

OW_GERICHTE VVGE 2003/04 Nr. 46 vom 11. Februar 2003

OW Obergericht, 2003-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_2003_04_Nr_46

FR: OW_GERICHTE VVGE 2003/04 Nr. 46 du 11 février 2003

IT: OW_GERICHTE VVGE 2003/04 Nr. 46 del 11 febbraio 2003

Regeste

VVGE 2003/04 Nr. 46, S. 157: Art. 64 und Art. 65 Abs. 1 Bst. a BGG Dem Kanton kann der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken auf Vorrat mit dem Zweck, Handlungsspielräume zu schaffen, die ihm im Rahmen der weiteren Planung ermöglic

Erwägungen

E. 1

Die Vorinstanz hat den Entscheid der Bodenrechtskommission bestätigt, dass die Grundstücke Nr. X und Y, GB Sarnen, dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGG, SR 211.412.11) unterstehen. Der Entscheid blieb diesbezüglich unangefochten, sodass er durch das Verwaltungsgericht nicht mehr zu überprüfen ist. Im Übrigen erscheint die Begründung des vorinstanzlichen Entscheides in diesem Punkt als überzeugend.

E. 2

a) Gegenstand des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht bildet vorab die Frage, ob der Regierungsrat zu Recht festgestellt hat, dass dem Kanton Obwalden gestützt auf Art. 65 Abs. 1 Bst. a BGG der Erwerb der Grundstücke Nr. X und Y bewilligt werden könne. Art. 61 BGG sieht als Grundsatz vor, dass einer Bewilligung bedarf, wer ein landwirtschaftliches Gewerbe oder Grundstück erwerben will; die Bewilligung wird erteilt, wenn kein Verweigerungsgrund vorliegt. Gemäss Art. 65 Abs. 1 Bst. a BGG ist der Erwerb durch das Gemeinwesen oder dessen Anstalten zu bewilligen, wenn er zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe benötigt wird. In diesem Fall gelten die Verweigerungsgründe von Art. 63 BGG nicht. ...

E. 3

Ob der Erwerb der beiden Grundstücke durch den Kanton Obwalden gemäss Art. 65 Abs. 1 Bst. a BGG "zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe benötigt wird", ist eine Auslegungsfrage. Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des objektiven Sinnes des Rechtssatzes. Ausgangspunkt für die Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung. Indessen darf für die Auslegung und Anwendung einer Rechtsnorm nicht allein auf den Wortlaut abgestellt werden. Diesem gebührt als Auslegungsregel der Vorrang, wenn er zu einem vernünftigen Ergebnis führt, das mit Sinn und Zweck der Rechtsordnung vereinbar erscheint. Kann aufgrund des Wortlautes der Inhalt einer Norm nicht zweifelsfrei ermittelt werden, sind für das Normenverständnis in erster Linie Sinn und Zweck einer spezifischen Vorschrift massgebend, wie sie aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften und aus der Zielsetzung der Rechtsordnung ersichtlich werden. Bei der Auslegung sind alle relevanten Gesichtspunkte und Kriterien in Betracht zu ziehen und gegeneinander abzuwägen. Zu prüfen ist auch, ob die

