



Fall-Nr.: B 2022/17
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 01.05.2023
Entscheiddatum: 07.02.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 07.02.2023

Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Art. 14 Abs. 5 und Art. 22 Abs. 4 BewG. Die Verfahrensbeteiligten sind sich einig, dass der zu beurteilende Landerwerb nicht der Bewilligungspflicht untersteht. Bei der Erwerberin handelt es sich nicht um eine Person im Ausland im Sinn des Gesetzes. Selbst wenn Art. 22 Abs. 4 BewG es zulassen würde, die Feststellung der fehlenden Bewilligungsbehörde davon abhängig zu machen, dass die Erwerberin der Bewilligung der Bewilligungsbehörde bis zum Abschluss der Überbauung der Fläche zweijährlich unter Angabe der Kosten und deren Finanzierung mitteilt, welche Bauvorhaben ausgeführt wurden, erwiese sich die konkret auferlegte Mitwirkungspflicht nicht als notwendig im Sinn von Art. 22 Abs. 4 BewG. Denn der Erwerber bleibt auch nach Verneinung der Bewilligungspflicht vor jeder Änderung der Verhältnisse, die die Bewilligungspflicht – doch noch – begründen könnte, gestützt auf Art. 14 Abs. 5 BewG gesetzlich verpflichtet, erneut um die entsprechende Feststellung nachzusuchen (Verwaltungsgericht, B 2022/17). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 2C_168/2023).

Entscheid vom 7. Februar 2023

Besetzung

Vizepräsidentin Lendfers; Präsident Zürn, Verwaltungsrichterin Reiter,
Verwaltungsrichter Zogg und Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Bundesamt für Justiz, Bundesrain 20, 3003 Bern,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

A.__ AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christoph Locher, @vocate, Brühlgasse 11, 9000 St. Gallen,

Gegenstand

Feststellung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Mit öffentlich beurkundetem Kaufvertrag vom 4. Juli 2019 erwarb die A.__ AG von B.__ das Grundstück Nr. 0000__ mit einer Fläche von 5'343 Quadratmetern sowie Teilflächen der Grundstücke Nrn. 0001__ und 0002__, alle Grundbuch X.__, von 4'654, 1'086, 3'486 und 2'463 Quadratmetern zum Preis von 1.67 Millionen Franken. Von der Gesamtfläche von 17'032 Quadratmetern liegen 9'713 Quadratmeter in der Gewerbe- und Industriezone (GI A), die restlichen 7'319 Quadratmeter in der Grünzone (GN). Der Kaufpreis wurde mit je einem Darlehen des Verkäufers über 0.81 und der C.__ AG über 0.86 Millionen Franken gedeckt. Die A.__ AG ist zu 99.97, die C.__ AG zu 100 Prozent im Besitz der D.__ AG. Am 7. August 2019 verstarb der Veräusserer und die Grundstücke gingen am 1. Juli 2020 auf dessen Ehefrau über. Die in der Bauzone liegenden Flächen sollen dem substanziellen Ausbau und der Verstärkung des bereits bestehenden Produktionsstandorts der E.__ Gruppe bis im Jahr 2029 dienen. Die



Investitionskosten werden auf rund 90 Millionen Franken geschätzt.

Veranlasst durch das Grundbuchamt X.__ ersuchte die A.__ AG am 5. November 2020 die Grundbuchaufsicht des Kantons St. Gallen, das Geschäft hinsichtlich der Bewilligungspflicht nach dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zu prüfen. Mit Verfügung vom 8. Dezember 2020 verneinte die Grundbuchaufsicht die Bewilligungspflicht (Ziffer 2 des Dispositivs), verpflichtete die Erwerberin allerdings, ihr bis zum Abschluss der Überbauung der Fläche von 9'713 Quadratmetern zweijährlich unter Angabe der Kosten und deren Finanzierung mitzuteilen, welche Bauvorhaben ausgeführt worden seien (Ziffer 3 des Dispositivs), und Änderungen der Verhältnisse, welche die Bewilligungspflicht begründen könnten, bekanntzugeben (Ziffer 4 des Dispositivs). Der A.__ AG wurde eine Gebühr von CHF 1'500 auferlegt (Ziffer 5 des Dispositivs). Diese Verfügung ersetzte eine im Wesentlichen identische Verfügung vom 26. November 2020, die auch an den verstorbenen Veräusserer adressiert gewesen war (Ziffer 1 des Dispositivs).

B.

