

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/204 vom 10. Mai 2019

Sg Verwaltungsgericht, 2019-05-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2018_204

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/204 du 10 mai 2019

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/204 del 10 maggio 2019

Regeste

Widerruf der Bewilligung des Grundstückerwerbs; Art. 14 BewG, Art. 11 BewV. Beim Widerruf der Erwerbsbewilligung ist nicht mehr zu prüfen, ob die mit rechtskräftiger Verfügung angeordneten Auflagen in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Bewilligung standen und ob sie erforderlich und für den Beschwerdeführer zumutbar waren; denn die Rechtsmittelfrist für die Anfechtung der Auflage zu einer Bewilligung darf nicht dadurch umgangen werden, dass mit der Anfechtung zugewartet wird, um schliesslich im Vollstreckungsverfahren vorzubringen, die Auflagen seien fehlerhaft. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz läge lediglich dann vor, wenn die Auflage nichtig wäre. Mit 14 Abs. 2 BewG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 BewV bestand jedoch eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der vorliegend umstrittenen Auflagen. Unbestritten ist schliesslich, dass weder die ursprüngliche Frist, das Ferienhaus bis spätestens innert zwei Jahren ab Rechtskraft der Erwerbsbewilligung vom 14. April 2011 – mithin bis Ende Mai 2013 – fertig zu stellen, noch die Nachfrist bis 31. Dezember 2016 eingehalten wurde (Verwaltungsgericht, B 2018/204).

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 20 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, SR 211.412.41, BewG). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 5. September 2018 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 1. Oktober 2018 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten. Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil die Regierung als Vorinstanz entschieden hat (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG).

E. 2.1

Befristung, Bedingung und Auflage gehören zu den Nebenbestimmungen einer Verfügung. Nebenbestimmungen konkretisieren die mit einer Verfügung festgelegten Rechte und Pflichten; sie regeln die Modalitäten einer Verfügung. Nebenbestimmungen bedürfen nach dem Gesetzmässigkeitsprinzip einer gesetzlichen Grundlage. Es ist jedoch nicht zwingend erforderlich, dass Nebenbestimmungen ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sind. Ihre Zulässigkeit kann sich auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck ergeben und damit aus einem mit der Hauptanordnung in einem engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse hervorgehen. Unzulässig sind insbesondere Nebenbestimmungen, die

sachfremd oder unverhältnismässig sind (vgl. BGE 138 V 310 E. 5.2 und 121 II 88 E. 3a; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 906 ff.; R. Wiederkehr, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2017, Rz. 289, mit weiteren Hinweisen). Gemäss Art. 14 Abs. 1 BewG wird die Bewilligung unter Bedingungen und Auflagen erteilt, die sicherstellen, dass das Grundstück zu dem vom Erwerber geltend gemachten Zweck verwendet wird. Art. 11 Abs. 2 lit. b der Verordnung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.411, BewV) sieht vor, dass bei Bauland an die Bewilligung die Auflage zu knüpfen ist, den Bau innert einer bestimmten Frist zu beginnen und für alle erheblichen Änderungen der Baupläne die Einwilligung der Bewilligungsbehörde einzuholen. Bauland im Sinn dieser Bestimmung ist ein Grundstück, das effektiv noch nicht überbaut ist bzw. das noch weiter überbaut werden kann. Darüber, ob eine Überbauung aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen effektiv möglich ist, haben sich nicht die Bewilligungsbehörden gemäss BewG, sondern andere Instanzen zu kümmern (vgl. zum Ganzen Mühlebach/Geissmann, Lex F. – Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Brugg/Baden 1986, N 2 ff. zu Art. 14 BewG).

E. 2.2

Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer als deutscher Staatsangehöriger mit Wohnsitz in Deutschland für den Erwerb der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002, Grundbuch A.____, einer Bewilligung bedurfte (vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 lit. a und Art. 5 Abs. 1 lit. a BewG). Die Verfahrensbeteiligten sind sich weiter einig, dass die Bewilligung zu erteilen ist, wenn der Grundstückserwerb im Rahmen des Kontingents als Ferienhaus dient (vgl. Art. 9 Abs. 2 BewG; Art. 2 Abs. 1 lit. a des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, sGS 914.1, EG-BewG). Wird unüberbautes Wohnland erworben, muss zudem innerhalb eines Jahres mit der Überbauung begonnen werden (S. Albisetti, Der Erwerb von Grundeigentum durch Personen im Ausland, in: A. Koller [Hrsg.], Der Grundstückkauf, 3. Aufl. 2017, Rz. 42 zu § 8; vgl. auch Merkblatt "Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland" des Bundesamts für Justiz, Bern 1. Juli 2009/Stand 28. März 2017, S. 6). Mit Verfügung vom 14. April 2011 bewilligte das Grundbuchinspektorat den Grundstückserwerb durch den Beschwerdeführer unter den Auflagen, mit dem Bau des Ferienhauses spätestens im April 2012 zu beginnen (lit. c der Auflage) und dieses bis spätestens innert zwei Jahren ab Rechtskraft dieser Verfügung fertig zu stellen (lit. d und e der Auflage; act. 10/6a/2/17). Die Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Es ist deshalb grundsätzlich nicht mehr zu prüfen, ob die umstrittenen Auflagen in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Bewilligung standen und ob sie erforderlich und für den Beschwerdeführer zumutbar waren; denn die Rechtsmittelfrist für die Anfechtung der Auflage zu einer Bewilligung darf nicht dadurch umgangen werden, dass mit der Anfechtung zugewartet wird, um schliesslich im Vollstreckungsverfahren vorzubringen, die Auflagen seien fehlerhaft (vgl. D. Dussy, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 2.43). Der Beschwerdeführer hätte den Entscheid des Grundbuchinspektorats vom 14. April 2011 anfechten und in diesem Rahmen vorbringen müssen, die Auflagen seien unverhältnismässig. Da er dies unterlassen hat, ist die Bewilligung samt Nebenbestimmungen in Rechtskraft erwachsen, und es kann darauf grundsätzlich nicht mehr zurückgekommen werden. Auf die entsprechenden Ausführungen des Beschwerdeführers ist deshalb nicht weiter einzugehen. Es kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer unmittelbar vor der Bewilligungserteilung dem Grundbuchinspektorat

mit Schreiben vom 28. März 2011 versichert hat, das geplante Ferienhaus werde spätestens im zweiten Quartal 2013 bezugsfertig sein und er wolle es ab Juli 2013 zweckentsprechend nutzen (act. 10/6a/2/13).

E. 2.3

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz läge dann vor, wenn die Auflage nichtig wäre. Der Beschwerdeführer macht entsprechend geltend, die Delegationsnorm in Art. 11 Abs. 3 BewV verletze das Legalitätsprinzip.

E. 2.3.1

Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und sie werden durch die Nichtanfechtung rechtsgültig. Nichtigkeit wird nur angenommen, wenn der Verwaltungsakt mit einem tiefgreifenden und wesentlichen Mangel behaftet ist, wenn dieser schwerwiegende Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Fehlt einer Verfügung in diesem Sinn jegliche Rechtsverbindlichkeit, so ist das durch jede Behörde, die mit der Sache befasst ist, jederzeit und von Amtes wegen zu beachten (vgl. BGer 2C_938/2016, 2C_939/2016 vom 15. Februar 2017 E. 2.1; vgl. auch Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 555).

E. 2.3.2

Der Gesetzgeber ermächtigte den Bundesrat mit Art. 14 Abs. 2 BewG, Mindestbedingungen und -auflagen zu regeln, soweit das BewG sie nicht regelt. Gestützt auf diese Delegationsnorm regelt Art. 11 BewV entsprechend die Mindestbedingungen und -auflagen. Die Bewilligungsbehörde kann zudem weitergehende Auflagen verfügen, um die Verwendung des Grundstücks zu dem Zwecke sicherzustellen, den der Erwerber geltend macht (Art. 11 Abs. 3 BewV). Damit ergibt sich bereits aus Art. 14 Abs. 2 BewG, dass weitergehende Auflagen verfügt werden können, indem der Bundesrat die Mindestbedingungen und -auflagen regelt. Daraus erhellt, dass es der Bewilligungsbehörde möglich sein muss, darüber hinaus weitere Auflagen zu verfügen. Die entsprechende Möglichkeit hält denn auch Art. 11 Abs. 3 BewV ausdrücklich fest.

E. 2.4

Zusammenfassend ergibt sich, dass mit Art. 14 Abs. 2 BewG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 BewV eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der vorliegend umstrittenen Auflagen bestand. Die mit Verfügung vom 14. April 2011 angeordneten Auflagen sind damit nicht nichtig. Da der Beschwerdeführer die in der Erwerbsbewilligung angeordneten Auflagen zum damaligen Zeitpunkt nicht angefochten hat, ist die Bewilligung samt Nebenbestimmungen in Rechtskraft erwachsen, und es kann nicht mehr darauf zurückgekommen werden, auch nicht im Sinn der vom Beschwerdeführer eventualiter beantragten Abänderung der Auflagen.

E. 3

Zu prüfen ist im Folgenden daher, ob die Vorinstanz den Widerruf der Verfügung vom 14. April 2011 durch das Grundbuchinspektorat zu Recht bestätigt hat.

