

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00519 vom 21. November 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00519

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00519 du 21 novembre 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00519 del 21 novembre 2012

Regeste

bäuerliches Bodenrecht | Gegen aufsichtsrechtliche Anordnungen des Regierungsrats kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden, soweit das Verwaltungsgericht in der entsprechenden Materie zuständig ist (E. 1.1). Der Begründungspflicht genügt, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (E. 2). Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten setzt voraus, dass klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind und einer aufsichtsrechtlichen Anordnung keine inzwischen entstandenen, schützenswerten Rechtspositionen entgegenstehen; rechtskräftige Verfügungen können nur aufgehoben werden, wenn die Voraussetzungen des Widerrufs erfüllt sind (E. 3). Landwirtschaftliche Grundstücke, welche gemäss Richtplan für den Kiesabbau vorgesehen sind, fallen - solange keine rechtskräftige Abbaubewilligung vorliegt - weiterhin in den Anwendungsbereich des BGBB. Entsprechend ist die Belastung eines landwirtschaftlichen Grundstücks mit einem selbständigen und dauernden Kiesabbaurecht so lange bewilligungspflichtig, als noch keine rechtskräftige Abbaubewilligung vorliegt (E. 4.1 f.). Indem das Mitbeteiligte die Bewilligungspflicht verneinte, verletzte es klares Recht. Da auch die Voraussetzungen eines Widerrufs rechtskräftiger Verfügungen erfüllt sind, war das aufsichtsrechtliche Einschreiten des Regierungsrats rechtmässig (E. 4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2012.00519 Urteil der 4. Kammer vom 21. November 2012 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, B, C, D, E, F, alle vertreten durch RA G, Beschwerdeführende, und Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich, Mitbeteiligtes, gegen N, vertreten durch RA O, Beschwerdegegnerin, betreffend bäuerliches Bodenrecht, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 25. August 2008 stellte das Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich (ALN) auf Gesuch von A, B, C, D, E und F fest, dass zu Gunsten von E und F und zu Lasten der in der Gemeinde X liegenden Grundstücke mit den Kataster-Nummern 01, 02 und 03 errichtete Kiesabbaurechte keiner Bewilligungspflicht unterlägen. Auf Ersuchen von N wurde dieser die Verfügung vom 25. August 2008 mit Schreiben vom 24. September 2008 ebenfalls eröffnet. II. N liess am 27. Oktober 2008 unter dem Titel "Rekurs (ev. Aufsichtsbeschwerde)" an den Regierungsrat gelangen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die Verfügung vom 25. August 2008 aufzuheben und festzustellen, dass der Eintrag von Dienstbarkeiten betreffend Kiesabbau bewilligungspflichtig sei. Sodann sei festzustellen, dass die Bewilligung des Eintrags dieser Dienstbarkeiten im

Grundbuch (Erwerbsbewilligung) vorliegend zu verweigern sei, eventualiter sei die entsprechende Bewilligung zu verweigern. Der Regierungsrat trat mit Beschluss vom 13. Juni 2012 auf den Rekurs nicht ein (Dispositiv-Ziff. I), hob die Verfügung vom 25. August 2008 indes aufsichtsrechtlich auf, stellte fest, dass der Eintrag der fraglichen Dienstbarkeiten bewilligungspflichtig sei, und wies das ALN an, einen Entscheid über die Erteilung der Bewilligung zu fällen (Dispositiv-Ziff. II). Als Rechtsmittel verwies er in Dispositiv-Ziff. V auf die Beschwerde ans Verwaltungsgericht, die indes bezüglich des Entscheids über die Aufsichtsbeschwerde nicht zur Verfügung stehe. III. A, B, C, D, E und F liessen am 20. August 2012 Beschwerde führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge Dispositiv-Ziff. II im regierungsrätlichen Beschluss aufzuheben und festzustellen, dass die Dienstbarkeiten betreffend Kiesabbau zu Lasten der Grundstücke mit den Kataster-Nummern 01, 02 und 03 in X nicht der Bewilligungspflicht unterstünden. Die Staatskanzlei liess sich am 4./5. September 2012 namens des Regierungsrats mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen; N verzichtete stillschweigend auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt:

- 1.1 Der Regierungsrat hat vorliegend eine aufsichtsrechtliche Anordnung getroffen und damit verfügt. Dagegen kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden, soweit das Verwaltungsgericht in dieser Materie zuständig ist (vgl. RB 1997 Nr. 13; VGr, 16. Dezember 2010, VB.2010.00588, E. 1.1; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 44, § 41 N. 17). Für Beschwerden gegen Anordnungen auf dem Gebiet des bäuerlichen Bodenrechts ist das Verwaltungsgericht nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 2, 19a Abs. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Insofern erweist sich Dispositiv-Ziff. V des angefochtenen Entscheids als unzutreffend.
- 1.2 Die Beschwerdeführenden sind als Begünstigte der durch den Beschluss vom 13. Juni 2012 aufgehobenen Verfügung vom 25. August 2012 zur Beschwerde ohne weiteres legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. Die Beschwerde macht geltend, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) fliesst unter anderem ein Anspruch des von einem Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen, dass die Behörde seine Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1, 126 I 97 E. 2b; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Die Vorinstanz hat – wenn auch relativ knapp – dargelegt, dass und weshalb die Verfügung des Mitbeteiligten ihrer Ansicht nach gegen Art. 61 ff. des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (Bodenrechtsgesetz, BGG [SR 211.412.11]) verstösst. Damit ist sie ihrer Begründungspflicht nachgekommen.
3. Die Kognition der Oberbehörde bei der Behandlung von Aufsichtsbeschwerden gegen Verfügungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Die

Aufsichtsbehörde hat entsprechend Zurückhaltung beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts zu üben. Nach ständiger Praxis sind die Voraussetzungen zum aufsichtsrechtlichen Einschreiten nur gegeben, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind und einer aufsichtsrechtlichen Anordnung nicht inzwischen entstandene, schützenswerte Rechtspositionen entgegenstehen; rechtskräftige Verfügungen können zudem nur aufgehoben werden, wenn die Voraussetzungen des Widerrufs erfüllt sind (vgl. zum Ganzen VGr, 16. Dezember 2010, VB.2010.00588, E. 3, sowie 3. Juni 2009, VB.2009.00192, E. 3; Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 39; Max Imboden/René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1986/1990, Nr. 145 B III). Demnach ist vorliegend zu prüfen, ob der Regierungsrat zulässigerweise angenommen hat, die Verfügung des ALN habe klares Recht verletzt.

E. 4.1

Nach Art. 2 Abs. 1 BGGB gilt dieses für einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke, die ausserhalb der Bauzone nach Art. 15 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) liegen (lit. a) und für welche die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist (lit. b). Nach Art. 6 Abs. 1 BGGB sind landwirtschaftliche Grundstücke solche, die für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung geeignet sind. Die Eignung knüpft an die in Art. 16 RPG geregelte Landwirtschaftszone an; massgeblich ist deshalb in erster Linie der formell rechtskräftige Zonenplan (BGr, 23. April 2010, 2C_562/2009, E. 2.2.1). Mit einer Bewilligung zum Abbau von Bodenschätzen werden die betroffenen Grundstücke einer nicht landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt und während dieser Zeit dem Anwendungsbereich des Bodenrechtsgesetzes entzogen. Die Flächen bleiben indes so lange dem Bodenrechtsgesetz unterstellt, als der Abbau noch nicht rechtskräftig bewilligt ist (Eduard Hofer in: Schweizerischer Bauernverband Treuhand und Schätzungen [Hrsg.], Das bäuerliche Bodenrecht, 2. A., Brugg 2011 [im Folgenden Kommentar BGGB], Art. 6 N. 15) Vorliegend ist unbestritten, dass die streitbetroffenen Grundstücke ausserhalb der Bauzone liegen, für sie eine landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist und sie dafür auch geeignet sind. Zwar ist das Gebiet im Richtplan für den Abbau von Kies vorgesehen, eine entsprechende Abbaubewilligung liegt indes noch nicht vor. Demnach unterliegen die Grundstücke grundsätzlich den Bestimmungen des Bodenrechtsgesetzes.

E. 4.2

Gemäss Art. 61 Abs. 1 BGGB ist der Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks bewilligungspflichtig, wobei nach Art. 61 Abs. 3 BGGB als Erwerb die Eigentumsübertragung gilt sowie jedes andere Rechtsgeschäft, welches wirtschaftlich einer Eigentumsübertragung gleichkommt. Darunter fällt unter anderem auch die Belastung mit einem selbständigen und dauernden Recht, wie dies die Beschwerdeführenden beabsichtigen (vgl. Beat Stalder in: Kommentar BGGB, Art. 61 N. 17). Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Belastung eines landwirtschaftlichen Grundstücks mit einem Kiesabbaurecht falle nicht in den Anwendungsbereich des Bodenrechtsgesetzes, weil das Kiesabbaurecht keine landwirtschaftliche Nutzung beinhalte und sich die Zulässigkeit eines Kiesabbaus ausschliesslich aufgrund eines raumplanerischen Verfahrens ergebe. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung richtet sich die Bewilligungspflicht von Art. 61 BGGB indes einzig danach, ob das mit einem selbständigen und dauernden Recht zu belastende Grundstück dem Bodenrechtsgesetz unterliegt, wobei unerheblich ist, ob die Belastung zu einer Einschränkung eines Nutzens

des Stammgrundstücks führt oder nicht; entsprechend fällt die Einräumung eines Kiesabbaurechts, auch wenn es erst nach Erteilung einer Abbaubewilligung ausgeübt werden kann, unter die Bewilligungspflicht nach Art. 61 ff. BGG (BGr, 23. April 2010, 2C_562/2009, E. 2.2.4.1 f.; im Ergebnis auch Beat Stalder/Christoph Bandli in: Kommentar BGG, Art. 64 N. 31a; vgl. sodann ZBGR 84/2003, S. 34). Im Hinblick auf den Abbau von Bodenschätzen ergibt sich diese Lösung auch aus einer systematischen Auslegung des Gesetzes. Art. 64 Abs. 1 lit. c BGG zählt zu den Gründen, welche im Rahmen der Bewilligungserteilung eine Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung erlauben, den Erwerb im Hinblick auf einen nach dem Raumplanungsrecht zulässigen Abbau von Bodenschätzen. Diese Bestimmung betrifft Grundstücke, welche – wie hier – noch in den Anwendungsbereich des Bodenrechtsgesetzes fallen, weil noch keine Abbaubewilligung vorliegt, für die indes der Abbau von Bodenschätzen im Richtplan schon vorgesehen ist (Stalder/Bandli, Art. 64 N. 28). Durch die ausdrückliche Regelung dieser Ausnahme von einer bestimmten Bewilligungsvoraussetzung unterstellt das Gesetz die Einräumung eines Abbaurechts auf einem landwirtschaftlichen Grundstück, für welches noch keine Abbaubewilligung vorliegt, implizit der Bewilligungspflicht nach Art. 61 ff. BGG. Demnach unterliegt die Belastung der in den Anwendungsbereich des Bodenrechtsgesetzes fallenden streitbetroffenen Grundstücke mit einem Kiesabbaurecht der Bewilligungspflicht nach Art. 61 ff. BGG.

E. 4.3

Es bleibt zu prüfen, ob das Mitbeteiligte klares Recht verletzt hat, indem es die Bewilligungspflicht verneinte. Keine Verletzung klaren Rechts liegt vor, wenn die Aufsichtsbehörde eine Gesetzesauslegung zwar nicht billigt, aber diese doch für mit guten Gründen vertretbar hält, sowie bei einer Ermessensbetätigung der unteren Behörde (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 39; Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, Vorb. § 141–150 N. 8.5). Vorliegend erweist sich die Ausgangsverfügung nach den vorgängigen Ausführungen als ursprünglich fehlerhaft, weil das Mitbeteiligte Art. 61 BGG falsch anwandte. Diese Rechtsanwendung des Mitbeteiligten beruhte weder auf einer ebenfalls vertretbaren Gesetzesauslegung noch auf einer zulässigen Ermessensbetätigung. Demnach durfte die Vorinstanz die Ausgangsverfügung wegen Verletzung klaren Rechts aufheben. Daran ändert im Übrigen nichts, dass das Bundesgericht die dem Rechtsstreit zugrunde liegende Rechtsfrage im Zeitpunkt der Ausgangsverfügung noch nicht entschieden hatte. Ebenso wenig lassen die offenbar unterschiedlichen Ansichten von angefragten Ämtern und Personen darauf schliessen, eine Verletzung klaren Rechts liege nicht vor. Das aufsichtsrechtliche Einschreiten des Regierungsrats erweist sich schliesslich auch als zulässig, soweit die Voraussetzungen des Widerrufs rechtskräftiger Verfügungen erfüllt sein müssen: Ursprünglich fehlerhafte Verfügungen lassen sich widerrufen, wenn das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts das gegenüberstehende Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz überwiegt (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 31 Rz. 49 ff.; Imboden/Rhinow/Krähenmann, Nr. 41 B II; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 2712 ff. [je mit zahlreichen Hinweisen]). Hier steht die Frage im Raum, ob die bereits vor der Verfügung des Mitbeteiligten vereinbarte Einräumung von Dienstbarkeiten bewilligungspflichtig ist. Die einzige wesentliche Disposition der Parteien – nämlich der Abschluss der Dienstbarkeitsverträge – fand demnach schon statt, bevor das Mitbeteiligte verfügte, es

bestehe keine Bewilligungspflicht. Es ist denn auch nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführenden gerade aufgrund der Verfügung des Mitbeteiligten Dispositionen getroffen hätten, die sich nur noch mit nachteiligen Folgen rückgängig machen liessen. Zudem mussten die Beschwerdeführenden spätestens mit der Einreichung des Rekurses und der Aufsichtsbeschwerde durch die Beschwerdegegnerin mit einer Aufhebung der Verfügung des Mitbeteiligten rechnen. Damit überwiegt vorliegend das Interesse an einer richtigen Anwendung des objektiven Rechts.

E. 5.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung füreinander je zu einem Sechstel aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 14 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 14 N. 3). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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