Die Regierung hiess die von der A.__ AG gegen die Ziffern 3 und 5 des Dispositivs der Verfügung der Grundbuchaufsicht erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 4. Januar 2022 gut. Sie hob Ziffer 3 der Verfügung auf und setzte die Gebühr auf CHF 400 herab. Zur Begründung führt die Regierung im Wesentlichen aus, Stand Ende Dezember 2019 gebe es keine Anhaltspunkte für eine ausländische Beherrschung der A.__ AG. Zwar könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich bis zum Abschluss des Ausbaus im Jahr 2029 die relevanten Verhältnisse ändern. Allerdings halte es auch die Grundbuchaufsicht für nachvollziehbar, wenn bei dieser langen Dauer und Grösse des Projekts noch keine Verträge zur Finanzierung des gesamten Projekts vorlägen und es auch noch offen sei, mit welcher Bank die Finanzierung erfolgen werde. Weil die Erwerberin aber verpflichtet sei, vor jeder Änderung, die eine Bewilligungspflicht begründen könnte, um eine erneute Beurteilung nachzusuchen, erweise sich die Auflage, alle zwei Jahre Kosten und Finanzierung der fertiggestellten Bauten darzulegen, als unverhältnismässig. Die Grundbuchaufsicht habe den von ihr geltend gemachten Aufwand unnötigerweise betrieben. Die eingereichten Unterlagen hätten wohl ausgereicht, um zu prüfen, ob es sich bei der Erwerberin um eine Person im Ausland handle.



C.

Das Bundesamt für Justiz (Beschwerdeführer) hat gegen den am 7. Januar 2022 versandten Entscheid der Regierung (Vorinstanz) mit Eingabe vom 24. Januar 2022 beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben mit dem Rechtsbegehren, unter Kostenfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und es sei die Recht- und Verhältnismässigkeit von Ziffer 3 des Dispositivs der Verfügung der Grundbuchaufsicht des Kantons St. Gallen vom 8. Dezember 2020 festzustellen.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 17. Februar 2022 auf die Begründung des angefochtenen Entscheides und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Die A.___ AG (Beschwerdegegnerin) liess sich am 23. Februar 2022 vernehmen und beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde.

Dem Antrag des Beschwerdegegners entsprechend stellte der verfahrensleitende Abteilungspräsident mit Verfügung vom 25. Februar 2022 fest, dass sich die Beschwerde und deren aufschiebende Wirkung einzig auf die Ziffern 3 (Verpflichtung zu zweijährlichen Mitteilungen über die ausgeführten Bauvorhaben unter Angabe von Kosten und Finanzierung) und (gemäss E. 3: allenfalls) 5 (amtliche Kosten) der Verfügung der Grundbuchaufsicht vom 8. Dezember 2020 bezögen und deren Ziffern 1 (Aufhebung der Verfügung vom 26. November 2020) und 2 (Feststellung, dass der Erwerb nicht bewilligungspflichtig ist) sowie 4 (Verpflichtung, vor jeder Änderung der Verhältnisse, welche die Bewilligungspflicht begründen könne, bei der Bewilligungsbehörde erneut eine Feststellungsverfügung einzuholen) rechtskräftig seien.

Der Beschwerdeführer verzichtete am 9. März 2022 auf eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin. Am 29. April 2022 reichte der Rechtsvertreter dem Gericht eine Kostennote über knapp CHF 5'000 ein. Beschwerdeführer und Vorinstanz, denen sie am 2. Mai 2022 zur Kenntnis gebracht wurde, haben sich dazu nicht geäußert.



Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Begründung seiner Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Da Gegenstand der Beschwerde ein Entscheid der Regierung ist, beurteilt es die Angelegenheit in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 Ingress lit. b Ingress und Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG). Das Bundesamt für Justiz ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 20 Abs. 2 Ingress und lit. b in Verbindung mit Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, SR 211.412.41, BewG, und Art. 111 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG). Die Beschwerde gegen den am 7. Januar 2022 versandten Entscheid der Regierung wurde mit Eingabe vom 24. Januar 2022 unter Berücksichtigung des Fristenlaufs am Wochenende rechtzeitig innerhalb der 14-tägigen Beschwerdefrist gemäss Rechtsmittelbelehrung erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 VRP sowie Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272) und erfüllt in formeller und inhaltlicher die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Rechtsmittelfrist

Der Beschwerdeführer beanstandet die Anwendung der kantonalen 14-tägigen Beschwerdefrist gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP als bundesrechtswidrig. Die 30-tägige Beschwerdefrist gemäss Art. 20 Abs. 3 BewG müsse auch auf die zweitinstanzliche kantonale Beschwerde anwendbar sein. Die Bestimmung sei eingeführt worden, um die kantonalen Beschwerdeverfahren zu vereinheitlichen. Die Kantone dürften nicht durch Zwischenschalten einer zweiten Instanz verkürzte Fristen einführen und dadurch die Bundesaufsicht für diese zweite Instanz entsprechend abschwächen.