Entstehungsgeschichte der betreffenden Norm Hinweise auf den Norminhalt gibt. Die Gesetzesmaterialien geben häufig Auskunft über den Sinn der Normen, indem aus ihnen erkennbar ist, was der Gesetzgeber anordnen oder gerade nicht anordnen wollte. Schliesslich können sich aus dem Zweck der Norm Rückschlüsse auf den Inhalt ergeben (VVGE 1997/98, Nr. 34, Erw. 1b, 1995/96, Nr. 46, Erw. 2b). a) Der Wortlaut des Gesetzes vermittelt vorliegend für sich allein keine zuverlässigen Auslegungserkenntnisse. Nach Stalder erfasst Art. 65 Abs. 1 Bst. a BGG die Fälle, da das Gemeinwesen den Erwerb unmittelbar zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen Aufgabe benötigt. Eine richtplanmässige Ausscheidung dieser Aufgabe genüge; zu denken sei in erster Linie an geplante Strassen- oder Eisenbahnvorhaben (Beat Stalder, Der Erwerb von landwirtschaftlichem Boden durch den Nichtselbstbewirtschafter, BfAR 1995, 55; derselbe, Bewilligungsverfahren sowie Realteilungs- und Zerstückelungsverbot im neuen bäuerlichen Bodenrecht, in: Das landwirtschaftliche Bodenrecht, Schriftenreihe SAV, Band 12, Bern 1993, 69 f.). Gemäss Bandli können nur Staatsaufgaben in Frage kommen, deren Verwirklichung ohne Bodenkonsum nicht möglich wäre (Christoph Bandli, in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Brugg 1995, N. 6 zu Art. 65 BGG). Es müsse sich also um raumwirksame Aufgaben handeln. Raumwirksame Aufgaben von erheblicher räumlicher Bedeutung müssten im Richtplan nach Art. 6 ff. des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) mit anderen raumwirksamen Aufgaben abgestimmt und gewöhnlich nach Art. 11 RPG vom Bundesrat genehmigt worden sein. Zu denken sei etwa an Eisenbahn- oder Strassenbauvorhaben, an Wasser- oder andere Werke zur Energiegewinnung oder an Abfallentsorgungsanlagen, die zusätzlich und anschliessend oft noch ein spezialrechtliches Planungsverfahren zu durchlaufen hätten. Kleinere, weniger komplexe Vorhaben wie Schulhäuser, Alters- und Pflegeheime, Spitäler oder Verwaltungsgebäude müssten in dafür rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen erstellt, oder könnten allenfalls als standortgebunden gestützt auf Art. 24 Abs. 1 RPG bewilligt werden. Sie stellten mithin von vornherein keine öffentlichen Aufgaben im Sinne von Art. 65 BGG dar, weil die von ihnen beanspruchten Grundstücke nicht zum Geltungsbereich des BGG zählten. Der Landerwerb könne dem Gemeinwesen zur Erstellung von räumlich komplexen, im Richtplan verankerten Vorhaben bewilligt werden. Das Mass der zu erwerbenden Bodenfläche orientiere sich am konkreten Projekt. Es dürften nur so viele landwirtschaftliche Grundstücke erworben werden, als zur Erfüllung der Aufgabe notwendig sei. Beständen diesbezüglich, oder hinsichtlich Realisierungschancen berechtigte Zweifel, so könne die Erwerbsbewilligung mit einer Rückveräusserungspflicht als Nebenbestimmung verbunden werden (a.a.O., N. 7 f. zu Art. 65 BGG). Pfäffli vertritt die Auffassung, der Begriff der "öffentlichen Aufgabe" müsse weit gefasst werden. Die Schaffung von Familiengärten bei der Gewährung von Realersatz könne ohne weiteres darunter fallen, sodass die Bewilligung für den Erwerb durch die Gemeinde erteilt werden könne (Roland Pfäffli, Streifzug durch die Rechtsprechung zum bäuerlichen Bodenrecht, ZBGR 1998, 93). b) Schon unter der Geltung des Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes vom 12. Juni 1951 (EGG, SR 211.412.11) war unbestritten, dass dem Gemeinwesen bezüglich des Erwerbs landwirtschaftlicher Liegenschaften zumindest insoweit eine Sonderstellung zukommen müsse, als dieses die Liegenschaften zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötige. Art. 10 Bst. b und Art. 21 Abs. 1 Bst. b EGG sahen denn auch vor, dass das landwirtschaftliche Vorkaufsrecht im Sinne von Art. 6 ff. EGG bzw. das Einspruchsverfahren im Sinne von Art. 19 ff. EGG nicht auf Rechtsgeschäfte

Anwendung finden sollten, für die das Enteignungsrecht gegeben war oder die zur Erfüllung öffentlicher, gemeinnütziger oder kultureller Aufgaben abgeschlossen wurden oder die dem Ersatz von Liegenschaften dienten, die für solche Zwecke verkauft worden waren (vgl. Beat Stalder, Die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Behandlung unerwünschter Handänderungen im bürgerlichen Bodenrecht, Bern 1993, 178). Die Praxis hat diese Bevorzugung des Gemeinwesens zurückhaltend interpretiert. So hat das Bundesgericht wiederholt festgehalten, Landerwerbe des Gemeinwesens als Reserve im Hinblick auf allfällige spätere öffentliche Bedürfnisse seien nicht unter Art. 21 Abs. 1 Bst. b EGG zu subsumieren und unterstünden dem Einspruchsverfahren (BGE 113 II 539, 92 I 324, 83 I 69, 80 I 413). Vielmehr könne sich eine Dispensation vom Einspruchsverfahren nur dann rechtfertigen, wenn einerseits der mit dem Erwerb verfolgte öffentliche Zweck "einigermassen bestimmt" sei und andererseits das fragliche Geschäft einen "unmittelbaren Zusammenhang" mit der Erfüllung des in Betracht gezogenen öffentlichen Bedürfnisses aufweise (BGE 116 II 550, 115 II 373). Als öffentliche Zwecke, die einen Dispens vom Einspruchsverfahren zu rechtfertigen vermochten, betrachtete das Bundesgericht etwa die Erstellung eines Armen- oder Krankenhauses oder die Erweiterung eines zu einer Erziehungs- oder Strafanstalt gehörenden landwirtschaftlichen Betriebes (vgl. BGE 80 I 413 f.), die Erstellung eines Schülerheimes (BGE 92 I 324) oder den Erwerb zum Zwecke des Realersatzes für Landwirte, die Land für die Erstellung einer Strasse und eines Werkplatzes abgeben mussten (BGE 93 II 204). Nicht als genügenden öffentlichen bzw. gemeinnützigen Zweck erachtete das Bundesgericht demgegenüber den Erwerb von landwirtschaftlichem Boden in der Absicht, einen Golfplatz zu erstellen (BGE 97 I 548). Als sich die öffentliche Hand in den Zeiten der ansteigenden Bodenpreise zunehmend einer aktiven Bodenpolitik verpflichtet sah und in vermehrter Masse als Landkäuferin auftrat, hielt das Bundesgericht zu diesem Tun folgendes fest: Eine aktive Boden- und Wohnbaupolitik einer Gemeinde, namentlich die Sicherung der entsprechenden planerischen Ziele durch den Erwerb von Landwirtschaftsland zum Zwecke des Realersatzes, und der Hinweis darauf, dass der Landbesitz des Gemeinwesens auch zugunsten von landwirtschaftlichen Betrieben für Aufstockungen und Arrondierungen verwendet werden könne, seien Gründe, die zwar für die auf lange Sicht zu verfolgende Politik eines Gemeinwesens beachtlich sein möchten, die sich bezüglich ihrer Intensität jedoch nicht von öffentlichen Interessen allgemeiner Art unterscheiden und daher nicht zu einem Dispens vom Einspruchsverfahren führen könnten (BGE 115 II 375; vgl. Stalder, Behandlung unerwünschter Handänderungen, a.a.O., 179 f.). c) Im Gesetzgebungsverfahren kam es beim BGGB zu einem Systemwechsel vom Einspruchs- zum Bewilligungsverfahren, der zu einer Umkrempelung der gesetzlichen Systematik führte. Deshalb müssen die Materialien für die Auslegung der Bestimmungen des BGGB über das Bewilligungsverfahren mit Vorsicht zu Rate gezogen werden. Dies gilt zunächst einmal für die Botschaft des Bundesrates, aber auch für die amtlichen Bulletins der Eidgenössischen Räte, da das Parlament im Laufe der Beratungen und in mehreren Differenzbereinigungen noch verschiedene Systemänderungen innerhalb des dem Grundsatz nach beschlossenen Bewilligungsverfahrens vornahm (Beat Stalder, in: Kommentar zum BGGB, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 61 bis 69, N. 7). Im Parlament standen sich zwei grundsätzlich verschiedene Auffassungen gegenüber: Die eine sah im Gemeinwesen den Garanten für eine vernünftige, soziale Wohnbaupolitik, welcher keine bodenrechtlichen Hindernisse in den Weg gelegt werden dürften, während die andere das Gemeinwesen als Konkurrenz zu den privaten Promotoren des Bodenmarkts erachtete und eine

