung der Bewilligung daran, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Ortsgemeinde das landwirtschaftliche Grundstück auch mit Blick auf die künftige bauliche Entwicklung der politischen Gemeinde erwerben will (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung II/1, 30. März 2012, II/1-2011/5).

Präsident Urs Gmünder, Fachrichter Pius Hager und Werner Danzeisen;
Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

Aufsichtsbehörde BGG, vertreten durch dipl. Ing. ETH et lic.iur. HSG Urs Kaufmann,
Rosenweg 3, 8738 Uetliburg, Beschwerdeführerin,

gegen

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

und

1. Ortsgemeinde O,



St.Galler Gerichte

2. Politische Gemeinde O,
3. X, Grundstückspächter, Verfahrensbeteiligte,

betreffend

Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks

Sachverhalt:

A.- Mit öffentlich beurkundetem Kaufvertrag vom 12./13. Mai 2011 veräusserte die politische Gemeinde O das in der Landwirtschaftszone gelegene Grundstück Nr. 001 mit einer Fläche von 17'089 m² zum Preis von Fr. 102'534.-- (Fr. 6.--/m²) an die Ortsgemeinde O. Mit Verfügung vom 30. Mai 2011 bewilligte das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen den Erwerb des Grundstücks durch die Ortsgemeinde O. Im Gegenzug soll die Ortsgemeinde O eine Teilfläche von 7'190 m² vom Grundstück Nr. 003 abtrennen und der Gemeinde O als Grundstück Nr. 002 in der Bauzone W2 zum Preis von Fr. 1'078'500.-- (Fr. 150.--/m²) veräussern.

B.- Gegen die Erwerbsbewilligung vom 30. Mai 2011 erhob die kantonale Aufsichtsbehörde BGGB mit Eingabe vom 23. Juni 2011 Beschwerde bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, die Erwerbsbewilligung sei zu verweigern und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Die Vorinstanz verzichtete am 4. Juli 2011 auf eine Vernehmlassung. Die politische Gemeinde O beantragte mit Stellungnahme vom 13. Juli 2011 die Abweisung der Beschwerde. Die Ortsgemeinde O und der Pächter des Grundstücks Nr. 001 äusserten sich am 9. und 17. August 2011 in zustimmendem Sinn zu den beabsichtigten Handänderungen. Am 23. März 2012 wurden die Verfahrensbeteiligten über den Beizug der Gemeindeordnung der Ortsgemeinde O und eine beim Grundbuchamt O getroffene Abklärung zu den in der Gemeinde tatsächlich bezahlten Preisen für nichtüberbautes Bauland in Kenntnis gesetzt.

C.- Die Verwaltungsrekurskommission führte am 30. März 2012 auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 in O in Anwesenheit eines Vertreters der Vorinstanz, des Gemeindepräsidenten und des Gemeinderatsschreibers von O, des Präsidenten und



St.Galler Gerichte

des Vizepräsidenten der Ortsgemeinde O, sowie X, Pächter der Grundstücke, einen Augenschein durch. Der Vertreter der Beschwerdeführerin war dispensiert. Der Präsident der Ortsgemeinde reichte einen Übersichtsplan des Gemeindegebietes O, aus welchem der Grundbesitz der Ortsgemeinde hervorgeht, zu den Akten. Auf das Ergebnis des Augenscheins und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen über Bewilligungen zum Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe oder Grundstücke zuständig (Art. 80 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 61 Abs. 1 und Art. 88 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht, SR 211.412.11, abgekürzt: BGBB; Art. 41 lit. d Ziff. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung von Beschwerden gegen die Erteilung von Erwerbsbewilligungen befugt (Art. 83 Abs. 3 und Art. 90 Abs. 1 lit. b BGBB in Verbindung mit Art. 21 des Landwirtschaftsgesetzes, sGS 610.1; Regierungsbeschluss vom 27. Mai 2008). Die Eingabe vom 23. Juni 2011 erfolgte innerhalb der Rechtsmittelfrist (vgl. Art. 88 Abs. 1 BGBB). Sie erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (vgl. Art. 48 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.- Wer ein landwirtschaftliches Gewerbe oder Grundstück erwerben will, braucht dazu gemäss Art. 61 Abs. 1 BGBB eine Bewilligung. Art. 62 BGBB regelt die Ausnahmen von der Bewilligungspflicht. Keiner Bewilligung bedarf danach unter anderem der Erwerb im Rahmen einer Enteignung oder einer Bodenverbesserung, bei der eine Behörde mitwirkt (lit. e), zum Zweck der Grenzbereinigung oder der Grenzverbesserung (lit. f) und durch den Kanton oder eine Gemeinde zum Zweck des Hochwasserschutzes, der Revitalisierung von Gewässern, des Baus von Ausgleichs- und Pumpspeicherbecken bei Wasserkraftwerken sowie des Realersatzes für diese Bedürfnisse (lit. h). Die Verfahrensbeteiligten sind sich einig, dass die Veräusserung des landwirtschaftlichen Grundstücks Nr. 001 an die Ortsgemeinde O unter keine der in Art. 62 BGBB abschliessend aufgezählten Ausnahmen fällt.