Demgegenüber geht das Verwaltungsgericht aufgrund der Entstehungsgeschichte der bundesrechtlichen Regeln zu Behörde und Verfahren in Art. 15 ff. BewG davon aus, die



Beschwerde an eine zweite kantonale Instanz sei nicht Ausfluss der besonderen verfahrensrechtlichen Vorgaben des Bundesrechts im Bereich der Bewilligung des Erwerbs von Grundstücken durch Personen im Ausland, sondern der allgemeinen bundesrechtlichen Verpflichtung der Kantone gemäss Art. 86 Abs. 3 BGG, als Vorinstanzen des Bundesgerichts obere kantonale Gerichte vorzusehen (vgl. VerwGE B 2015/311 vom 23. Februar 2017 E. 2). Im Zusammenhang mit der Frage, ob die zweite kantonale Beschwerdeinstanz gleichermassen wie die erste entsprechend Art. 15 Abs. 1 Ingress und lit. c und Art. 22 Abs. 1 BewG zur Abklärung des Sachverhalts von Amtes wegen verpflichtet sei, verwies das Bundesgericht auf die kantonale Organisationsautonomie gemäss Art. 47 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und die geänderten bundesrechtlichen Rechtspflegebestimmungen und erklärte das kantonalrechtliche Novenverbot vor der zweiten gerichtlichen Instanz als zulässig (vgl. BGer 2C_219/201 vom 20. November 2015 E. 4.1.3).

Da der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang keinen Antrag – insbesondere auch keinen Feststellungsantrag – stellt, kann die Frage offenbleiben. Die st. gallische Rechtsmittelfrist schwächt im Übrigen die Bundesaufsicht nicht, zumal in der Rechtsmittelbelehrung ausdrücklich auf die 14-tägige Frist hingewiesen wird und es nach der st. gallischen Praxis und Rechtsprechung genügt, das Rechtsmittel fristgerecht zu erheben und eine Nachfrist zu dessen Ergänzung insbesondere auch hinsichtlich der Begründung zu beantragen (vgl. Staub/Günthardt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 5 zu Art. 48 VRP). Weil die Nachfrist – jedenfalls in der Praxis des Verwaltungsgerichts – nicht auf weitere 14 Tage beschränkt ist, führt die st. gallische Lösung im Übrigen dazu, dass die beschwerdeführende Partei im Ergebnis länger als dreissig Tage Zeit hat, um ihre Beschwerde zu begründen.

3. Streitgegenstand

Die Grundbuchaufsicht stellte fest, dass die Beschwerdegegnerin ihren rechtlichen und tatsächlichen Sitz in der Schweiz habe, gegenwärtig nicht ausländisch beherrscht sei und es sich folglich nicht um eine Person im Ausland handle, weshalb der Landerwerb entsprechend Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 BewG nicht der Bewilligungspflicht unterstehe. Insoweit sind sich die Verfahrensbeteiligten einig.

Unbestritten ist auch, dass die in der "Grünzone Schutz" liegende Grundstücksfläche nicht als Bauland genutzt werden kann und deshalb nicht unter die Ausnahme von der Bewilligungspflicht gemäss Art. 2 Abs. 2 Ingress und lit. a BewG fällt, wonach der Erwerb keiner Bewilligung bedarf, wenn das Grundstück als ständige Betriebsstätte



dient. Selbst wenn die raumplanungsrechtliche Zuordnung eines Grundstücks nicht von Bedeutung ist, zumal das Gesetz gemäss Art. 1 BewG ganz generell die Überfremdung des einheimischen Bodens verhindern soll, ist diese Feststellung indessen nicht von Belang, zumal es sich bei der Erwerberin – wie dargelegt – nicht um eine Person im Ausland im Sinn des Gesetzes handelt. Die Verfahrensbeteiligten thematisieren die Frage denn auch nicht weiter.

In tatsächlicher Hinsicht stimmen die Verfahrensbeteiligten darin überein, dass die Beschwerdegegnerin auf den bereits in ihrem Besitz stehenden und den neu erworbenen Grundstücken bis 2029 den Produktionsstandort der "E.__ Gruppe" substanziell ausbauen will und dafür mit Kosten in der Grössenordnung von 90 Millionen Franken rechnet. Ebenso ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin dafür auf Fremdkapital in der Grössenordnung von 60 Millionen Franken angewiesen sein wird. Der Beschwerdeführer und die Grundbuchaufsicht einerseits und die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin andererseits ziehen daraus allerdings mit Blick auf die rechtliche Behandlung nach dem Bewilligungsgesetz unterschiedliche Schlüsse.