Verstaatlichung der Bodenpolitik befürchtete (Bandli, a.a.O., N. 1 zu Art. 65 BGG). Als richtungsweisend dürfen aber die folgenden Äusserungen in den Materialien gelten (vgl. zum Ganzen auch Stalder, Behandlung unerwünschter Handänderungen, a.a.O., 180 ff.): aa) Schon der Bundesrat sah in seinem Entwurf vor, dass das Einspracheverfahren grundsätzlich keine Anwendung finde, wenn das Gemeinwesen bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke erwerbe. In der Botschaft führte er dazu aus, nach heutigem Rechtsverständnis schliesse der Begriff der öffentlichen Aufgaben auch die gemeinnützigen und kulturellen Aufgaben ein, welche im früheren Recht noch ausdrücklich als Ausnahmegrund erwähnt worden seien. Deshalb seien sie im Entwurf nicht mehr ausdrücklich angeführt (Botschaft zum BGG vom 19. Oktober 1988, BBl 1988 III 1036). bb) Im parlamentarischen Verfahren äusserte sich Bundespräsident Koller wie folgt (Amtl. Bull. Ständerat 1990, 680): "Wir haben bei den Ausnahmen vom Bewilligungsverfahren in Art. 63 Bst. g die Erwerbsmöglichkeiten der öffentlichen Gemeinwesen ja stark auf die möglichen Enteignungsfälle eingeschränkt. Demgegenüber hat der Bundesrat ihnen dort auch Erwerbsmöglichkeiten, beispielsweise im Sinne des Erwerbs von Grundstücken als Realersatz bei Erstellung eines bestimmten Werkes, vorgeschlagen. Nun scheint mir richtig, dass alles, was über die möglichen Enteignungsfälle hinausgeht, vom Bewilligungsverfahren nicht ausgenommen, sondern ins Bewilligungsverfahren verwiesen wird; damit sind auch Missbräuche von Seiten der öffentlichen Gemeinwesen ausgeschlossen, wenn sie landwirtschaftliche Grundstücke erwerben. Aber andererseits - glaube ich - gehen wir doch alle darin einig, dass wir den öffentlichen Gemeinwesen gewisse Mittel geben müssen, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben, die über die möglichen konkreten Enteignungsfälle hinausgeht. ..." Im Nationalrat ergab sich in diesem Punkt dann eine intensive Diskussion. Nationalrat Scheidegger, der einen Minderheitsantrag begründete, welcher dem Gemeinwesen grössere Freiheit beim Landerwerb ermöglichen sollte, führte aus, es gehe nicht darum, dass man die Staatsquote erhöhen oder sogar eine Staatslandwirtschaft einführen möchte, im Gegenteil, sie möchten mit diesem Artikel mehr Beweglichkeit in der landwirtschaftlichen Erwerbspolitik der öffentlichen Hand, und damit für Realabtausch, aber auch für langfristige Landkaufgeschäfte. Das Ziel ihres Antrags sei eine höhere Beweglichkeit. Mit dieser höheren Beweglichkeit der Landerwerbspolitik der öffentlichen Hand könnten auch die Ziele der Vorlage gesamthaft besser erreicht werden (Amtl. Bull. Nationalrat 1991 I, 866). Nationalrat Engler begründete demgegenüber den Mehrheitsantrag. Er führte aus, die nationalrätliche Kommission habe klar zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen unterschieden. Sie hätten festgestellt, dass die öffentliche Hand ihre Aufgaben erfüllen müsse, dass dafür auch die Möglichkeit bestehen solle, ausserhalb der Bauzone in der Landwirtschaftszone Land zu erwerben. Damit sei die öffentliche Hand, was ihre öffentlichen Aufgaben angehe, abgedeckt und könne alles tun, was vom Raumplanungsgesetz her möglich und sinnvoll sei. Dagegen seien sie der Meinung, dass beim Finanzvermögen die öffentliche Hand einem Privaten gleichgestellt sein solle. Es könne nicht angehen, dass der Staat, wenn es nicht um öffentliche Aufgaben gehe, mehr Rechte bekomme, als ein Privater. Schliesslich äusserte sich Bundesrat Koller dahingehend, mit der Möglichkeit der öffentlichen Hand, Land und Realersatz zu erwerben, wenn Pläne nach Raumplanungsrecht die Erfüllung entsprechender öffentlicher Aufgaben vorsähen, seien die legitimen Bedürfnisse der öffentlichen Hand abgedeckt. Es gehe daher nicht an, dass man dort, wo es nicht mehr um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sondern um den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken auf Vorrat gehe, die also ins Finanz- und

