



Fall-Nr.: B 2016/71
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 2016/71).

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A1. bis A10.

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Perret, Grossfeldstrasse 40, Postfach 380, 7320 Sargans,

gegen



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

Vorinstanz,

B1. bis B.10.

Beschwerdegegner,

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

Gegenstand

Vergabe des Jagdreviers Nr. 00 X. 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. 00 X. mit einer notwendigen Anzahl von fünf Pächterinnen und Pächtern (Amtsblatt [ABI] 2015, S. 2175 f.). Innert Frist bewarben sich für das Revier Nr. 00 X. die Bewerbergruppe A, bestehend aus A1. bis A10. sowie die Bewerbergruppe B, bestehend aus B1. bis B10.



b. Mit Verfügung vom 26. November 2015 vergab das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) das Revier Nr. 00 X. 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 X. 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 X. gleich gut erfüllen würde wie die bevorzugte Bewerbergruppe.

c. Gegen den Vergabeentscheid erhoben die Mitglieder der Bewerbergruppe B mit Eingabe vom 10. Dezember 2015 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen. Das Departement hiess mit Entscheid vom 14. März 2016 den Rekurs gut, hob die Pachtverfügung des ANJF vom 26. November 2015 auf und wies die Angelegenheit zur Vergabe des Reviers Nr. 00 X. 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 acht auswärtige Bewerber aufweise, die Bewerbergruppe A dagegen lediglich sechs.

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhoben die Mitglieder der Bewerbergruppe A mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 26. März 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der Entscheid des Volkswirtschaftsdepartement vollumfänglich aufzuheben und die Pachtverfügung des ANJF vom 26. November 2015 in allen Punkten zu bestätigen. Gleichzeitig ersuchten sie um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, soweit der Beschwerde diese nicht von Gesetzes wegen zukomme. In der Beschwerdeergänzung vom 20. April 2016 bestätigten und begründeten die Beschwerdeführer die gestellten Anträge.



b. In der Vernehmlassung vom 9. Mai 2016 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdebeteiligten nahmen mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 27. Mai 2016 Stellung und trugen auf Abweisung der Beschwerde an. In der Stellungnahme vom 15. Juni 2016 hielten die Beschwerdeführer an den in der Beschwerde gestellten Anträgen fest. Weitere Eingaben gingen am 1. Juli 2016 (Beschwerdebeteiligte), am 18. Juli 2016 (Beschwerdeführer), 21. Juli 2016 (Vorinstanz), 27. Juli und 12. Dezember 2017 (Beschwerdebeteiligte) sowie 26. Januar 2018 (Beschwerdeführer) ein.

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 24. März 2016 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 20. April 2016 (act. G 6) 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 grundsätzlich einzutreten. Da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle der ihm zugrunde liegenden Verfügung des ANJF vom 26. November 2015 getreten ist ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2), kann auf die Beschwerde, soweit damit die Bestätigung der entsprechenden Verfügung beantragt wird, nicht eingetreten werden.

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 X. notwendige Mindestanzahl von fünf Pächterinnen und Pächter 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 zehn Personen zählen vier Jäger nicht, weil eine Person das 70. Altersjahr vollendet hat (A2.), eine Person nicht im



Kanton wohnhaft ist (A8.) und zwei weitere Personen als Doppelpächter die Anrechenbarkeit für ein anderes Revier erklärt haben (A7., A10.). Die Beschwerdegegner zählen ebenfalls zehn Mitglieder, wovon zwei Jäger aufgrund ihres Wohnsitzes in der Standortgemeinde des Reviers (B5., B8.) nicht an die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter angerechnet werden und zwei weitere Personen (indes erst im Verlauf des Beschwerdeverfahrens) das 70. Altersjahr vollendet haben (B3., B1.; 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). Beide Bewerbergruppen weisen mithin im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids jeweils sechs anrechenbare Pächterinnen und Pächter auf. Beide Bewerbergruppen 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 bewerkstelligen 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]; zum massgebenden Zeitpunkt, nachstehend 3.3.) 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, dass sich bei einem auswärtigen Revier, bei dem mehrere Personengruppen die Voraussetzungen für die Pachtvergabe erfüllen würden, die Auswahl nicht nach der absoluten Gesamtzahl der auswärtigen Bewerberinnen und Bewerber der Gruppe richte, sondern dass die Zahl der auswärtigen Personen nur bis zu der in der Revierausschreibung angegebenen Mindestpächterzahl massgebend sei. Erreichten alle Bewerbergruppen die notwendige Mindestpächterzahl, komme die Vorzugsregelung nach Art. 11 JG nicht zum Tragen, sondern es spiele das Auswahlermessen. Das ANJF habe im Vergabeentscheid die



massgeblichen Kriterien zur Vergabe des Jagdreviers richtig angewendet und die Vergabe des Reviers an die Beschwerdeführer hinreichend begründet. Der vom ANJF getroffene Vergabeentscheid sei korrekt und sachlich gerechtfertigt. Die Vorinstanz verkenne dagegen Sinn und Zweck der Jagdgesetzgebung, lege Art. 11 JG falsch aus und ziehe die falschen Schlüsse.

Die Vorinstanz verweist hauptsächlich auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid vom 14. März 2016. Demnach richte sich bei einem auswärtigen Revier, bei dem mehrere Personengruppen die Voraussetzungen für eine Pachtvergabe erfüllen würden, die Auswahl nach der Gesamtzahl der auswärtigen Bewerberinnen und Bewerbern. Es sei unbestritten, dass die Bewerbergruppe B die Voraussetzungen von Art. 10 JG erfüllten und sie acht auswärtige Bewerber aufweisen, die nach Art. 8^{bis} JG an die notwendige Anzahl Pächterinnen und Pächter angerechnet würden. Da die Bewerbergruppe A lediglich sechs solche auswärtige Bewerber aufweisen, sei das Revier Nr. 00 X. gestützt auf Art. 11 Abs. 1 lit. b JG an die Bewerbergruppe B zu vergeben.

Die Beschwerdegegner stellen sich auf den Standpunkt, 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 auf den Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids vom 14. März 2016 abzustellen. Damals wiesen die Beschwerdegegner acht anrechenbare Pächter auf, die Bewerbergruppe A dagegen lediglich sechs. Die Verfügung des ANJF vom 26. November 2015, das Revier Nr. 00 X. an die Bewerbergruppe A zu vergeben, entsprach daher nicht dem Wortlaut, weshalb die Vorinstanz mit Entscheid vom 14. März 2016 den Rekurs der Bewerbergruppe B zu Recht guthiess, die Pachtverfügung aufhob und die Angelegenheit zur Vergabe des Reviers Nr. 00 X. an die Bewerbergruppe B ans ANJF zurückwies. 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. 00 X. an die Bewerbergruppe B zu vergeben, als im genannten Zeitpunkt korrekt und nicht zu



beanstanden. 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 Reviervergabe 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 Reviervergabe berücksichtigt. Zur Jagd ist zudem nur berechtigt, wer unter anderem über einen Fähigkeitsausweis verfügt und den periodischen Nachweis der Treffsicherheit erbringt (vgl. Art. 33 JG). 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 Reviervergabe 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 auswärtiger Bewerberinnen und Bewerber nur im Zeitpunkt der Vergabe gegeben sein und die Jagdgesellschaft muss die ursprüngliche Anzahl auswärtiger Pächterinnen und Pächter nicht wiederherstellen (ABI 2014, S. 353), sofern die notwendige Mindestanzahl gewährleistet bleibt (Art. 8 Abs. 2 JG).

3.5. Aus der Entstehungsgeschichte der gesetzlichen Bestimmung ergeben sich keine eindeutigen Hinweise. 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). Wird berücksichtigt, dass mit dem II. Nachtrag zum Jagdgesetz die Reviervergabe vereinfacht werden sollte (vgl. ABI 2014, S. 342), muss davon ausgegangen werden, 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 Gewähr für eine ordnungsgemässe 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 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) Bewerbergruppen die Voraussetzungen erfüllen, die in Art. 11 JG enthaltene quantitative Vorgabe („am meisten Bewerberinnen und Bewerber“) den Ausschlag für die Reviervergabe gibt. Soweit die Beschwerdeführer im Übrigen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. August 2008 zitieren, ist zu berücksichtigen, dass dieser einerseits unter altem Recht erging, und andererseits bereits damals festgehalten wurde, dass es sachgerecht sei, die über die erforderliche Mindestzahl hinausgehende Anzahl Pächter zu berücksichtigen. Insbesondere sei es nicht willkürlich anzunehmen, dass eine grössere Jagdgesellschaft grundsätzlich besser in der Lage sei, die Abschusspläne zu erfüllen, als eine kleinere Gruppe (VerwGE B 2008/20 vom 19. August 2008 E. 3.3 am Ende, www.gerichte.sg.ch).

3.6. Die Beschwerdeführer können schliesslich nichts zu ihren Gunsten ableiten, soweit die Mehrheit von ihnen das Revier Nr. 00 X. bereits während der Pachtperiode 2008 bis 2016 gepachtet und die Aufgaben zur vollsten 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).

3.7. 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 allenfalls auf Gesetzesstufe zu regeln. Entsprechend erweist sich der angefochtene Entscheid auch unter diesem Aspekt als rechtmässig.

4. Mit Eingabe vom 15. Juni 2016 bringen die Beschwerdeführer neu vor, einerseits hätten weder das ANJF noch die Vorinstanz sich mit der Frage beschäftigt, ob die Bewerbergruppen Gewähr bieten würden, die Aufgaben einer Jagdgesellschaft ordnungsgemäss zu erfüllen. Andererseits seien die Gemeinden bei der zur Diskussion stehenden Pachtvergabe nicht genügend angehört worden.

4.1. Im kantonalen Beschwerdeverfahren sind nach Art. 61 Abs. 3 VRP neue Begehren unzulässig. Davon abgesehen, dass keine neuen Anträge mehr gestellt werden dürfen, tritt das Verwaltungsgericht – anders als auf unechte Noven – auf echte Noven grundsätzlich nicht mehr ein. Da seine Kognition auf die Rechtskontrolle beschränkt ist, erachtet sich das Verwaltungsgericht an das bestimmte, sich aus den Rechtsbegehren ergebende tatsächliche Fundament gebunden. Dies führt dazu, dass im Beschwerdeverfahren bei einer unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz grundsätzlich eine Rückweisung der Angelegenheit erfolgt. Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, hat das Verwaltungsgericht mit voller Kognition zu entscheiden bzw. auch echte Noven zu berücksichtigen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003,



Rz. 644 f.). Eine Änderung des Streitgegenstands im Beschwerdeverfahren führt regelmässig zu einer Rückweisung und Neuurteilung der Angelegenheit durch die verfügende Behörde oder die Vorinstanz. Das gilt jedenfalls dann, wenn sich einer mit voller Kognition ausgestatteten Vorinstanz infolge neuer Tatsachen ein erheblicher Ermessensspielraum eröffnet. Von einer Rückweisung kann abgesehen werden, wenn die dem vorinstanzlichen Entscheid zu Grunde liegende Ermessensbetätigung auch unter Berücksichtigung der neuen Tatsachen keine Ermessensüberschreitung bzw. keinen -missbrauch darstellt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 646).

4.2. Aus den Akten des ANJF geht hervor, dass die Eignung der einzelnen Bewerber umfassend abgeklärt wurde. So hatten diese der Bewerbung den Fähigkeitsausweis (soweit nicht schon Jagdpächter im Kanton St. Gallen), den Nachweis der Treffsicherheit und des Versicherungsschutzes sowie einen aktueller Auszug aus dem Strafregister einzureichen. Soweit ersichtlich kamen sämtliche Bewerberinnen und Bewerber dieser Aufforderung nach. Überdies gingen die Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren selbst davon aus, dass das ANJF die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber geprüft hatte, weshalb sie sowohl gemeinsam als auch je einzeln die Voraussetzungen für die Pachtvergabe erfüllen würden (vgl. act. 9 Ziff. 4). Darauf kann abgestellt werden. Auf die Einvernahme von Zeugen kann, u.a. aus den genannten Gründen, ohne weiteres verzichtet werden.

4.3. Schliesslich erweist sich der Vorwurf, B7. sei seit 1. April 2016 zählender Pächter im Revier P. als unbegründet. Gemäss Pachtverfügung vom 8. Dezember 2015 wird der Genannte im besagten Revier als nichtzählender Doppelpächter geführt (act. 28). Von der beantragten Einholung eines Amtsberichts kann bereits daher abgesehen werden.

4.4. 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 Q. die Absicht mit, das Revier Nr. 00 X. an die Bewerbergruppe A zu vergeben. Mit E-Mail vom 17. November 2015 verzichtete die Gemeinde ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

5.

5.1. 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 Entscheidegebühr 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.

5.2. 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 16 Stunden gerade noch angemessen. Im Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen sind dagegen die Aufwendungen des Rechtsvertreters für das Verfahren vor Vorinstanz. Die Beschwerdegegner wurden im vorinstanzlichen Verfahren bereits mit CHF 2'000 (inkl. Barauslagen und MWSt) entschädigt. Der Kostenspruch wurde von ihnen nicht angefochten, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist. Entsprechend ist die ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren auf CHF 4'000 festzusetzen. Hinzu kommen pauschale Barauslagen von CHF 160 (vier Prozent von CHF 4'000, 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).

5.3. Das Begehren der Beschwerdeführer um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird – dem Verfahrensausgang entsprechend – abgewiesen (Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
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 4'000 (zuzüglich 4% Barauslagen, zuzüglich 8% Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Zürn

Blanc Gähwiler