4. *Standpunkte*

Die Grundbuchaufsicht ist der Auffassung, bei der Prüfung der Bewilligungspflicht sei entsprechend Art. 1 Abs. 2 Ingress und lit. b der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.411, BewV) immer die ganze Operation Landkauf und Überbauung in ihrer Gesamtheit in Betracht zu ziehen. Damit sei ausgeschlossen, dass für die Überbauung selbst ohne weitere Prüfung ausländische Gelder herangezogen werden dürften. Die Beschwerdegegnerin sei deshalb zu verpflichten, der Grundbuchaufsicht alle zwei Jahre nach Eigentumsübertragung bis zum Abschluss der Überbauung des Grundstücks Nr. 0000__ (umfassend 9'731 Quadratmeter) schriftlich mitzuteilen, welche Bauvorhaben (unter Angabe der Kosten) ausgeführt wurden und wie deren Finanzierung erfolgte, sowie Kopien sämtlicher im Zusammenhang mit der Finanzierung der Überbauungskosten abgeschlossenen und abzuschliessenden Vereinbarungen einzureichen.

Die Vorinstanz ging davon aus, als Erwerb eines Grundstücks im Sinn des Gesetzes gelte unter bestimmten Umständen auch die Finanzierung der Überbauung eines Grundstücks. Unter bestimmten Umständen führe auch die ausländische Beherrschung einer juristischen Person dazu, dass sie als Person im Ausland im Sinn des Gesetzes gelte. Die Bewilligung werde unter Bedingungen und Auflagen erteilt, die sicherstellten, dass das Grundstück zu dem vom Erwerber geltend gemachten Zweck verwendet werde. Dass sich zwischen dem Zeitpunkt der Beurteilung des Erwerbs im



St.Galler Gerichte

Dezember 2019 und dem Zeitpunkt des Abschlusses des Ausbauprojekts im Jahr 2029 hinsichtlich der Bewilligungspflicht relevante Änderungen ergeben, sei nicht auszuschliessen. Das Gesetz vermute bei Vorliegen bestimmter Tatsachen eine ausländische Beherrschung. Die Vermutung sei durch den Beweis des Gegenteils widerlegbar. Während die Behörden die Beweislast für die Vermutungsbasis trügen, obliege es dem Erwerber, sofern letztere nachgewiesen sei, den Nachweis des Fehlens der ausländischen Beherrschung zu erbringen. Der Beschwerdeführer habe die Vermutung der ausländischen Beherrschung als nachgewiesen erachtet, weil für ein Investitionsvolumen von rund 60 Millionen Franken keine Finanzierungsverträge oder andere entsprechende Dokumente vorlägen. Er habe aber selber dargetan, es sei nachvollziehbar, dass bei dieser langen Finanzierungsphase und der Grösse des Projekts zur Finanzierung des gesamten Projekts noch keine Verträge vorlägen und es auch noch offen sei, mit welcher Bank die Finanzierung erfolgen werde. Er habe selber festgestellt, dass aufgrund der vorliegenden Unterlagen keine Anhaltspunkte für eine mittelbare oder unmittelbare ausländische Beherrschung vorlägen. Sodann habe sie die Beschwerdegegnerin verpflichtet, vor jeder Änderung, die eine Bewilligungspflicht begründen könnte, erneut um deren Feststellung nachzusuchen. Die Bewilligungsbehörde genüge damit ihrer Prüfungspflicht. Weitergehende Auflagen seien nicht notwendig.