3.- Die Erwerbsbewilligung wird gemäss Art. 63 Abs. 1 BGG verweigert, wenn der Erwerber nicht Selbstbewirtschafter ist (lit. a), ein übersetzter Preis vereinbart wurde (lit. b) oder das zu erwerbende Grundstück ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Erwerbers liegt (lit. d). In der Beschwerde wird vorgebracht, die Erwerbsbewilligung sei zu verweigern, weil einerseits ein übersetzter Preis vereinbart worden sei (vgl. dazu nachfolgend E. 3b) und andererseits die Erwerberin nicht Selbstbewirtschafterin sei (vgl. dazu nachfolgend E. 3c) und die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung nicht erfüllt seien (vgl. dazu nachfolgend E. 3d).

a) Zunächst ist indessen zu prüfen, ob der Erwerb aufgrund der Beteiligung eines Gemeinwesens bewilligt werden kann. Gemäss Art. 65 Abs. 1 BGG ist der Erwerb durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten (vgl. dazu nachfolgend E. 3a/aa) zu bewilligen, wenn er zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe benötigt wird (lit. a) oder als Realersatz bei Erstellung eines nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen Werkes dient und ein eidgenössisches oder kantonales Gesetz die Leistung von Realersatz vorschreibt oder erlaubt (lit. b); im Fall von Art. 65 Abs. 1 lit. a BGG gelten gemäss Art. 65 Abs. 2 BGG die Verweigerungsgründe von Art. 63 BGG nicht (vgl. dazu nachfolgend E. 3a/bb).

aa) Zum Gemeinwesen zählen vorab alle Dienststellen der Zentralverwaltung von Bund, Kantonen und Gemeinden. Zu den Gemeinden gehören nicht nur die Einwohnergemeinden, sondern ebenso die Kirchgemeinden, die Burgergemeinden und die weiteren kantonal- und gemeinderechtlich anerkannten Korporationen (vgl. Stalder/ Bandli, in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum BGG, 2. Aufl. 2011, N 3 zu Art. 65; Urteil des Bundesgerichts 5A.22/2002 vom 7. Februar 2003, in: ZBI 104/2003 S. 666 ff.). Die Ortsgemeinden stellen nach st. gallischem Verfassungs- (vgl. Art. 88 Abs. 2 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1) und Gesetzesrecht (vgl. 2 Abs. 1 lit. c des Gemeindegesetzes; sGS 151.2, abgekürzt: GG) öffentlich-rechtliche Korporationen dar und sind als Gemeinden anerkannt. Deshalb handelt es sich bei der Ortsgemeinde O um ein Gemeinwesen im Sinn von Art. 65 BGG.



bb) Der Erwerb des Grundstücks Nr. 001 dient nicht als Realersatz bei der Erstellung eines nach den Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen Werkes. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 65 Abs. 1 lit. b BGGB steht deshalb nicht in Frage.

Der Erwerb durch das Gemeinwesen ist nach Art. 65 Abs. 1 lit. a BGGB zu bewilligen, wenn er zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe benötigt wird. Wer sich als Erwerber auf Art. 65 BGGB berufen will, hat den Nachweis zu erbringen, dass er zuständigkeithalber eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat. Darunter fällt namentlich die Erstellung von Infrastrukturanlagen (Eisenbahn, Strassen, Anlagen der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung u. dgl.). Art. 65 BGGB ist (nur) insoweit anzuwenden, als das Gemeinwesen raumwirksame öffentliche Aufgaben erfüllt und hierfür auf landwirtschaftlichen Boden angewiesen ist. Im Zentrum steht die Realisierung von Infrastrukturprojekten, wobei Art. 65 Abs. 1 lit. a BGGB ermöglicht, das vom Projekt direkt beanspruchte Land zu erwerben, obwohl es (noch) dem BGGB unterstellt ist. Ist das Gemeinwesen demgegenüber für die Erfüllung einer ihm zugewiesenen Aufgabe nicht auf Land angewiesen, liegt keine Erfüllung einer raumwirksamen Aufgabe im Sinn von Art. 65 BGGB vor und entfällt die Rechtfertigung des Landerwerbs gestützt auf diese Bestimmung (vgl. Stalder/Bandli, a.a.O., N 5/6 zu Art. 65 BGGB).

Die Ortsgemeinde O macht nicht geltend, sie sei auf das Grundstück Nr. 001 zur Erstellung einer Infrastrukturanlage angewiesen. Dies zeigt sich insbesondere auch darin, dass mit dem Erwerb des Grundstücks Nr. 001 keine Zweckänderung verbunden ist und die Fläche nach wie vor den Regeln des bäuerlichen Bodenrechts untersteht. Die Ortsgemeinde beruft sich vielmehr darauf, über recht grosse Landreserven zu verfügen, die sie im Interesse einer kontinuierlichen Entwicklung der Gemeinde O gestaffelt zur Überbauung freigebe. Angesichts der Bodenknappheit erscheine ihr der Erhalt einiger Bodenreserven für die Zukunft als sehr wichtig, denn O werde auch in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich auf eine gewisse Fläche Bauland angewiesen sein. Im Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner von O sei aus der Sicht der Wohn- und Lebensqualität möglichst viel der verbleibenden Grünflächen in der Landwirtschaftszone zu erhalten. Sie sei auch nach Ansicht des Pächters des Grundstücks die beste Garantin für eine Beibehaltung der Parzelle in der



Landwirtschaftszone. Damit beruft sie sich auf die Erfüllung von Aufgaben bei der Umsetzung des Raumplanungsrechts und der Ortsentwicklung.