nicht ins Verwaltungsvermögen des Gemeinwesens fielen, das Gemeinwesen anders behandelt werde als Private. Diesem Votum folgte der Rat in der Folge, indem er sowohl den Minderheitsantrag als auch einen vermittelnden Antrag von Peter Hess ablehnte und dem Mehrheitsantrag folgte (Amtl. Bull. Nationalrat 1991 I, 867). cc) Aus den Materialien ergibt sich somit der Wille des Gesetzgebers, dass das Gemeinwesen zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Land erwerben darf. Der Landerwerb ist aber nicht zulässig, wenn es um den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken auf Vorrat geht, die ins Finanzvermögen des Gemeinwesens fallen. Vielmehr ist der Erwerb nur zu bewilligen, wenn ein Grundstück ins Verwaltungsvermögen des Gemeinwesens fällt, wenn es also darum geht, das Land im Hinblick auf eine zumindest in einem Richtplan ausgeschiedene konkrete öffentliche Aufgabe zu erwerben (ebenso Stalder, Behandlung unerwünschter Handänderungen, a.a.O., 181 f.; vgl. zur Verankerung der Landbedürfnisse der öffentlichen Hand in der Richtplanung auch das Votum von Nationalrat Reichlin, Amtl. Bull. Nationalrat, 1991 I 867; ferner vorne, Erw. 3.a). d) aa) Die Vorinstanz bejahte das Vorliegen einer öffentlichen Aufgabe unter Hinweis auf den Verfassungsauftrag zur Wirtschaftsförderung durch den Kanton. Bei der Sicherung bzw. Bereitstellung von Industrie- und Gewerbebezonen von regionaler Bedeutung auf dem Areal des Flugplatzes Kägiswil handle es sich ohne weiteres um eine öffentliche, raumwirksame Aufgabe. Gemäss Art. 35 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV, GDB 101) sind Kanton und Gemeinden bestrebt, die wirtschaftliche Kraft des Landes zu stärken. Sie können Anstalten und Werke schaffen und unterstützen, die der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons dienen. Sie fördern Industrie, Gewerbe, Handel und Verkehr. Ferner sorgen sie für eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Bodens und fördern Bestrebungen der Landes-, Regional- und Ortsplanung. Gestützt auf Art. 35 KV wurde am 25. November 1999 das Gesetz über die regionale Wirtschaftspolitik (GDB 910.1) erlassen. Dieses bezweckt nach dessen Art. 2 namentlich, die Entwicklung bestehender und den Zuzug neuer Betriebe zu erleichtern, um damit Arbeits- und Ausbildungsplätze zu erhalten und neue zu schaffen sowie eine zukunftsgerichtete und vielfältige Branchenstruktur zu erreichen (Bst. a) sowie den Kanton als Wirtschaftsstandort zu fördern und bekannt zu machen (Bst. d). Die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen zur Verwirklichung dieses Zwecks erschöpfen sich indessen vor allem in der Gewährung von Beiträgen, Zinsverbilligungen oder Darlehen sowie anderer Leistungen; ferner erwähnt das Gesetz die Schaffung einer Koordinationsstelle für Wirtschaftsfragen (Art. 4) sowie die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden mit anderen Kantonen und privaten Organisationen (Art. 6). Der Erwerb von Landreserven durch den Kanton zur späteren Schaffung von Industrie- und Gewerbebezonen ist im Gesetz nicht vorgesehen. bb) In seinem Bericht über den Landerwerb Flugplatz Kägiswil vom 16. August 2000 führte der Regierungsrat aus, das Areal müsse "durch den Kanton vom Bund erworben werden, auch wenn kein unmittelbarer Bedarf nachgewiesen ist" (S. 7). Weiter führte er aus (S. 9): "Der Entscheid, das Flugplatzareal zu kaufen, wird also nicht hauptsächlich durch die Dringlichkeit, rasch günstiges Bauland bereitzustellen, bestimmt, sondern - gestützt auf die Ergebnisse der Mitwirkungsverfahren - durch die grundsätzliche Überlegung einer langfristigen Sicherung künftiger politischer Handlungsspielräume, um wirtschaftlich erwünschte Entwicklungen aus kantonaler Sicht mitgestalten und -bestimmen zu können." Schliesslich führte der Regierungsrat in seinem Bericht aus, das Ziel der möglichst kurzfristigen Umnutzung werde fallengelassen; trotzdem bleibe es eine Führungsaufgabe des Regierungsrats, mögliche Entwicklungen in eine verträgliche Form zu bringen. Deshalb sei die Anpassung des Richtplans weiter zu