Der Beschwerdeführer geht davon aus, massgebend für die Frage, ob ein Rechtsgeschäft der Bewilligungspflicht unterstehe, seien grundsätzlich die Verhältnisse im Zeitpunkt des Erwerbs. Sei die Überbauung eines zu erwerbenden Grundstücks geplant, müsse die Bewilligungsbehörde stets auf die Finanzierung des gesamten Bauprojekts abstellen, sodass auch die Finanzierung geplanter Bauprojekte und eine allfällig daraus resultierende ausländische Beherrschung geprüft werden müssten. Deshalb erstrecke sich die Auskunftspflicht der Erwerbenden auch auf die Finanzierung der Überbauung. Nur so könne die Bewilligungsbehörde entscheiden, unter welchen Auflagen gegebenenfalls eine Befreiung von der Bewilligungspflicht möglich sei. Zu würdigen sei immer der gesamte Sachverhalt – Landkauf und Überbauung. Bei der Prüfung der Finanzierung der Überbauung gehe es nicht um die Beweisproblematik der gesetzlichen Vermutung, sondern in erster Linie um die Beschaffung von Informationen, welche einer entsprechenden Vermutung überhaupt zugrunde liegen könnten. Aus der Officialmaxime ergebe sich eine sehr weitgehende Auskunftspflicht der Erwerbenden bezüglich aller bedeutenden Tatsachen. Sie erstrecke sich nach ständiger Praxis der kantonalen Bewilligungsbehörde auch auf die Finanzierung einer allfälligen Überbauung. In diesen Verfahren würden durch die Gesuchstellenden daher regelmässig Unterlagen zur Finanzierung von Bauprojekten eingereicht. Vorliegend sei



die gesamte Finanzierung des Bauprojekts bis 2029 mit einem Bedarf an zusätzlichen Mitteln von rund sechzig Millionen Franken zu überprüfen. Die Erteilung einer Auskunft über die Finanzierung sei auch vorliegend ohne Weiteres zumutbar. Die Beschwerdegegnerin sei bezüglich der Projektfinanzierung über die ganze Zeitspanne auskunftspflichtig. Mangels Finanzierungsplans sei sie ihrer Mitwirkungspflicht in dieser Hinsicht bisher nicht nachgekommen. Bei strikterer Auslegung hätte das Gesuch auch abgewiesen werden können. Auflagen und Bedingungen sollen sicherstellen, dass die Verhältnisse, auf die sich eine konkrete Verfügung stütze, auch dauernd vorhanden bleiben. Die von der Vorinstanz aufgehobene Auflage ermögliche der Beschwerdegegnerin, ihrer Mitwirkungspflicht nachzukommen. Die Pflicht, bei jeder Änderung der Verhältnisse, welche die Bewilligungspflicht begründen könnte, erneut um eine Feststellungsverfügung nachzusuchen, sei nicht geeignet, um eine nachträgliche subjektive Bewilligungspflicht festzustellen. Die Beschwerdegegnerin müsste selbst zunächst ihre Situation unter die Tatbestände des Gesetzes subsumieren, bevor sie überhaupt zum Tätigwerden verpflichtet wäre. Die regelmässige Berichterstattung stelle somit das einzig taugliche Mittel dar, um die Finanzierung des Bauprojektes nach Erlassen der Feststellungsverfügung zur Nichtunterstellung überprüfen zu können, mit welchem die Bewilligungsbehörde ihre Vollzugskontrolle nicht aus den Händen geben und somit ihre Kognition nicht ohne Not einschränken würde.

Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, da es sich um eine Betriebsstätte handle und Wohnbauten auf den Kaufgrundstücken nicht zulässig seien, stelle sich die Frage, wie die Betriebserweiterung dereinst einmal finanziert werde, nicht. Selbst wenn sie – was nicht ansatzweise vorgesehen sei – die Finanzierung zu hundert Prozent durch Ausländer vornehmen liesse, würde sich an der Bewilligungsfreiheit nichts ändern. Daher mache die angefochtene Auflage keinen Sinn. Egal, welche Unterlagen die Beschwerdegegnerin einreichen würde – am Grundsatz, dass diese Betriebsgebäude bewilligungsfrei erstellt werden dürften, änderte sich nichts. Für die angefochtene Auflage gebe es keine gesetzliche Grundlage, weil jede Erkenntnis, die das Grundbuchinspektorat aus den einzureichenden Unterlagen gewinnen könnte, nichts daran änderte, dass bewilligungsfreie Betriebsstätten gebaut würden.

5. Würdigung

5.1.

Umstritten sind die Zulässigkeit und die Verhältnismässigkeit der von der Bewilligungsbehörde gegenüber der Beschwerdegegnerin verfügten Verpflichtung zu



zweijährlichen Mitteilungen über die ausgeführten Bauvorhaben auf der in der Gewerbe- und Industriezone gelegenen Fläche von 9'713 Quadratmetern unter Angabe von Kosten und Finanzierung. Der Beschwerdeführer leitet die Zulässigkeit der Auflage im Sinn einer milderer Massnahme daraus ab, dass sie gestützt auf Art. 22 Abs. 4 BewG zuungunsten des Erwerbers entscheiden könne, wenn ein Auskunftspflichtiger die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigere. Sie geht offenbar davon aus, sie hätte zu Ungunsten der Beschwerdegegnerin auch feststellen können, der Erwerb sei bewilligungspflichtig.