Nach Art. 4 der Gemeindeordnung (vgl. act. 15), der im Wortlaut Art. 12 GG entspricht, erfüllt die Ortsgemeinde mit ihren Mitteln gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interesse; ihre Leistungen kommen der Allgemeinheit zugute. Die Umsetzung des Raumplanungsrechts fällt nicht in ihre Zuständigkeit; diese liegt vielmehr im Kompetenzbereich des Kantons und der politischen Gemeinden (vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 10 und Art. 25 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz, SR 700, abgekürzt: RPG; Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz, sGS 731.1, abgekürzt: BauG). Insbesondere ist es auch nicht Aufgabe der Ortsgemeinde, über den Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen und deren Freigabe – nach Einzonung – zur Überbauung über die Entwicklung der Gemeinde O zu befinden. Indem die Ortsgemeinde einerseits die Beibehaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen anstreben und andererseits auch die bauliche Entwicklung der Gemeinde fördern will, verfolgt sie sich widerstrebende Ziele. Der Erwerb landwirtschaftlichen Nutzlandes dient nicht der Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe im Sinn von Art. 65 Abs. 1 lit. a BGG.

cc) Der Erwerb des Grundstücks durch die Ortsgemeinde kann deshalb jedenfalls nicht gestützt auf Art. 65 BGG bewilligt werden.

b) Nach Art. 63 Abs. 1 lit. b BGG wird die Bewilligung zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks verweigert, wenn ein übersetzter Preis vereinbart wurde. Der Erwerbspreis ist gemäss Art. 66 Abs. 1 BGG übersetzt, wenn er die Preise vergleichbarer landwirtschaftlicher Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5% übersteigt. Der Kanton St. Gallen hat von der Möglichkeit, die Preisgrenze auf Überschreitungen bis höchstens 15% anzuheben, keinen Gebrauch gemacht (vgl. Landwirtschaftsgesetz, sGS 610.1, und Landwirtschaftsverordnung, sGS 610.11). Ein Erwerb durch Tausch (beispielsweise Bauland gegen landwirtschaftliches Kulturland) darf nicht zu einer Umgehung der Höchstpreisgrenze führen. Der Wortlaut von Art. 61 BGG bezeichnet nicht den Kauf, sondern den Erwerb als bewilligungspflichtig. Demzufolge muss auch



der Erwerber, der ein Grundstück mittels Tauschvertrags erwirbt, über eine Bewilligung verfügen. Der Bewilligung geht eine Überprüfung des Erwerbspreises, der nicht unbedingt in Geld zu erbringen ist, voraus (vgl. Goldenberger/Hotz, in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum BGBB, 2. Aufl. 2011, N 26 zu Art. 66).

In der Beschwerde wird ausgeführt, die Veräusserung des landwirtschaftlichen Grundstücks Nr. 001 sei zusammen mit dem Kauf des in der Bauzone gelegenen Grundstücks Nr. 002 zu beurteilen. Der Kaufpreis für das Grundstück Nr. 001 (Fr. 102'534.--) werde durch das Grundstück Nr. 002 und einen Aufpreis von Fr. 975'966.-- (Fr. 1'078'500.-- minus Fr. 102'534.--) getilgt. Der Wert des Grundstücks Nr. 002, welches den Kaufpreis für das Grundstück Nr. 001 bilde, liege (unerschlossen) wesentlich über Fr. 150.-- pro m². Auch wenn die Erschliessungskosten unter Einbezug des dabei entstehenden Landverlustes mit ca. Fr. 100.-- pro m² hoch angesetzt würden, ergebe sich immer noch ein Preis von nur ca. Fr. 250.-- pro m² für erschlossenes Bauland. Die durchschnittlichen Preise für erschlossenes Bauland in der Region St. Gallen-Bodensee betragen gemäss kantonaler Statistik durchschnittlich mindestens Fr. 400.-- pro m².

Die politische Gemeinde O und die Ortsgemeinde O beabsichtigen, zwei Kaufverträge über zwei Grundstücke abzuschliessen. In beiden Kaufverträgen werden das Grundstück als Kaufobjekt und der dafür jeweils zu bezahlende Erwerbspreis genannt. Nach dem Willen der Parteien hängen die beiden Geschäfte insoweit voneinander ab, als es ohne den Abschluss des einen nicht zum Abschluss des anderen kommen soll. Den Leistungen der politischen Gemeinde O an die Ortsgemeinde O – 17'089 m² Landwirtschaftsland (Grundstück Nr. 001) und Fr. 1'078'500.-- (Kaufpreis Grundstück Nr. 002) – stehen Leistungen der Ortsgemeinde O an die politische Gemeinde O – 7'190 m² Bauland (Grundstück Nr. 002) und Fr. 102'534.-- (Kaufpreis Grundstück Nr. 001) – gegenüber (17'089 m² Landwirtschaftsland + Fr. 1'078'500.-- = 7'190 m² Bauland + Fr. 102'534.--). Der Preis, den die Ortsgemeinde O für das landwirtschaftliche Grundstück Nr. 001 mit einer Fläche von 17'089 m² bezahlt, entspricht dem Wert von 7'190 m² Bauland abzüglich einer "Nettozahlung" der politischen Gemeinde von Fr. 975'966.-- (Fr. 1'078'500.-- abzüglich Fr. 102'534.--). Pro m² Landwirtschaftsland bezahlt die Ortsgemeinde O damit einen Preis, der dem Wert von 0,42 m² (7'190 m² : 17'089) teilweise erschlossenem Bauland in der Zone W2



St.Galler Gerichte

abzüglich des Aufpreises von Fr. 57.11 (Fr. 975'966.-- : 17'089) entspricht. Soweit – was wie bei jedem Tauschgeschäft auch bei der Veräusserung von Landwirtschaftsland grundsätzlich zulässig ist – die Gegenleistung nicht in Geld erbracht wird, ist sie – unabhängig von der Art dieser Gegenleistung – zu bewerten. Dies führt zwar – wie der Vertreter der Vorinstanz anlässlich des Augenscheins ausführte – zu einer indirekten Beurteilung der Marktkonformität des für das Bauland bezahlten Preises. Die gemeinsame Betrachtung der beiden Geschäfte ist jedoch für eine wirksame Durchsetzung der Preiskontrolle im Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts erforderlich.