bearbeiten und formell abzuschliessen, bevor der Richtplan 1987 gesamthaft überprüft werde (S. 10). In seinem Bericht über die Anpassung 2000 des kantonalen Richtplans (Umnutzung der Militärflugplätze) vom 16. Januar 2001 führte der Regierungsrat aus, wichtigstes Gebot für das Erreichen des übergeordneten Ziels eines lebendigen, offenen Wirtschaftsraumes und eines intakten Lebensraumes sei aus seiner Sicht die Schaffung neuer attraktiver Arbeitsplätze zur Stärkung der Volkswirtschaft im Kanton Obwalden. Der Weg zu diesem Ziel solle dadurch vorbereitet werden, dass das vom Bund erworbene Areal in geeigneter Form als Industrie- und Gewerbeland zu marktkonformen Preisen angeboten werden könne (S. 4). Es werde dann Aufgabe der Standortgemeinden Sarnen und Kägiswil sein, konkrete Projektideen zusammen mit den Beteiligten aller Ebenen in allgemeinverbindliche Nutzungsvorschriften zu fassen. Die Planung des Baulandbedarfs in der Gemeinde oder der Region Sarneraatal sowie konkrete Ideen für neue Arbeitsplatzangebote würden die Grundlage für eine Umnutzung bilden (S. 8; vgl. auch Erläuterungen des Regierungsrates Ziff. 1.5, S. 6). Im Richtplan-Text findet sich sodann unter dem Kapitel "Siedlung" folgender Eintrag (S. 1): "Die auf den Flugplätzen Kägiswil und Alpnach ent stehenden Handlungsspielräume dienen der gezielten Bereitstellung von Bauland für Projekte, durch welche neue, qualifizierte Arbeitsplätze für die gesamte Region geschaffen werden können." Die Genehmigung der Richtplanänderung durch den Bund ist vorliegend nicht von Bedeutung, da darin nur geprüft wurde, ob die Richtplananpassung als solche mit dem materiellen Bundesrecht in Einklang steht; vorbehalten blieb ausdrücklich der Entscheid über die Rechtmässigkeit einzelner Vorhaben (Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung zu den Anpassungen 2001 vom 26. Juni 2001, 1). cc) Der Gutachter H.R. vom Schweizerischen Bauernverband ging gestützt auf die Akten davon aus, dass die Einzonung des Flugplatzareals noch nicht reif sei (vgl. so ausdrücklich auch das Planungs- und Umweltdepartement am 29. Januar 2001). Er führte aus, für die Erteilung einer Erwerbsbewilligung genüge ein Richtplan, falls er sich an einem konkreten Projekt orientiere. Der Kanton wolle aber die Grundstücke nicht für ein bestimmtes Projekt zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben kaufen. Das BGGB sehe aber nicht vor, dass das Gemeinwesen landwirtschaftliches Land erwerben könne, das nicht für öffentliche Anlagen oder als unmittelbarer Realersatz für solche vorgesehen sei. Aufgrund einer ersten Beurteilung sei nicht einzusehen, weshalb dem Kanton eine Erwerbsbewilligung als Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung erteilt werden könne. In der Folge gelangte der Gutachter aber dennoch zum Schluss, dass der Landerwerb bewilligt werden könnte. Dieser Teil der Begründung ist indessen rechtlich nicht nachvollziehbar. Der Gutachter liess sich hier von der Erwägung leiten, das BGGB solle die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde oder Region nicht erschweren oder gar verhindern; beim vorgesehenen Kauf seien die landwirtschaftlich nutzbaren Flächen, die unter die Bestimmungen des BGGB fielen, von untergeordneter Bedeutung. Im Hinblick auf die vorgesehene künftige Verwendung des ganzen Flugplatzareals könnte es "stossend" sein, wenn die Erwerbsbewilligung für die beiden Grundstücke verweigert würde. In Anbetracht der Bedeutung des Kaufs und der vorgesehenen Einzonung könnte die Erwerbsbewilligung dennoch zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewilligt werden. Der Erwerb sollte aber mit Auflagen verbunden werden, namentlich einer Rückveräusserungspflicht, welche zum Tragen komme, wenn das Land in einem bestimmten Zeitraum keiner rechtswirksamen Bauzone zugeführt werde. dd) Aus den Akten ergibt sich nach dem Gesagten zweifelsfrei, dass es dem Kanton nicht um die Realisierung eines konkreten Projekts geht. Vielmehr will er mit dem Erwerb Handlungsspielräume schaffen, die ihm im Rahmen der weiteren

