



Fall-Nr.:	B 2020/46
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	26.11.2020
Entscheiddatum:	27.09.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.09.2020

Anfechtbarkeit eines Rückweisungsentscheids. Bei einem Rückweisungsentscheid handelt es sich grundsätzlich um einen Vor- bzw. Zwischenentscheid. Dieser ist nur ausnahmsweise als (anfechtbarer) Endentscheid zu behandeln, nämlich dann, wenn er die im Verfahren aufgeworfenen Streitfragen entscheidet und verbindliche Weisungen für die Neubeurteilung erlässt. Ein Rückweisungsentscheid ist aber dann als (noch nicht mittels Beschwerde anfechtbarer) Zwischenentscheid zu betrachten, wenn die Angelegenheit zu neuer Entscheidung – d.h. mit offenem Ausgang – zurückgewiesen wird; ohne dass also bestimmte Streitfragen abschliessend entschieden werden und der Vorinstanz für ihren Entscheid eine gewisse Entscheidungsfreiheit bleibt. Bei dem vorliegend angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen Zwischenentscheid, der zwar das KFA zum Erlass einer Verfügung anhält, jedoch in materieller Hinsicht betreffend die Prüfung der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Streitfragen keine Bindungswirkung entfaltet. Entsprechend entsteht der Beschwerdeführerin derzeit auch kein nicht wiedergutzumachender Nachteil, weil sie dannzumal die mit einer allfälligen (unter Auflagen und Bedingungen) erteilten Bewilligung zur Durchführung eines OL's im besagten Perimeter anfechten kann (Verwaltungsgericht, B 2020/46).

Entscheid vom 27. September 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichterin Bietenharder; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

WWF Schweiz, Hohlstrasse 110, Postfach, 8010 Zürich, vertreten durch WWF-Regiobüro Thurgau-St. Gallen-Appenzell, Merkurstrasse 2, Postfach 2341, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Z.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Nichterteilung der Bewilligung zur Durchführung eines Orientierungslaufs

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Mit Meldung vom 7. September 2019 ersuchte der Verein Z.__ die Politische Gemeinde K.__ um Bewilligung eines regionalen Orientierungslaufs (OL) am 13. April 2020 (Ostermontag) im Gebiet um das Kloster S.__. Der Verein gab an, mit 400 Teilnehmenden und einer Veranstaltungsdauer von fünf Stunden zu rechnen, wobei die Posten im Gelände am Morgen bzw. am Vorabend gesetzt würden (vgl. act. 9/7/3). Am 27. September 2019 forderte das für die Beurteilung einer bewilligungspflichtigen Veranstaltung zuständige Kantonsforstamt (KFA) verschiedene kantonale Stellen, die politische Gemeinde sowie P.__ und die Sektion St. Gallen des WWF Schweiz zur Stellungnahme auf (act. 9/7/2). In der Folge teilte unter anderem der



St.Galler Gerichte

WWF St. Gallen mit, der OL-Perimeter schliesse Naturschutzgebiete, sensible Lebensräume sowie ein Lebensraumschongebiet ein. Somit seien in Absprache mit der Wildhut bzw. dem Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) entsprechende Sperrgebiete auszuscheiden resp. geeignete Postenregionen zu bezeichnen; besser wäre jedoch, einen weniger problematischen OL-Perimeter zu suchen (act. 9/7/10). Das ANJF und die betroffenen Förster der Waldregion U.___ erhoben ebenfalls Einwände gegen die Durchführung des Laufes im geplanten OL-Perimeter (vgl. act. 9/7/18, 20). Am 28. November 2019 verfügte das KFA, der regionale Orientierungslauf vom 13. April 2020 im geplanten Perimeter werde nicht bewilligt (act. 9/1).

B.

Gegen die Verfügung vom 28. November 2019 erhob der Verein Z.___ mit Eingabe vom 11. Dezember 2019 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen (act. 9/2). Das Departement hob mit Entscheid vom 25. Februar 2020 die angefochtene Verfügung in teilweiser Gutheissung des Rekurses auf und wies die Angelegenheit zu neuer Entscheidung im Sinn der Erwägungen an das KFA zurück (vgl. act. 2).

C.