Nach Auskunft des Grundbuchamtes O wird in der politischen Gemeinde O für erschlossenes, nicht überbautes Bauland je nach Zone und Lage ein Preis von Fr. 280.-- bis Fr. 350.-- je m² bezahlt (vgl. act. 12). Bei einem angenommenen, eher tiefen Preis von Fr. 300.-- pro m² für erschlossenes Bauland und Erschliessungskosten von Fr. 100.-- pro m² ergibt sich ein Wert von Fr. 200.-- pro m² oder Fr. 84.-- pro 0,42 m²; wird davon der Aufpreis von Fr. 57.11 abgezogen, ergibt dies einen Preis von Fr. 26.89 pro m² Landwirtschaftsland. Eine Gegenleistung von knapp Fr. 27.-- pro m² landwirtschaftliches Nutzland erscheint jedenfalls übersetzt. Dies gilt auch dann, wenn die Fläche – wie beim Grundstück Nr. 001 – flach, ackerbaufähig, gut erschlossen und einfach zu bewirtschaften ist. Im Übrigen hat sich anlässlich des Augenscheins gezeigt, dass die Groberschliessung (Strasse, Kanalisation, Wasser und Strom) des Grundstücks Nr. 002 bereits auf Kosten der politischen Gemeinde O weitgehend erstellt wurde. Der Erwerb kann dementsprechend schon aufgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. b BGG nicht bewilligt werden.

Bei einer isolierten Betrachtung der Handänderung des Grundstücks Nr. 001 wäre der vereinbarte Preis von Fr. 6.-- pro m² Wiesland zwar nicht übersetzt im Sinn von Art. 63 Abs. 1 lit. b BGG. Auch dann aber setzte die Bewilligung des Erwerbs die Erfüllung des Selbstbewirtschaftersprinzips (vgl. dazu nachfolgend E. 3c) oder einer der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen davon (vgl. dazu nachfolgend E. 3d) voraus.

c) Gemäss Art. 63 lit. a BGG wird die Bewilligung zum Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstückes verweigert, wenn der Erwerber nicht Selbstbewirtschaftler ist. Selbstbewirtschaftler ist gemäss Art. 9 BGG, wer den



landwirtschaftlichen Boden selber bearbeitet und, wenn es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, dieses zudem persönlich leitet (Abs. 1). Für die Selbstbewirtschaftung ist geeignet, wer die Fähigkeiten besitzt, die nach landesüblicher Vorstellung notwendig sind, um den landwirtschaftlichen Boden selber zu bearbeiten und ein landwirtschaftliches Gewerbe persönlich zu leiten (Abs. 2). Juristische Personen können als Selbstbewirtschaftler nicht ausgeschlossen werden, wenn die Mitglieder oder Gesellschafter die Voraussetzungen erfüllen (vgl. BGE 115 II 181 E. 2b). Öffentlich-rechtliche Körperschaften, namentlich Gemeinden und Burgergemeinden, werden auch dadurch nicht zu Selbstbewirtschaftlerinnen, dass einer ihrer Angehörigen den Betrieb in Pacht übernehmen will oder sie das bisherige Pachtverhältnis weiterführen wollen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A.22/2002 vom 7. Februar 2003 = Pra 2004 Nr. 8, E. 2.2 mit Hinweisen). Ebenso wenig genügt die blosser Übertragung der Aufgaben auf Angestellte (vgl. Y. Donzallaz, *Traité de droit agricole suisse*, Tome II, Bern 2006, Rz. 3340; E. Hofer, in: *Das bäuerliche Bodenrecht*, Kommentar zum BGG, 2. Aufl. 2011, N 22a zu Art. 9). Zuzolge fehlender Selbstbewirtschaftung ist der Ortsgemeinde O als öffentlich-rechtlicher Körperschaft der Erwerb des Grundstücks gestützt auf Art. 63 Abs. 1 lit. a BGG grundsätzlich zu verweigern.

d) aa) Unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung gemacht werden kann, legt Art. 64 BGG fest. Diese Bestimmung enthält einerseits einen nicht abschliessenden Katalog von Ausnahmetatbeständen (lit. a-f) und andererseits eine generalklauselartige Formulierung ("wichtiger Grund"). Die Verfahrensbeteiligten sind sich einig, dass sich die Ausnahmebewilligung auf keinen der in Art. 64 Abs. 1 lit. a-g BGG aufgezählten Sondertatbestände stützen lässt. Deshalb ist einzig zu prüfen, ob die geplante Handänderung unter dem Gesichtswinkel des wichtigen Grundes bewilligt werden kann. Was als wichtiger Grund zu gelten hat, wird in Art. 64 Abs. 1 BGG nicht näher ausgeführt. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles und in Würdigung der in den ausdrücklich erwähnten Ausnahmetatbeständen zum Ausdruck kommenden Wertungen konkretisiert werden muss. Dabei ist auf die agrarpolitische Zielsetzung des bäuerlichen Bodenrechts zurückzugreifen, ist es doch Ziel der Bewilligungspflicht, durch Überprüfung des Verpflichtungsgeschäfts sicherzustellen, dass die von den



St.Galler Gerichte

Parteien beabsichtigte Eigentumsübertragung bzw. ein ihr wirtschaftlich gleichkommendes Rechtsgeschäft mit den Zielsetzungen des bäuerlichen Bodenrechts in Einklang steht (vgl. BGE 122 III 287 E. 3a mit Hinweisen). Hauptzweck der Revision des bäuerlichen Bodenrechts bildet die Stärkung der Stellung des Selbstbewirtschafters beim Erwerb von landwirtschaftlichem Boden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A.22/2002 vom 7. Februar 2003 = Pra 2004 Nr. 8, E. 3.1 mit Hinweisen).