Planung ermöglichen sollen, durch Abgabe günstigen Gewerbe- oder Industrielands wirtschaftsfördernd tätig zu werden. Es geht dem Kanton somit um einen vom Gesetzgeber nicht als zulässig erachteten Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken auf Vorrat, die also ins Finanz- und nicht ins Verwaltungsvermögen des Kantons fielen. Daran vermag nichts zu ändern, dass der Kanton seine Absichten mit einer partiellen Revision des Richtplans verbunden hat. Im Richtplan wird nicht eine durch den Kanton wahrzunehmende öffentliche Aufgabe, z.B. ein konkretes Infrastruktur-Projekt, vorgesehen, sondern wiederum lediglich die Schaffung von Handlungsspielräumen. Darin kann keine öffentliche Aufgabe im Sinne von Art. 65 Abs. 1 Bst. a BGG erblickt werden.

E. 4

a) Soweit Art. 65 BGG keine Anwendung findet, untersteht der Erwerb den Verweigerungsgründen von Art. 63 BGG. Da das Gemeinwesen begrifflich nicht Selbstbewirtschafter im Sinne von Art. 9 BGG sein kann, stellt sich in solchen Fällen die Frage, ob gemäss Art. 64 BGG eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung gestattet werden kann (Stalder, Behandlung unerwünschter Handänderungen, a.a.O., 181). Nach dieser Bestimmung ist bei fehlender Selbstbewirtschaftung die Bewilligung zu erteilen, wenn der Erwerber einen wichtigen Grund nachweist; Art. 64 BGG erwähnt in der Folge einige Fälle solcher wichtiger Gründe, wobei es sich aber nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt (Bandli/Stalder, Kommentar zum BGG, a.a.O., N. 3 zu Art. 64 BGG). Im vorliegenden Fall ging die Bodenrechtskommission davon aus, dass ein wichtiger Grund für den Erwerb des Landes durch den Kanton Obwalden vorliege. Sie bewilligte deshalb den Erwerb gestützt auf Art. 64 BGG unter der Voraussetzung, dass sich der Erwerbspreis im Rahmen von Art. 66 BGG halte. Auch die Vorinstanz ging davon aus, dass der Erwerb den Ausnahmeveraussetzungen von Art. 64 BGG unterliege, wenn ein Gemeinwesen wie ein Privatrechtssubjekt handle, sich also nicht auf Art. 65 BGG berufen könne. Der Kanton will die Grundstücke vom Bund erwerben, welcher die Grundstücke ebenfalls nicht selbst bewirtschaftet, sondern in landwirtschaftliche Pacht gegeben hat. b) Beim Begriff des wichtigen Grundes gemäss Art. 64 BGG handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der im Einzelfall durch Auslegung zu konkretisieren ist. Ob ein wichtiger Grund vorliegt oder nicht, ist keine Ermessens-, sondern allein eine Rechtsfrage, die von den kantonalen Verwaltungsjustizbehörden sowie vom Bundesgericht im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vollumfänglich zu überprüfen ist. Wird das Vorliegen eines wichtigen Grundes bejaht, ist die Bewilligung zwingend zu erteilen (Stalder, Behandlung unerwünschter Handänderungen, a.a.O., 148). Ein wichtiger Grund im Sinne der in Art. 64 Abs. 1 Bst. a bis g BGG im Einzelnen angeführten Gründe ist vorliegend nicht gegeben. Fraglich ist nur, ob die durch den Kanton geltend gemachten Erwerbsmotive einen wichtigen Grund im Sinne der Generalklausel des Art. 64 Abs. 1 BGG darstellen. In diesem Zusammenhang können die Ausnahmegründe von Bst. a bis g als Massstab der "Wichtigkeit" der Erwerbsmotive hinzugezogen werden. Im Einzelnen erwähnt Art. 64 als Ausnahmegründe die folgenden Fälle: Der Erwerb dient dazu, ein Gewerbe, das seit langem als Ganzes verpachtet ist, als Pachtbetrieb zu erhalten, einen Pachtbetrieb strukturell zu verbessern oder einen Versuchs- oder Schulbetrieb zu errichten oder zu erhalten (Bst. a); der Erwerber verfügt über eine rechtskräftige Bewilligung für eine nach Art. 24 RPG zulässige nichtlandwirtschaftliche Nutzung des Bodens (Bst. b); der Erwerb erfolgt im Hinblick auf einen nach dem Raumplanungsrecht zulässigen Abbau von Bodenschätzen (Bst. c); das landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstück liegt in einer Schutzzone und der Erwerber erwirbt den Boden zum Zwecke dieses Schutzes (Bst. d); mit

dem Erwerb soll die schutzwürdige Umgebung einer historischen Stätte, Baute oder Anlage oder ein Objekt des Naturschutzes erhalten werden (Bst. e); trotz öffentlicher Ausschreibung zu einem nicht übersetzten Preis liegt kein Angebot eines Selbstbewirtschafters vor (Bst. f); ein Gläubiger, der ein Pfandrecht am Gewerbe oder am Grundstück hat, erwirbt dieses in einem Zwangsvollstreckungsverfahren (Bst. g). Bei der Berufung auf die Generalklausel ist im Einzelfall anhand der gesamten Umstände eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen den Interessen der Vertragsparteien am Zustandekommen des Erwerbs durch einen Nichtselbstbewirtschaftler einerseits und dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des Selbstbewirtschaftlerprinzips im konkreten Fall andererseits (Bandli/Stalder, Kommentar zum BGG, N. 4 zu Art. 64 BGG). Von vornherein nicht als wichtiger Grund können Umstände herangezogen werden, deren Anerkennung den Zielen des bäuerlichen Bodenrechts zuwiderlaufen würde. Der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke und Betriebe zum Zwecke der Kapitalanlage kann deshalb nicht als wichtiger Grund betrachtet werden (Stalder, Behandlung unerwünschter Handänderungen, a.a.O., 148). Das Bundesgericht bejahte in einem ebenfalls den Kanton Obwalden betreffenden Fall grundsätzlich das Vorliegen eines wichtigen Grundes bei einem beabsichtigten Tausch von landwirtschaftlichen Grundstücken unter Nichtselbstbewirtschaftern (BGE 122 III 287 ff.). Das Bundesgericht liess sich bei seiner Entscheidung wesentlich vom Umstand leiten, dass eine drei Mal grössere Fläche als bisher auf Dauer der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden konnte und dass dieses Land zumindest indirekt in die Hand von Selbstbewirtschaftern gelangte. c) Im vorliegenden Fall war der Bund nicht in der Lage, das Grundstück selbst zu bewirtschaften, und auch der Kanton wäre es nicht. Ein Erwerb des Landes durch den Kanton hätte wohl vorerst keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Beschwerdeführers als landwirtschaftlicher Pächter (vgl. Art. 14 und Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 [LPG, SR 221.213.2]; Studer/Hofer, Das landwirtschaftliche Pachtrecht, Brugg 1987, 111 f.). Allerdings kann darin allein nicht ein wichtiger Grund liegen; denn mit dieser Begründung könnten sich ebenso private Nichtselbstbewirtschaftler auf einen wichtigen Grund für den Kauf berufen. Entscheidend ist vielmehr, ob die durch den Kanton geltend gemachten Erwerbsmotive als "wichtiger Grund" anerkannt werden können. Die Bodenrechtskommission erblickte einen wichtigen Grund im Umstand, dass der Kanton das gesamte Flugplatzareal erwerben wolle, um es als Landreserve insbesondere für Industrie zugänglich zu machen. Das Ziel des Kantons, Landreserven zu erwerben, um später Grundstücke günstig als Industrie- oder Gewerbeland abgeben zu können, erscheint zwar als nachvollziehbar und achtenswert im Hinblick auf die beabsichtigte Förderung der Wohlfahrt des Kantons. Wie erwähnt, gingen die Grundstücke indessen vorerst in das Finanzvermögen des Kantons über, sodass sie letztlich - zumindest einstweilen - als nach dem Gesetz nicht schützenswerte Kapitalanlage dienten. Die geltend gemachten Erwerbsgründe erscheinen ferner vergleichsweise nicht als derart "wichtig", wie die in Art. 64 Abs. 1 Bst. a bis g BGG angeführten wichtigen Gründe. Dies wird namentlich dadurch deutlich, dass die durch den Kanton vorgebrachten Erwerbsgründe in sich nicht konsistent, ja in gewissem Sinne sogar als widersprüchlich erscheinen. Einerseits führt der Kanton als Erwerbsmotiv die langfristige Sicherung künftiger politischer Handlungsspielräume an, wobei er betont, dass keine Dringlichkeit bestehe, rasch günstiges Bauland bereitzustellen (Bericht des Regierungsrates über den Landerwerb Flugplatz Kägiswil vom 16. August 2000, S. 9). Weiter findet sich auch im Richtplan-Text unter dem Kapitel "Siedlung" der Hinweis, die Handlungsspielräume dienten der gezielten Bereitstellung von Bauland für

Projekte, durch welche neue, qualifizierte Arbeitsplätze für die gesamte Region geschaffen werden könnten (S. 1). Andererseits findet sich im Richtplan-Text unter den Abstimmungsanweisungen die Aussage, die vorhandenen Naturwerte seien gezielt zu fördern und die neuen Bauzonen durch Freiräume zu gliedern. Dabei solle der offene Raum westlich der Sarneraa bis zur Brünigstrasse und zwischen Bitzighoferbach und Kreuzstrasse in Kägiswil grundsätzlich mit Ausnahme eines noch zu bezeichnenden Teilbereichs von Überbauungen freigehalten werden (Richtplan-Text, S. 1. f.). Die beiden hier in Frage stehenden Grundstücke befinden sich somit unbestritten just in jenem Bereich, welcher gemäss dem Richtplan grundsätzlich von Überbauungen freigehalten werden soll. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Grundstücke nicht einmal Bauerwartungsland darstellen und somit bei der späteren Nutzungsplanung nicht in die Bauzone fallen würden. Der Erwerb der beiden Grundstücke erfolgt somit nicht mit dem erklärten Ziel, Gewerbe und Industrie dort ansiedeln und so fördern zu können. Trotz entsprechender Vorbringen des Beschwerdeführers vermochten die kantonalen Behörden in ihren Vernehmlassungen den aufgezeigten Widerspruch nicht aufzulösen. Es ist deshalb auch nicht nachvollziehbar, weshalb der Kanton so erheblich auf den Landerwerb angewiesen sein soll, dass seine Kaufgründe den Interessen an der Durchsetzung des Selbstbewirtschaftersprinzips vorgingen. Insgesamt ist vielmehr festzustellen, dass sich der Kanton bezüglich seiner künftigen Absichten offenbar nicht festlegen wollte. Die einzige mit Gewissheit erkennbare Motivation, nämlich Handlungsspielräume zu schaffen, kann indessen nicht als wichtiger Grund im Sinne von Art. 64 BGG gelten. Das Anliegen ist zu unbestimmt und in seiner Tragweite zu wenig ausgelotet. Der Erwerb würde damit den agrarpolitischen Zielsetzungen des BGG, den Selbstbewirtschafters zu bevorzugen, nicht gerecht. Es kann dem Kanton folglich auch nicht gestützt auf Art. 64 BGG bewilligt werden. d) Auch wenn die bundesrechtlichen Bestimmungen des BGG dem geplanten Erwerb im heutigen Zeitpunkt entgegenstehen, so bleibt jedoch Folgendes anzumerken: Gemäss Art. 2 BGG gilt dieses Gesetz grundsätzlich für die landwirtschaftlichen Grundstücke, die ausserhalb einer Bauzone im Sinne des RPG liegen und für welche die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist. Eine Änderung der Nutzungsplanung seitens der Gemeinde könnte somit allenfalls dazu führen, dass die Grundstücke dem Geltungsbereich des BGG entzogen würden. Mit anderen Worten können die Grundstücke unter Umständen einer anderen als der landwirtschaftlichen Nutzung auch dann zugeführt werden, wenn der Kanton nicht Eigentümer der Grundstücke wird. Die Änderung der Nutzungsplanung wäre im Übrigen ohnehin unumgänglich, auch wenn der Kanton Eigentümer würde. Hinzuweisen ist ferner auf Art. 64 Abs. 1 Bst. f BGG. Würden die Parzellen öffentlich zu einem nicht übersetzten Preis ausgeschrieben, und läge kein Angebot eines Selbstbewirtschafters vor, so wäre es immer noch möglich, dass der Kanton als Nichtselbstbewirtschafters nach dieser Bestimmung Eigentümer der Grundstücke werden könnte. Allerdings wäre auch dann ein allfällig bestehendes Vorkaufsrecht des Pächters gemäss Art. 47 BGG zu beachten. Insgesamt ist somit festzuhalten, dass das Bundesrecht dem Gemeinwesen in einem Fall wie dem vorliegenden mit der gesetzlichen Betonung des Selbstbewirtschaftersprinzips nur wenig Handlungsspielraum belässt. e) Zusammenfassend ergibt sich, dass der Erwerb der Parzellen Nr. X und Y, GB Sarnen, weder gestützt auf Art. 65 BGG noch im Lichte von Art. 64 BGG bewilligt werden kann. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb gutzuheissen und die Ziffern 2, 3 und 5 des Entscheids des Regierungsrates vom 18. September 2001 sind aufzuheben. Ebenso ist Ziffer 3 des Entscheids der Bodenrechtskommission vom 11. Dezember 2000 aufzuheben. Entsprechend dem Antrag

des Beschwerdeführers ist festzustellen, dass dem Kanton Obwalden die Bewilligung für den Erwerb der Grundstücke Nr. X und Y, GB Sarnen, zurzeit nicht erteilt werden kann; vorbehalten bleibt eine allfällige spätere Bewilligung insbesondere gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. f BGG. de| fr | it Schlagworte kanton grundstück wichtiger grund richtplan landwirtschaft landwirtschaftliches grundstück gesetz regierungsrat gemeinde bäuerliches bodenrecht nationalrat bundesgericht entscheid bewilligungsverfahren bauzone Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund BGG: Art.2 Art.6 Art.9 Art.10 Art.19 Art.21 Art.47 Art.61 Art.63 Art.64 Art.65 Art.66 BGG: Art.65 LPG: Art.14 Art.15 RPG: Art.6 Art.11 Art.24 Bundesblatt 1988/III/1036 ZBGR 79 S.93 Leitentscheide BGE 80-I-409 S.413 122-III-287 83-I-69 93-II-204 92-I-324 113-II-539 116-II-550 115-II-371 S.373 97-I-548 115-II-371 S.375 VVGE 1997/98 Nr. 34 2003/04 Nr. 46

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.