Mit Eingabe vom 12. März 2020 und Ergänzung vom 29. April 2020 erhob die Stiftung WWF Schweiz (Beschwerdeführerin), vertreten durch das WWF-Regiobüro Thurgau-St. Gallen-Appenzell, gegen den am 27. Februar 2020 zugestellten Entscheid des Volkswirtschaftsdepartements (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit unter zusätzlichen Anweisungen im Sinn der Beschwerdebegründung – die sensiblen Wildlebensräume seien ebenfalls als Sperrgebiete zu bezeichnen – zur neuen Entscheidung an das KFA zurückzuweisen (act. 1, 5). Mit Vernehmlassung vom 12. Mai 2020 beantragte die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, allenfalls sei die Beschwerde abzuweisen (act. 8). Der Verein Z.___ (Beschwerdegegner) schloss sich mit Eingabe vom 5. Juni 2020 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen den Anträgen der Vorinstanz an (act. 11). Mit Eingabe vom 2. Juli 2020 äusserte sich die Beschwerdeführerin zu den Vernehmlassungen von Vorinstanz und Beschwerdegegner (act. 15); dazu nahm Letzterer mit Eingabe vom 27. Juli 2020 Stellung, welche den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis gebracht wurde (act. 19).

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 12. März 2020 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 29. April 2020 formal wie inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

1.2.

Der Bundesgesetzgeber hat für verschiedene Gebiete – vorab im Natur-, Heimat- und Umweltschutz – abstrakte Beschwerderechte für Organisationen geschaffen. Die Legitimation richtet sich dabei ausschliesslich nach jenen Vorschriften. Die Voraussetzungen von Art. 45 VRP bzw. Art. 89 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110, BGG) kommen in diesem Bereich nicht zum Tragen. So müssen die Organisationen weder ein eigenes schutzwürdiges Interesse noch die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder geltend machen. Es reicht ein nach Massgabe der jeweiligen Bestimmung definiertes abstraktes Interesse, das sich aus umwelt- oder sozialrechtlichen Anliegen ergibt. Daher ist in Fällen wie dem vorliegenden auch von einer "ideellen" Verbandsbeschwerde die Rede (vgl. Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 32 zu Art. 45 VRP; B. Waldmann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N 69 zu Art. 89 BGG).

Gemäss Art. 46 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, SR 921.0, WaG) richtet sich das Beschwerderecht der Kantone, Gemeinden und Vereinigungen für Natur- und Heimatschutz nach Art. 12-12g des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG). Demnach steht Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, das (Verbands-)Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden zu, wenn sie gesamtschweizerisch tätig sind und ideelle Zwecke verfolgen; der Rechtsbereich, auf den sich die Rügen beziehen, muss seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (vgl. Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. b sowie Abs. 2 NHG). Die Beschwerdeführerin gehört zu den nach dieser Bestimmung vom Bundesrat bezeichneten, beschwerdeberechtigten Organisation



(Art. 12 Abs. 3 NHG in Verbindung mit Ziffer 3 des Anhangs zu Art. 1 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen; SR 814.076, VBO). Dass sich die 1972 als Stiftung im Handelsregister eingetragene Beschwerdeführerin entsprechend ihrer Zweckumschreibung seit mehr als zehn Jahren für die weltweite Erhaltung der natürlichen Umwelt und ihrer verschiedenen Erscheinungsformen einsetzt, ist zu Recht unbestritten (vgl. Handelsregisterauszug, www.zefix.ch; vgl. auch VerwGE B 2016/2 vom 20. Januar 2017 E. 1.2.1).

1.3.

Die Vorinstanz hob auf Rekurs des Beschwerdegegners hin die Verfügung des KFA (Nichterteilung der Bewilligung zur Durchführung eines OL's) in teilweiser Gutheissung auf und wies die Angelegenheit zu neuer Entscheidung im Sinn der Erwägungen an das KFA zurück.

1.3.1.