Die Ortsgemeinde erwirbt das Grundstück Nr. 001 in der Landwirtschaftszone mit einer Fläche von rund 17'100 m². Sie gibt im Gegenzug das der Bauzone zugeteilte Grundstück Nr. 002 mit einer Fläche von rund 7'200 m² ab. Hinsichtlich des Grundstücks Nr. 001 ergibt sich keine Änderung, da es nach wie vor in der Landwirtschaftszone liegt und von einer Eigentümerin, die nicht Selbstbewirtschafterin ist, zur landwirtschaftlichen Nutzung verpachtet wird. Die vorgesehene Handänderung wird beim Grundstück Nr. 001 durch zwei Besonderheiten charakterisiert: Erwerberin ist eine Ortsgemeinde, die zudem vorbringt, sich langfristig für die Erhaltung landwirtschaftlichen Nutzlandes einzusetzen.

Nach der Darlegung der Ausführungen von Vorinstanz und Beschwerdeführerin zum Vorliegen eines wichtigen Grundes (vgl. dazu nachfolgend E. 3d/bb) ist die zur Auslegung dieses Begriffes ergangene bundesgerichtliche Rechtsprechung wiederzugeben (vgl. dazu nachfolgend E. 3d/cc). Anschliessend sind die Besonderheiten der Beschwerdesache, nämlich der Erwerb durch eine Ortsgemeinde (vgl. dazu nachfolgend E. 3d/dd) und die Begründung, mit dem Erwerb bleibe die landwirtschaftliche Nutzung der Grundstücksfläche längerfristig gesichert (vgl. dazu nachfolgend E. 3d/ee), im Licht dieser Rechtsprechung zu prüfen. Selbst wenn für die Annahme eines wichtigen Grundes allein der Umstand der Weiterführung des bestehenden Pachtverhältnisses genügen sollte, dürften allerdings keine Anhaltspunkte für einen spekulativen Charakter des Geschäfts erkennbar sein (vgl. dazu nachfolgend E. 3d/ff).

bb) Die Vorinstanz hat die Annahme eines wichtigen Grundes und damit die Bewilligung des Erwerbs trotz fehlender Selbstbewirtschaftung unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung damit begründet, bei den Vertragsparteien handle



es sich um zwei Gemeinden und die Ortsgemeinde O als Erwerberin wolle ihre Grundstücksreserven vorab deshalb nicht reduzieren, weil sie für ihre Bauern Land zur Verfügung halten möchte. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, der wichtige Grund müsse beim Erwerber gegeben sein. Deshalb könne der Umstand, dass die politische Gemeinde O sich zur Veräusserung "genötigt" sah, nicht berücksichtigt werden. Das von der Vorinstanz herangezogene Urteil des Bundesgerichts (BGE 122 III 287) beziehe sich – anders als der zu beurteilende Sachverhalt – auf den Tausch zweier landwirtschaftlicher Gewerbe. In einem späteren Entscheid (Urteil 5A.22/2002 vom 7. Februar 2003) habe das Bundesgericht wieder klargestellt, weder der Umstand, dass der bisherige Eigentümer das Grundstück in jüngster Zeit nicht mehr selber bewirtschaftet habe, noch der Umstand, dass ein Nichtselbstbewirtschaftler einen "Selbstbewirtschaftler" als Pächter einsetzen wolle, rechtfertigten eine Ausnahme vom Selbstbewirtschaftlerprinzip.

cc) Die Überlegungen des Bundesgerichts zur agrarpolitischen Unerwünschtheit des Tausches von Grundstücken zwischen Nichtselbstbewirtschaftern knüpfen am Umstand an, dass damit keine Benachteiligung von Selbstbewirtschaftern verbunden ist. Das Bundesgericht wirft deshalb vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Konzeption die Frage auf, ob Fälle, in denen zwei Nichtselbstbewirtschaftler in derselben Ortschaft gelegene landwirtschaftliche Grundstücke austauschen, von vornherein von der agrarpolitischen Zielsetzung des bäuerlichen Bodenrechts, Selbstbewirtschaftler beim Erwerb von landwirtschaftlichem Boden zu privilegieren, nicht erfasst werden, da der Vorgang keine Änderung in Bezug auf Bestand und Umfang von Boden, der Selbstbewirtschaftern gehört, bewirke. Ob es für die Annahme eines wichtigen Grundes deshalb genügt, dass sich mit der Veräusserung eines landwirtschaftlichen Grundstücks am Eigentum eines Nichtselbstbewirtschafters und der Verpachtung zur landwirtschaftlichen Nutzung nichts ändert, wurde letztlich aber offen gelassen (vgl. BGE 122 III 287 E. 3b). Der Entscheid betraf den Tausch zweier landwirtschaftlich genutzter Grundstücke zwischen zwei Grundeigentümern, die nicht Selbstbewirtschaftler waren, wobei es sich beim einen Eigentümer um eine Korporation handelte, die ein landwirtschaftlich nutzbares Grundstück mit einer Fläche von rund 23'000 m² erhielt und im Gegenzug Bauerwartungsland mit einer Fläche von rund 7'600 m² abgab. Das Bundesgericht hielt fest, die Korporation erhalte dreimal mehr Land und es sei anzunehmen, dass dieses Land, weil in der Landwirtschaftszone



gelegen, auf Dauer oder jedenfalls auf längere Zeit hinaus landwirtschaftlich genutzt werde. Gesamthaft bewirke der geplante Tausch für die Korporation, dass sie einen erheblichen Zuwachs an landwirtschaftlichem Boden erhalte, der letztlich Selbstbewirtschaftern zur Verfügung stehe. Dies stehe nicht im Gegensatz zur agrarpolitischen Zielsetzung des bäuerlichen Bodenrechts. Aus dieser Sicht könne im angestrebten Eigentumswechsel kein unerwünschter Erwerb von landwirtschaftlichem Boden erblickt werden, der durch das Bewilligungsverfahren verhindert werden müsste (vgl. BGE 122 III 287 E. 3c).

In einem späteren Entscheid betonte das Bundesgericht, der agrarpolitische Zweck des bäuerlichen Bodenrechts bestehe nicht einfach in der Beibehaltung des bestehenden Zustandes, sondern in der Stärkung der Stellung des Selbstbewirtschafters und in der Privilegierung der Zuteilung der Grundstücke an solche Bewirtschaftler bei jeder Eigentumsübertragung dieser Grundstücke, d.h. darin, das Prinzip der Selbstbewirtschaftung wirklich zu fördern. Gemäss Art. 64 Abs. 1 BGGB kann somit nur derjenige, welcher konkret einen wichtigen Grund dafür nachweisen kann, dass ihm landwirtschaftliche Grundstücke zugeteilt werden sollen, obwohl er nicht Selbstbewirtschaftler ist, eine Ausnahmegewilligung erhalten (vgl. BGE 133 III 562 = Pra 2008 Nr. 42, E. 4.4.2).

dd) Allein aus dem Umstand, dass es sich bei der Erwerberin um eine Ortsgemeinde handelt, kann noch nicht auf einen wichtigen Grund im Sinn der Generalklausel von Art. 64 Abs. 1 BGGB geschlossen werden. Davon scheint in der neueren Praxis auch das Bundesgericht auszugehen. Das BGGB will nicht nur eine langfristige landwirtschaftliche Nutzung sichern, sondern vorab das Selbstbewirtschaftersprinzip fördern. Dies hielt das Bundesgericht einer Korporation entgegen, welche geltend machte, aufgrund ihrer Rechtsform als öffentlich-rechtliche Körperschaft biete sie Gewähr, dass das erworbene Land weiterhin landwirtschaftlich genutzt werde. Im Zusammenhang mit dem Erwerb einer landwirtschaftlichen Liegenschaft mit einer Grundstücksfläche von rund 44'500 m² und Wohn- und Ökonomiegebäuden durch eine schwyzerische Genossame im Verfahren einer betriebsamtlichen Versteigerung hielt es fest, es sei zwar nicht ausgeschlossen, dass im herrschenden Strukturwandel eine Allmeindkorporation Gewähr für eine langfristige landwirtschaftliche Nutzung des Boden bieten könne. Das Gesetz wolle indessen nicht



nur die langfristige landwirtschaftliche Nutzung sichern, sondern vorab das Selbstbewirtschaftersprinzip fördern. Der Berufung der Korporation auf BGE 122 III 287 hielt das Bundesgericht entgegen, der wichtige Grund müsse sich aus dem Einzelfall ergeben. Der dortige Tausch unter Nichtselbstbewirtschaftern, welcher nahe gelegt habe, den Zustand vor und nach dem Tauschvorgang unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des bäuerlichen Bodenrechts zu würdigen, habe mit der Zwangsversteigerung wenig gemein, zumal auch Selbstbewirtschafters mitsteigerten. Der Umstand allein, dass der bisherige Eigentümer das Grundstück in jüngster Zeit nicht mehr selber bewirtschaftet habe, stelle ebenso wenig einen Ausnahmegrund für jeden Nichtselbstbewirtschafters dar, wie der Umstand, dass ein Nichtselbstbewirtschafters einen "Selbstbewirtschafters" als Pächter einsetzen wolle (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A.22/2002 vom 7. Februar 2003 = Pra 2004 Nr. 8, E. 3.2). Das Gesetz regelt die Fälle, in denen ein Gemeinwesen Landwirtschaftsland ohne Bewilligung und damit trotz fehlender Selbstbewirtschaftung erwerben kann, in Art. 65 BGG abschliessend. Soweit das Gemeinwesen wie eine Privatperson am Markt auftritt, d.h. in Bezug auf Landerwerb im Finanzvermögen, soll es dem privaten Erwerber gleichgestellt sein (vgl. Stalder/Bandli, a.a.O., N 2 zu Art. 65). Eine Ausnahme vom Selbstbewirtschaftersprinzip entsprechend Art. 64 Abs. 1 BGG kann deshalb nicht allein damit begründet werden, als Erwerber trete das Gemeinwesen auf. Der Hauptzweck des bäuerlichen Bodenrechts, die Stärkung der Selbstbewirtschafters, würde auf diese Weise mit einer Ausnahmebewilligung untergraben.

ee) Das Grundstück Nr. 001 mit einer Fläche von rund 17'100 m² Wiesland liegt in der Landwirtschaftszone. Zurzeit kann es deshalb ausschliesslich landwirtschaftlich genutzt werden. Unabhängig davon, ob es im Eigentum der politischen Gemeinde oder der Ortsgemeinde steht, ist es – nach der bundesgerichtlichen Formulierung – indirekt in der Hand eines Selbstbewirtschafters. Anders als in BGE 122 III 287, wo das Grundstück von einer Aktiengesellschaft, über deren Zweck sich aus dem bundesgerichtlichen Urteil nichts ergibt, auf eine Korporation übergang, ist vorliegend davon auszugehen, dass sowohl der politischen Gemeinde als auch der Ortsgemeinde zurzeit an der Weiterführung des für das Grundstück Nr. 001 bestehenden Pachtverhältnisses gelegen ist.