5.2.

Der auf Art. 22 Abs. 4 BewG gestützte Entscheid zu Ungunsten des Gesuchstellers ist nur zulässig, wenn die verweigerte Mitwirkung notwendig und zumutbar war. Die Abklärungspflicht der Behörden und damit korrelierend die Mitwirkungspflicht des Gesuchstellers geht umso weiter, je stärkere Anzeichen oder Verdachtsmomente für eine ausländische Beherrschung bestehen. Dabei muss der Behörde ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt werden (vgl. BGer 2C_219/2015 vom 20. November 2015 E. 7.1 mit Hinweisen). Art. 22 Abs. 4 BewG beschlägt die mögliche Folge, wenn ein Erwerber im Zeitpunkt des Erwerbs nicht mitwirkt und die Behörde die erforderlichen Abklärungen nicht vornehmen kann. Ob die Bestimmung auch Grundlage ist, ein Gesuch nicht zu beurteilen, obwohl die dazu erforderlichen Informationen vorliegen, einzig, weil der Erwerber eine ihm für die Zukunft auferlegte Informationspflicht nicht akzeptiert, welche über seine gesetzlichen Pflichten hinausgeht, ist zweifelhaft, kann aber offenbleiben.

5.3.

Die Auflage gemäss Ziffer 3 des Dispositivs der Verfügung der Bewilligungsbehörde vom 8. Dezember 2019 bezieht sich ausdrücklich auf die Fläche von 9'713 Quadratmetern, mithin auf jene Teile der Grundstücke, welche in der Gewerbe- und Industriezone liegen.

5.3.1.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 Ingress und lit. a BewG bedarf der Erwerb keiner Bewilligung, wenn das Grundstück als ständige Betriebsstätte eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerksbetriebes oder eines freien Berufes dient. Solche Grundstücke dürfen auch Personen im Ausland bewilligungsfrei erwerben (vgl. BGer 2C_557/2011 vom 13. Januar 2012). Ziel der Bestimmung, die auf eine Änderung vom 30. April 1997 zurückgeht, war die Förderung ausländischer Investitionen in die Schaffung von



Produktions- und Dienstleistungsbetrieben (vgl. BGE 147 II 281 E. 4.5 mit Hinweisen). Der Begriff der Betriebsstätte ist restriktiv zu verstehen (vgl. BGE 147 II 281 E. 4.6 mit Hinweis).

Die Gesetzesrevision vom 30. April 1997 erleichtert nicht nur den direkten Erwerb bestimmter Kategorien von Grundstücken, sondern auch den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften, welche bezwecken, Betriebsstättegrundstücke als Kapitalanlage zu erwerben beziehungsweise zu halten und Dritten zur Verfügung zu stellen. Die Bestimmung befreit – entsprechend ihrem diesbezüglich offenen Wortlaut – Personen im Ausland von der Bewilligungspflicht, wenn sie ein Grundstück erwerben, das der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit eines Unternehmens – und nicht nur der Erwerberin selbst – dient. Wem das Unternehmen gehört, welches auf dem Grundstück seine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, spielt keine Rolle. Das Grundstück kann von einer Person im Ausland auch als blosser Kapitalanlage erworben werden, sofern es einem Dritten für eine Geschäftstätigkeit vermietet oder verpachtet wird. Das bedeutet, dass der Grundbuchverwalter den Erwerb eines Grundstücks zu Betriebsstättezwecken ohne vorherige Verweisung des Erwerbers an die erstinstanzliche kantonale Bewilligungsbehörde eintragen und damit unnötiger administrativer Aufwand vermieden werden kann. Die gänzliche Befreiung der Betriebsstättegrundstücke von der Bewilligungspflicht bedeutet ferner, dass Ausländer auch Investitionen jeder Art in solche Grundstücke bewilligungsfrei tätigen können, indem sie beispielsweise schweizerischen Erwerbern Kredite gewähren oder Schuldbriefe erwerben (vgl. Botschaft über besondere konjunkturpolitische Massnahmen zur Substanzerhaltung der öffentlichen Infrastruktur und zur Förderung privater Investitionen im Energiebereich [Investitionsprogramm] sowie zur Erleichterung ausländischer Investitionen vom 26. März 1997, in: BBI 1997 II S. 1221 ff., S. 1262). Den Antrag einer Minderheit seiner vorberatenden Kommission, die Bewilligungsfreiheit auf dem Erwerber dienende Betriebsstätten zu beschränken, lehnte der Nationalrat ab (vgl. Amtliches Bulletin, Nationalrat, 28. April 1997, Seiten 677-680).

5.3.2.

Die Kaufgrundstücke liegen gemäss der geltenden Zonenordnung in der Industrie- und Gewerbezone. Wohnbauten sind für Betriebsinhaber und standortgebundenes Personal zulässig (vgl. Art. 13 Abs. 2 BauG; vgl. Art. 14 Abs. 2 PBG für die – künftige – Arbeitszone). Solange die Flächen der Kaufgrundstücke in dieser Zone liegen, sind Investitionen lediglich denkbar, soweit sie der industriellen und gewerblichen Tätigkeit dienen. Auch Wohnbauten können nur bewilligt werden, soweit sie mit der



betrieblichen Tätigkeit zusammenhängen. Nach dem klaren Willen des Gesetzgebers sollte die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für ständige Betriebsstätten eines Handels-, Fabrikations- oder eines anderen nach kaufmännischer Art geführten Gewerbes, eines Handwerksbetriebes oder eines freien Berufes auch dann gelten, wenn die Investitionen dafür von Personen im Ausland im Sinn des Gesetzes erbracht werden.

Dass die Beschwerdegegnerin, die den Erwerb, die Verwaltung, Vermietung und Veräusserung von Grundstücken und Immobilien bezweckt (vgl. Internet Information aus dem kantonalen Handelsregister), die Kaufgrundstücke nicht selbst nutzt, sondern ihrem Schwesterunternehmen, der C.___ AG, die den Betrieb eines Holz- und Elementbaugeschäftes mit technischer Planung bezweckt (vgl. Internet Information aus dem kantonalen Handelsregister), zur Verfügung stellen wird, vermag an der Beurteilung nichts zu ändern. Wesentlich bleibt, dass aufgrund der Zuordnung zur Industrie- und Gewerbezone eine andere Nutzung der Flächen nicht in Frage kommt und damit unter dem Blickwinkel von Art. 2 Abs. 2 Ingress und lit. a BewG für die Beurteilung der Bewilligungspflicht nicht erforderlich ist, dass die Erwerberin das Grundstück für ihren eigenen Betrieb nutzen will.

5.3.3.

Selbst wenn Art. 22 Abs. 4 BewG es zulassen würde, die Feststellung der fehlenden Bewilligungspflicht davon abhängig zu machen, dass die Erwerberin der Bewilligungsbehörde bis zum Abschluss der Überbauung der Fläche von 9'713 Quadratmetern zweijährlich unter Angabe der Kosten und deren Finanzierung mitteilt, welche Bauvorhaben ausgeführt wurden, erwiese sich die konkret auferlegte Mitwirkungspflicht nicht als notwendig im Sinn von Art. 22 Abs. 4 BewG. Denn der Erwerber bleibt auch nach Verneinung der Bewilligungspflicht vor jeder Änderung der Verhältnisse, die die Bewilligungspflicht - doch noch - begründen könnte, gesetzlich verpflichtet, erneut um die Feststellung nachzusuchen (Art. 14 Abs. 5 BewG; zum detaillierten verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Sanktionssystem, das bei unterlassener Meldung trotz entsprechender Auflage greift, vgl. Art. 25 ff. BewG). Diese Auflage wurde vorliegend seitens der Grundbuchaufsicht denn auch verfügt (Ziffer 4 des Dispositivs) und von der Beschwerdegegnerin ohne Weiteres akzeptiert. Diese Melde- bzw. Mitwirkungspflicht, die vor geplanten Änderungen besteht, erscheint im Übrigen geeigneter als die umstrittene Auflage in Ziffer 3 der Verfügung, sieht letztere doch eine *nachträgliche* Meldung bereits ausgeführter Bauvorhaben vor. Hier erst nachträglich die Bewilligungspflicht und gegebenenfalls -fähigkeit zu prüfen, wäre mit



Blick auf die möglichen Folgen (insbesondere die allfällige Wiederherstellung, vgl. Art. 27 BewG) kaum sinnvoll.

6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens – der Beschwerdeführer unterliegt – sind keine amtlichen Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 1 und 3 VRP).

Der unterliegende Beschwerdeführer hat die obsiegende Beschwerdegegnerin für deren ausseramtliche Kosten des Beschwerdeverfahrens zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat eine Kostennote, umfassend ein Honorar von CHF 1'200 (Gesuch Teilrechtskraft; Art. 22 Abs. 1 lit. c der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO) und von CHF 3'600 (Beschwerdeverfahren, 12 Stunden à CHF 300; Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO) sowie Barauslagen CHF 192 (pauschal vier Prozent von CHF 4'800) ohne Mehrwertsteuer, eingereicht.

Im Verfahren vor Verwaltungsgericht beträgt das Honorar pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000 (Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b der Honorarordnung) und im Verfahren vor dem Einzelrichter im Verwaltungsjustizverfahren pauschal CHF 1'000 bis CHF 7'500. Zwar fiel die Beurteilung des Gesuchs der Beschwerdegegnerin zur Feststellung der Teilrechtskraft der Verfügung der Grundbuchaufsicht vom 8. Dezember 2020 nicht in die Zuständigkeit des Kollegialgerichts. Indessen handelte es sich dabei – anders als in den Fällen, in welchen der Einzelrichter zur Beurteilung einer Beschwerdeangelegenheit zuständig ist (vgl. insbesondere Art. 39^{bis} VRP im vereinfachten Verfahren und Art. 59 Abs. 2 und Art. 60 Ingress und lit. a VRP) – nicht um ein eigenständiges Verfahren vor einem in der Hauptsache zuständigen Einzelrichter, sondern um eine Zwischenverfügung des verfahrensleitenden Abteilungspräsidenten im Kontext einer hängigen Beschwerde, deren Beurteilung grundsätzlich in die Zuständigkeit des im Kollegium entscheidenden Verwaltungsgerichts fällt (vgl. Art. 18 Abs. 3 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1). Der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin – zu Recht – um Feststellung der Teilrechtskraft der dem Streit zugrundeliegenden Verfügung vom 8. Dezember 2020 nachsuchte, führt deshalb nicht zu einer kumulativen Anwendung von Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. c und b HonO, sondern kann im Rahmen der bei der Festsetzung des Pauschalhonorars gemäss Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b HonO zu beachtenden Bemessungsgrundsätze gemäss Art. 19 HonO berücksichtigt werden.

Der Rechtsvertreter legt dem Honorar von CHF 3'600 für die Beschwerde – ohne das Begehren um Feststellung der Teilrechtskraft vom 31. Januar 2022 – einen Zeitaufwand 12 Stunden zu einem Stundensatz von CHF 300 zugrunde. Für das Begehren um



Feststellung der Teilrechtskraft ergibt sich für das geltend gemachte Honorar von CHF 1'200 beim gleichen Stundenansatz ein Zeitaufwand von vier Stunden. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar gemäss Art. 19 HonO nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen. Wird das Honorar pauschal bemessen, richtet es sich insbesondere nicht nach dem Zeitaufwand, wie er der Ermittlung des Honorars in der Kostennote des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers zugrunde liegt. Damit bleibt es zulässig, die Abweichung von der Kostennote mit einem Schematismus zu begründen. Der Zeitaufwand, wie er sich aus der Kostennote ergibt, kann allerdings auf einen besonderen Umfang der notwendigen Bemühungen und besondere Schwierigkeiten des Falles hinweisen, denen bei der pauschalen Bemessung des Honorars vom Schematismus abweichend Rechnung zu tragen ist.

Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Rechtsvertreter bereits im Rechtsmittelverfahren vor der Regierung von der Beschwerdegegnerin mandatiert war und ein einlässlich begründeter im Sinn der Beschwerdegegnerin ausgefallener vorinstanzlicher Entscheid vorlag, des Aufwandes, der sich in zwei Eingaben mit Ausführungen zur Sache auf knapp sechs Seiten niederschlug, und der Tatsache, dass die Angelegenheit in tatsächlicher und insbesondere rechtlicher Hinsicht jedenfalls mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin gewählte Argumentation nicht als einfach erscheint, ist mit Blick auf die verwaltungsgerichtliche Entschädigungspraxis ein pauschales Honorar von CHF 4'000 angemessen (zur Bemessung des Pauschalhonorars im Verfahren vor Organen der Verwaltungsrechtspflege vgl. VerwGE B 2022/172 vom 20. Januar 2023 E. 3.3). Hinzu kommen pauschale Barauslagen – der Rechtsvertreter macht keine effektiven geltend – von CHF 160 (vier Prozent von CHF 4'000). Da die Beschwerdegegnerin selbst mehrwertsteuerpflichtig ist und deshalb die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen kann, kann die Mehrwertsteuer unberücksichtigt bleiben (vgl. VerwGE B 2012/54 vom 3. Juli 2012 E. 6; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 194). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat denn auch – zu Recht – in seinem Entschädigungsantrag auch keinen Mehrwertsteuerzuschlag geltend gemacht (vgl. Art. 29 HonO).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.

3.

Der Beschwerdeführer entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht mit CHF 4'160 ohne Mehrwertsteuer.