Bei einem Rückweisungsentscheid wie dem vorliegend angefochtenen handelt es sich grundsätzlich um einen Vor- bzw. Zwischenentscheid. Dieser ist nur ausnahmsweise als (anfechtbarer) Endentscheid zu behandeln, nämlich dann, wenn er die im Verfahren aufgeworfenen Streitfragen entscheidet und verbindliche Weisungen für die Neubeurteilung erlässt. Ein Rückweisungsentscheid ist aber dann als (noch nicht mittels Beschwerde anfechtbarer) Zwischenentscheid zu betrachten, wenn die Angelegenheit zu neuer Entscheidung – d.h. mit offenem Ausgang – zurückgewiesen wird; ohne dass also bestimmte Streitfragen abschliessend entschieden werden und der Vorinstanz für ihren Entscheid eine gewisse Entscheidungsfreiheit bleibt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 1036; T. Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 23 zu Art. 56 VRP). Auf Bundesebene befasst sich Art. 82 lit. a in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG mit der Anfechtbarkeit von Vor- und Zwischenentscheiden mit Beschwerde vor Bundesgericht. Mit Blick auf das in Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG festgehaltene Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils gilt es, ebenfalls die verschiedenen Konstellationen betreffend die Rückweisung zu unterscheiden: Dient die Rückweisung einzig noch der Umsetzung des vom vorinstanzlichen Gericht Angeordneten und verbleibt somit kein Entscheidungsspielraum mehr, handelt es sich materiell nicht – wie bei Rückweisungsentscheiden sonst grundsätzlich der Fall – um einen Zwischenentscheid, gegen den ein Rechtsmittel letztinstanzlich bloss unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig ist, sondern um einen von beiden Parteien anfechtbaren



Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG. Enthält der Rückweisungsentscheid demgegenüber Anordnungen, die den Beurteilungsspielraum der Verwaltung zwar nicht gänzlich, aber doch wesentlich einschränken, stellt er einen Zwischenentscheid dar. Dieser bewirkt in der Regel keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil, weil die rechtsuchende Person ihn später zusammen mit dem neu zu fällenden Endentscheid anfechten können wird (vgl. BGer 9C_736/2019 vom 13. Mai 2020 E. 3.4; vgl. zum Ganzen ausführlich VerwGE B 2018/227 vom 19. August 2019 E. 1.3-1.5 mit weiteren Hinweisen). Im Lichte des Dargelegten ist zu prüfen, ob der angefochtene Rückweisungsentscheid anfechtbar und bejahendenfalls einer beschwerdeweisen Prüfung durch das angerufene Gericht zugänglich ist. Verneinendenfalls wäre auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3.2.

Im angefochtenen Rückweisungsentscheid führte die Vorinstanz zur Begründung im Wesentlichen aus, die sich im geplanten OL-Perimeter befindenden sensiblen Wildlebensräume stünden der Durchführung einer OL-Veranstaltung im vorgesehenen Zeitpunkt nicht entgegen; der geplante OL könnte – unter Auflagen oder Bedingungen – grundsätzlich bewilligt werden (E. 5.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2). Dagegen sei die Durchführung der OL-Veranstaltung im Lebensraum schutzwürdiger Tiere bzw. im Lebensraumschongebiet verboten, weshalb das KFA dem Beschwerdegegner die Bewilligung diesbezüglich zu Recht nicht erteilt habe. Im Sinn einer milderer Massnahme könne das Betretungsverbot durchgesetzt werden, indem im geplanten OL-Perimeter und auf den verwendeten OL-Karten – nebst dem Naturschutzgebiet – auch der (kommunale) Lebensraum schutzwürdiger Tiere bzw. das (kommunale) Lebensraumschongebiet mittels Auflage als Sperrgebiet bezeichnet werde; zudem sei mittels Auflage sicherzustellen, dass die Streckenführung und die Posten unter Beizug des zuständigen Wildhüters und Regional- bzw. Revierförsters festzulegen seien (E. 6.3 des angefochtenen Entscheids, act. 2).

1.3.3.

Die Beschwerdeführerin wehrt sich nicht grundsätzlich gegen die Durchführung eines OL in einem sensiblen Wildlebensraum des Typs A. Sie stellt jedoch in Abrede, dass der OL im besagten Gebiet auf bestehenden Wegen durchgeführt werde. Wie es sich damit verhält, oder ob nicht bspw. mittels angepasster Bahnlegung und Festlegung von die Teilnehmenden lenkenden Postenstandorten, Ausscheidung und Bezeichnung von Sperrgebieten auf der Karte und im Gelände sichergestellt werden kann, dass die Teilnehmenden das besagte Gebiet auf Wegen durchqueren werden, hat die Vorinstanz mit dem angefochtenen Entscheid jedoch nicht abschliessend beurteilt. Dem KFA