In der Beschränkung der Ausnahmen vom Selbstbewirtschaftsprinzip beim Erwerb von Landwirtschaftsland durch das Gemeinwesen auf die in Art. 65 BGGB geregelten Fälle kommt zum Ausdruck, dass das Gemeinwesen nicht als besonderer Garant für die Erhaltung von Landwirtschaftsland angesehen wird (vgl. zur Diskussion der oft aggressiven Baulandpolitik von Gemeinden und Korporationen in den eidgenössischen Räten die Hinweise bei Stalder/Bandli, a.a.O., N 1 zu Art. 65 BGGB). Insbesondere Ortsgemeinden erfüllen je nach Statuten ganz unterschiedliche Zwecke, die sich im Lauf der Zeit auch veränderten Umständen und Bedürfnissen anpassen können. Ein allenfalls vorgesehener Zweck der Erhaltung überlebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe kann deshalb mit anderen Zwecken, insbesondere mit dem Bestreben, das Vermögen zu erhalten oder zu mehren, konkurrieren. Insoweit unterscheidet sich der Erwerb durch eine Ortsgemeinde nicht wesentlich von demjenigen durch eine privatrechtliche juristische Person mit gleichen Zwecken. Da die Umteilung von Nichtbaugebieten in Baugebiete unabhängig vom Grundeigentümer in die Zuständigkeit der politischen Gemeinde und des Kantons fallen, ist nicht ersichtlich, inwieweit die Ortsgemeinde als Eigentümerin die Landwirtschaftszone besser schützen könnte als die politische Gemeinde selbst. Ebenso wenig erscheint realistisch, dass die Ortsgemeinde nach einer Einzonung mit der Überbauung der Fläche länger zuwarten würde als die politische Gemeinde. Etwas Anderes lässt sich auch aus der Klausel im Pachtvertrag vom 8. November/9. Dezember 2005 zur Möglichkeit der vorzeitigen Auflösung nicht ableiten. Denn die entsprechende Bestimmung stellt keine Besonderheit dar, sondern einen Zusatz, der auch bei Pachtverträgen mit Ortsgemeinden regelmässig aufgenommen wurde. Wie bei der politischen Gemeinde kann auch bei der Ortsgemeinde die Absicht, Landwirtschaftsland zu erhalten, mit anderen Zielen im Konflikt stehen. Insoweit führt der Erwerb des Grundstückes Nr. 001 durch die Ortsgemeinde weder zu der vom bäuerlichen Bodenrecht angestrebten Stärkung des Selbstbewirtschaftsprinzips im Sinn der Identität von Eigentümer und Bewirtschafteter noch zu einer Verbesserung der Stellung des Pächters als "indirekter Selbstbewirtschafteter". Der Begriff der "indirekten Selbstbewirtschaftung" ist zudem in sich widersprüchlich und widerspricht insbesondere der Zielsetzung des BGGB.

Im Licht der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. dazu oben E. 3d/cc) kann deshalb der Umstand, dass mit der Handänderung keine Änderung der aktuellen Bewirtschaftungsverhältnisse verbunden ist, kein wichtiger Grund im Sinn von Art. 64



Abs. 1 BGG sein. Dies gilt umso mehr, als die Handänderungen der Grundstücke Nrn. 001 und 002 nicht dazu führen, dass dem Pächter gleichviel oder gar mehr landwirtschaftliche Nutzfläche zur Verfügung stehen würde. Vielmehr fällt für ihn die Bewirtschaftung des Grundstücks Nr. 002 weg.

ff) Selbst wenn allein der Umstand, dass sich mit der Handänderung an der Bewirtschaftung durch ein und denselben Pächter nichts ändert, grundsätzlich einen wichtigen Grund im Sinn von Art. 64 Abs. 1 BGG darstellen sollte, wäre entsprechend der in BGE 122 III 287 publizierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu prüfen, ob die Erteilung einer Ausnahmegewilligung allenfalls daran scheitert, dass die Beweggründe für den Abschluss des Tauschvertrages auf Seiten des einen beteiligten Grundeigentümers in erster Linie im Erwerb von Bauerwartungsland bestehen (vgl. BGE 122 III 287 E. 3d).

Zu prüfen ist deshalb, ob die Erteilung einer Ausnahmegewilligung allenfalls auch daran scheitert, dass die Beweggründe für den Abschluss des Vertrags auf Seiten der Ortsgemeinde im Erwerb von Bauerwartungsland bestehen. Es fragt sich, aus welchen Gründen die Ortsgemeinde O bei der Überbauung des Grundstücks Nr. 003 nicht für die gesamte Fläche gleich vorgeht, sondern 7'190 m² davon als Grundstück Nr. 002 abtrennt und – gegen den Erwerb des in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücks Nr. 001 mit einer Fläche von 17'089 m² – an die politische Gemeinde O verkaufen will.

Das Grundstück Nr. 001 ist Bestandteil eines grösseren vom Baugebiet umschlossenen, landwirtschaftlich genutzten Gebietes, das bereits zu einem erheblichen Teil im Eigentum der Ortsgemeinde steht, und grenzt mit seiner Längsseite im Süden unmittelbar an ein Einfamilienhausquartier. Die strassenmässige Erschliessung dieses Quartiers ist zudem auf eine Überbauung der Fläche des Grundstücks Nr. 001 ausgerichtet, indem eine Gemeindestrasse 2. Klasse bereits als – für die Erschliessung der überbauten Grundstücke nicht erforderliche – Sackgasse bis an die südwestliche Ecke des Grundstücks herangeführt ist (vgl. <http://betrachter.rgdi.ch>, Strassenplan der Gemeinde O). Daran ändert nichts, dass dies – wie am Augenschein dargelegt wurde – auf eine weit zurückliegende Planung zurückzuführen ist. Jedenfalls liegt eine weitere Ausdehnung des Baugebietes in



St.Galler Gerichte

diesem Bereich nahe. Ein im Richtplan ausgeschiedener "siedlungsgliedernder Freiraum" verläuft zudem nordöstlich und nördlich des Grundstücks Nr. 001 und steht einer künftigen Umzonung des Grundstückes Nr. 001 ins Baugebiet nicht entgegen (vgl. <http://betrachter.rgdi.ch>, Richtplankarte Gemeinde O). Auf dem eingeschlagenen Weg erwirbt die Ortsgemeinde das Landwirtschaftsland zu einem nicht marktkonformen Wert, der eine spätere Veräusserung des Landes an einen Selbstbewirtschafter nur mit einem beträchtlichen Verlust zulassen würde (vgl. dazu auch oben E. 3d/dd).

Die Ortsgemeinde will mit dem Erwerb des Grundstücks Nr. 001 ihren Grundbesitz erhalten. Wie sich anlässlich des Augenscheins zeigte, ist die Ortsgemeinde Eigentümerin ausgedehnter, nicht überbauter Flächen in der politischen Gemeinde O. Die Veräusserung des Grundstücks Nr. 002 mit einer Fläche von rund 7'200 m² und der Erwerb des Grundstücks Nr. 001 mit einer Fläche von rund 17'100 m² führt zu einer beträchtlichen Ausdehnung des Grundeigentums der Ortsgemeinde. Das Argument der Erhaltung des Grundbesitzes wäre nachvollziehbar, wenn die Ortsgemeinde das gesamte Grundstück Nr. 003 – und nicht lediglich die als Grundstück Nr. 002 abgetrennte Fläche – an die politische Gemeinde veräussern würde.

Die Ortsgemeinde will mit dem Erwerb des Landwirtschaftslandes die Existenz des einzigen voll erwerbstätigen Landwirts in der Gemeinde für die Zukunft sichern. Am Augenschein ergab sich, dass der Pächter des Grundstücks Nr. 001 zurzeit einen landwirtschaftlichen Betrieb mit Nutzflächen von 23 Hektaren, davon sieben Hektaren im Eigentum, der Rest in Pacht, und 25 Mutterkühen führt. Da es sich dabei um keinen Vollerwerbsbetrieb handelt, ist er daneben noch bei seinem Schwager, der ebenfalls einen landwirtschaftlichen Betrieb führt, angestellt. Insoweit ist die Darstellung der Ortsgemeinde, es handle sich beim Pächter um den einzigen voll erwerbstätigen Landwirt in der Gemeinde zu relativieren.

Schliesslich sind keine sachlichen Gründe dafür erkennbar, weshalb die Ortsgemeinde bei der Überbauung des Grundstücks Nr. 002 nicht gleich vorgeht, wie bei der beim Grundstück Nr. 003 verbleibenden Fläche, die im Baurecht zur Erstellung von Mehrfamilienhäusern an ein Immobilienunternehmen vergeben wurde. Im Unterschied dazu möchte sie die Realisation der auf dem Grundstück Nr. 002 bereits geplanten



neun Einfamilienhäuser der politischen Gemeinde überlassen und im Gegenzug ein dreimal grösseres, unmittelbar an das bestehende Baugebiet angrenzendes landwirtschaftliches Grundstück erwerben. Obwohl der Kaufvertrag für das Grundstück Nr. 002 nach dem Stand der Akten noch nicht unterzeichnet ist, wurde die Groberschliessung des Grundstücks weitgehend erstellt. Zudem liegen bereits konkrete Pläne für die Parzellierung und Überbauung vor. Angesichts ihres Bestrebens, nach und nach Bauland für die Überbauung freizugeben, bestehen damit verschiedene Anhaltspunkte dafür, dass die Ortsgemeinde das Grundstück Nr. 001 auch mit Blick auf die künftige bauliche Entwicklung der Gemeinde O erwerben will.

e) Dementsprechend stehen einer Bewilligung des Erwerbs des Grundstücks Nr. 001, O, durch die Ortsgemeinde O sowohl der übersetzte Preis als auch die fehlende Erfüllung der Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Selbstbewirtschafteterprinzip entgegen.

4.- Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen ist. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 30. Mai 2011 ist aufzuheben. Die Bewilligung zum Erwerb des Grundstücks Nr. 001, O, durch die Ortsgemeinde O ist zu verweigern. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten vom Staat und der politischen Gemeinde O je zur Hälfte zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Da die Beschwerdesache in erster Linie eine Rechtsfrage betraf, die im Kanton St. Gallen erstmals zu entscheiden war und zu der noch keine konstante bundesgerichtliche Rechtsprechung besteht, wird auf die Erhebung verzichtet (Art. 97 VRP).

Entscheid:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung
der Vorinstanz vom 30. Mai 2011 aufgehoben.
2. Der Erwerb des landwirtschaftlichen Grundstücks Nr. 001, Grundbuch O,
durch die Ortsgemeinde O wird nicht bewilligt.



3. Der Staat und die politische Gemeinde O tragen die amtlichen Kosten

von Fr. 1'500.-- je zur Hälfte. Auf die Erhebung wird verzichtet.