E. 3.1

Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Die Auflage ist im Gegensatz zur Bedingung selbständig erzwingbar. Die Nichterfüllung einer Auflage führt dazu, dass die erteilte Bewilligung widerrufen werden kann beziehungsweise im Anwendungsbereich des BewG sogar muss (siehe Art. 25 Abs. 1 BewG; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 919 f.; Mühlebach/Geissmann, a.a.O., N 3 zu Art. 14 BewG). Der Widerruf der Bewilligung wegen Nichteinhaltung von Auflagen darf jedoch nur verfügt werden, wenn vorgängig eine Mahnung erfolgte, die nicht fruchtete. Die Mahnung muss unmissverständlich ausgesprochen werden, inhaltlich klar und bestimmt sowie mit der Drohung verbunden sein, dass bei Nichteinhaltung der Auflagen der Widerruf der Bewilligung verfügt wird (Mühlebach/Geissmann, a.a.O., N 8 zu Art. 25 BewG). Weiter wird für einen Widerruf zwar grundsätzlich eine Interessenabwägung vorausgesetzt, das heisst die Interessen des Privaten, der unter Umständen bereits mit Bauen begonnen hat, dürfen die Interessen an der richtigen Rechtsanwendung nicht überwiegen. Im Anwendungsbereich des BewG wurde indes diese Interessenabwägung insofern vorweggenommen, als gesetzlich ausdrücklich verankert ist, dass der rechtswidrige Zustand zu beseitigen und der ursprüngliche Zustand wiederherzustellen ist (Art. 26 und Art. 27 Abs. 1 lit. a BewG). Selbst bei begonnenen Bauarbeiten geht das BewG also vom Widerruf der Bewilligung aus, auch wenn ein Rückbau normalerweise nur als allerletzte Option in Frage kommt (F. Mösching, Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen, in: ASR Nr. 803 [2014], S. 221 f.). Der Widerruf der Bewilligung kann damit nach dem Willen des Gesetzgebers selbst dann nicht unverhältnismässig sein, wenn ein Rückbau erforderlich würde.

E. 3.2

Mit Verfügung vom 11. Mai 2016 ermahnte das Grundbuchinspektorat den Beschwerdeführer wegen Nichteinhaltung der mit Verfügung vom 14. April 2011 angeordneten Auflagen lit. c bis e. Gleichzeitig wurde ihm die Frist zur Erfüllung der entsprechenden Auflagen bis zum 31. Dezember 2016 verlängert unter der Androhung des Widerrufs der Bewilligung bei Nichteinhaltung der Frist. Zur Begründung hielt das Grundbuchinspektorat fest, mit dem Bau des Ferienhauses sei im November 2013 und damit bereits verspätet begonnen worden. Der Beschwerdeführer habe wiederholt in Abweichung der eingereichten und genehmigten Baupläne Bauarbeiten auf dem Grundstück Nr. 0001 ausgeführt. Dies habe zu Einsprachen und der wiederholten Anordnung eines Baustopps durch das zuständige Bauamt geführt, letztmals mit Verfügung vom 6. April 2016. Die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Gründe für die Verzögerung vermöchten nicht zu entkräften, dass er für einen Grossteil der zeitlichen Verzögerung selber die Verantwortung trage. Ausserdem habe er die mit Verfügung vom 14. April 2011 erlassenen Auflagen missachtet, ohne ein Gesuch um Fristerstreckung bei der Bewilligungsbehörde einzureichen (vgl. act. 10/6a/1/3). Dem Beschwerdeführer wurde demnach klar aufgezeigt, was genau gerügt wird und was die Folgen sein werden, sollte er die angesetzte Nachfrist nicht einhalten. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Nachfrist sei viel zu kurz angesetzt worden, wäre er auch hier gehalten gewesen, die Verfügung anzufechten mit der Begründung, die Frist sei unverhältnismässig. Da er dies unterlassen hat, und die verfügte Mahnung samt Nachfrist unangefochten in Rechtskraft erwuchs, kann darauf nicht mehr zurückgekommen werden (vgl. auch Mühlebach/Geissmann, a.a.O., N 8 Ziff. 2 zu Art. 25 BewG, wonach die Mahnung als beschwerdefähige Verfügung zu betrachten ist). Der Beschwerdeführer hat überdies auch diese Nachfrist wieder ungenutzt verstreichen lassen, ohne sich um eine Fristerstreckung zu

bemühen.

E. 3.3

Da das Baugesuch vom 28. September 2011 – aus nicht ersichtlichen und weiter auch nicht interessierenden Gründen – erst am 14. Dezember 2012 bewilligt wurde (vgl. act. 10/6a/1/IVa), konnte die mit der Grundstückserwerbsbewilligung angesetzte Frist für den Baubeginn nicht eingehalten werden. Dem Beschwerdeführer wird jedoch der erst im November 2013 begonnene Bau nicht angelastet, weshalb darauf auch nicht weiter einzugehen ist. Ihm wird dagegen vorgeworfen, die in lit. d und e der Auflage vorgesehene Frist zur Fertigstellung der Baute nicht eingehalten zu haben. Unbestritten ist, dass weder die ursprüngliche Frist, das Ferienhaus auf dem Grundstück Nr. 0001 bis spätestens innert zwei Jahren ab Rechtskraft der Erwerbsbewilligung vom 14. April 2011 – mithin bis Ende Mai 2013 – fertig zu stellen, noch die Nachfrist bis 31. Dezember 2016 eingehalten wurde. Ausser Frage steht, dass es während des Baubewilligungsverfahrens oder der Bauausführung zu Verzögerungen kommen kann, welche eine Einhaltung der Fristen zur Erfüllung der mit der Erwerbsbewilligung verfügten Auflagen erschweren oder gar verunmöglichen können. Zu berücksichtigen ist indes, dass der Beschwerdeführer Ende 2012 im Besitz einer rechtskräftigen Baubewilligung war. Zwar wäre es ihm im damaligen Zeitpunkt kaum möglich gewesen, die ursprüngliche Frist bis Ende Mai 2013 einzuhalten. Hätte er jedoch ohne Projektänderungen den Bau entsprechend der damaligen Bewilligung erstellt, wäre es ihm ohne weiteres möglich gewesen, den Bau innerhalb der angesetzten Nachfrist bis Ende 2016 fertigzustellen. Insbesondere haben nicht Dritte die Tatsache zu vertreten, dass später widerrechtlich von den Bauvorschriften abgewichen wurde, sondern alleine der Beschwerdeführer (beziehungsweise allenfalls seine Vertragspartner). So führte er wiederholt in Abweichung der eingereichten und genehmigten Baupläne Bauarbeiten auf dem Grundstück Nr. 0001 aus, welche wiederum zu Einsprachen und Baustopps führten. Weiter hat die Vorinstanz zu Recht erkannt, dass der Beschwerdeführer gehalten gewesen wäre, vor Ablauf der Frist um Erstreckung derselben zu ersuchen. Der Beschwerdeführer hat sich trotz Kenntnis des Fristablaufs nicht bei der Bewilligungsbehörde gemeldet und sich um eine Fristerstreckung bemüht. Auch kann dem Beschwerdeführer dadurch, dass die Bewilligungsbehörde die Einhaltung der Auflagen nicht überwacht und nicht früher bei ihm interveniert hatte, nichts zu seinen Gunsten herleiten. Vielmehr entstand ihm dadurch ein Vorteil, indem er trotz Ablauf der ordentlichen Frist Ende Mai 2013 den Bau weitere drei Jahre vorantreiben konnte, bevor er schliesslich im Mai 2016 wegen der Nichteinhaltung der Auflagen gemahnt und ihm eine Nachfrist bis Ende Dezember 2016 gewährt wurde. Unter diesen Umständen sah die Bewilligungsbehörde zudem zu Recht von einem Widerruf der Auflagen nach Art. 14 Abs. 4 BewG ab: Die Erfüllung der Auflagen war weder unmöglich noch unzumutbar, war der Beschwerdeführer doch im Besitz einer rechtskräftigen Baubewilligung, wobei er die Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse selbst zu vertreten hat (vgl. zum Ganzen Mühlebach/Geissmann, a.a.O., N 27 zu Art. 14 BewG). Darum interessiert auch nicht weiter, ob der Beschwerdeführer zwischenzeitlich in Nachachtung des im Bewilligungsverfahren eingereichten Entscheids des Gemeinderats A.____ vom 5. November 2018 und unter Einhaltung der dort unter Ziffer 3 angesetzten letzten Frist von drei Monaten ein (neues) nachträgliches Baugesuch eingereicht hat. Ein Widerruf der Bewilligung des Erwerbs der Grundstücke Nrn. 0001 und 0002, Grundbuch A.____, ist unter den gegebenen Umständen zulässig und verhältnismässig, unabhängig vom Stand des Baubewilligungsverfahrens und vom Baufortschritt.

E. 4

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz den Rekurs des Beschwerdeführers zu Recht abgewiesen hat. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist daher abzuweisen. Eine Neuverlegung der Kosten des Verfahrens vor der Vorinstanz fällt entsprechend ausser Betracht.

E. 5

Dem Verfahrensausgang entsprechend hat der Beschwerdeführer die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem vom Beschwerdeführer in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98 bis VRP). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 unter Verrechnung mit dem von ihm in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss. 3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der
Abteilungspräsident Die Gerichtsschreiberin Eugster Blanc
Gähwiler

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