verbleibt jedenfalls bei der weiteren Behandlung des Gesuches ein erheblicher Entscheidungsspielraum, indem es im Zusammenhang mit der Bahnlegung und Streckenführungen in besagtem Gebiet, dem Bestimmen und Setzen der Posten unter Beizug des zuständigen Wildhüters sowie des Regional- bzw. Revierförsters unter Berücksichtigung des Zeitpunktes des OL's im Jahreslauf, der mutmasslichen Teilnehmerzahl, der vorgesehenen Läuferkategorien, der vom Veranstalter vorgesehenen organisatorischen und administrativen Vorkehren (bspw. durch Ausscheidung und grafische Bezeichnungen der Sperrgebiete auf der Karte und/oder mittels Absperrbändern im Gelände, Hinweise in den Ausschreibungsunterlagen, etc.) geeignete Auflagen und Bedingungen zu erlassen hat. So ist beispielsweise denkbar, dass – sofern angezeigt – die Streckenführung derart gelegt werden kann, dass mittels entsprechender Postensetzung und Organisation sichergestellt wird, dass die Teilnehmenden den Bereich der sensiblen Wildlebensräume auf bestehenden Wegen durchqueren. Dabei wird das KFA auch die Jahreszeit, in welcher die Veranstaltung geplant ist, und die jeweils unterschiedlichen Schutzgrade zu berücksichtigen und die privaten Interessen der Waldeigentümer bei der Beurteilung miteinzubeziehen haben.

Bei dieser Sachlage wird unschwer klar, dass es sich bei dem vorliegend angefochtenen Entscheid um einen Zwischenentscheid handelt, der zwar das KFA zum Erlass einer Verfügung anhält, jedoch in materieller Hinsicht betreffend die Prüfung der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Streitfragen keine Bindungswirkung entfaltet. Entsprechend entsteht der Beschwerdeführerin derzeit auch kein nicht wiedergutmachender Nachteil, weil sie dazumal die mit einer allfälligen (unter Auflagen und Bedingungen) erteilten Bewilligung zur Durchführung eines OL's (bspw. Regional) im besagten Perimeter anfechten kann. Dies erscheint umso mehr geboten, als nicht per se die grundsätzliche Zulässigkeit der Durchführung eines OL's in dem von der OL-Karte erfassten Gebietsperimeter in Frage steht, sondern wie die ausgeschiedenen sensiblen Wildlebensräume und Naturschutzgebiete im Rahmen ihres Schutzzieles vor unerwünschten Beeinträchtigungen durch Waldnutzer (vorliegend Teilnehmende eines OL's) geschützt werden können.

1.3.4.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass kein anfechtbarer Zwischenentscheid vorliegt, weshalb bereits daher auf die Beschwerde nicht einzutreten ist.

1.4.

Der vorgesehene regionale OL hätte am 13. April 2020 durchgeführt werden sollen. Da das Datum zwischenzeitlich verstrichen ist und der Anlass aufgrund der Massnahmen



zur Eindämmung des Corona-Virus zudem ohnehin nicht hätte stattfinden können, ist das schutzwürdige Interesse unbestrittenermassen nicht mehr aktuell. Ob vorliegend vom Erfordernis des aktuellen schutzwürdigen Interesses ausnahmsweise abzusehen wäre (vgl. zu den Voraussetzungen VerwGE B 2016/2 vom 20. Januar 2017 E. 1.2.2; Geisser/Zogg, a.a.O., N 15 zu Art. 45 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 400; B. Waldmann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], a.a.O., N 17 zu Art. 89 BGG; BGer 1C_550/2015 vom 18. Januar 2016 E. 1 mit Hinweis auf BGE 141 II 14 E. 4.4, 138 II 42 E. 1.3, 137 I 120 E. 2.2), kann – nachdem auf die Beschwerde bereits aus anderem Grund nicht einzutreten ist – jedoch offenbleiben.

2.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens – das Nichteintreten mangels Beschwerdebefugnis kommt einer Abweisung der Beschwerde gleich – bezahlt die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühren von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

Der Beschwerdegegner hat seinen Antrag zwar unter Entschädigungsfolge gestellt. Er ist jedoch nicht anwaltlich vertreten und die Voraussetzungen für die (ausnahmsweise) Zusprechung der beantragten Umtriebsentschädigung sind nicht erfüllt (vgl. BGer 5A_20/2017 vom 29. November 2017 E. 10 mit Hinweis auf BGE 110 V 132 E. 4d; vgl. auch VerwGE B 2018/171 vom 21. Januar 2019 E. 4 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4). Ausseramtliche Kosten sind folglich nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte

