

Bundesgericht – 2C_130/2022
II. öffentliche Abteilung
Urteil vom 7. Februar 2023

Qualité pour recourir dans
la LDFR
Beschwerdelegitimation im
BGBB

Art. 83 al. 3 LDFR ; 15 et
18 LAT
Art. 2 BGBB ; 15 und 18 RPG

Qualité pour recourir concernant les décisions au sens des art. 61 ss LDFR – Aux termes de l’art. 83 al. 3 LDFR, les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l’autorité cantonale de recours (art. 88) contre le refus d’autorisation, alors que l’autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires du droit d’emtion, du droit de préemption ou du droit à l’attribution, ont un droit de recours contre l’octroi de l’autorisation. En tant que *lex specialis*, cette disposition prime sur la disposition générale de légitimation de l’art. 89 al. 1 LTF. Une légitimation allant au-delà du texte de l’art. 83 al. 3 LDFR n’est admise que lorsqu’il existe un intérêt digne de protection, à la lumière des objectifs de la LDFR, au maintien de la propriété de l’immeuble concerné et que cet intérêt ne peut pas être invoqué par d’autres moyens (consid. 3.2).

En l’espèce, il n’est pas contesté que les recourants ne disposaient pas d’un droit d’emtion ou de préemption et le Tribunal fédéral constate que c’est sans arbitraire que l’instance précédente a nié l’existence d’un bail (consid. 3.3 et 3.4). Finalement, la Haute Cour confirme que la qualité pour recourir n’est pas non plus fondée, au-delà du texte de l’art. 83 al. 3 LDFR, sur la qualité des recourants de parties à un contrat de vente. Si un contrat de vente avait bien été conclu entre la venderesse et l’un des recourants, cette première est décédée, sa succession a été répudiée et liquidée selon les règles de la faillite. Or l’administration de la faillite a décidé de ne pas exécuter ledit contrat, ensuite de quoi la Commune a fait usage de son droit de préemption. Contrairement à l’appel d’offres public selon l’art. 64 al. 1 let. f LDFR, la vente de gré à gré selon le droit des poursuites ne donne pas à chaque exploitant à titre personnel l’occasion de présenter une offre, mais uniquement à ceux qui sont créanciers de la masse, ce qui n’est pas le cas des recourants. C’est donc à juste titre que l’instance précédente leur a dénié la qualité pour recourir selon l’art. 83 al. 3 LDFR (consid. 4).

Beschwerdelegitimation bei Entscheiden nach Art. 61 ff. BGBB – Nach Art. 83 Abs. 3 BGBB können die Vertragsparteien gegen die Verweigerung der Bewilligung bei der kantonalen Beschwerdeinstanz (Art. 88) Beschwerde einlegen, während die kantonale Aufsichtsbehörde, der Pächter und die Inhaber des Kaufrechts, des Vorkaufsrechts oder des Zuteilungsrechts gegen die Erteilung der Bewilligung ein Beschwerderecht haben. Als *lex specialis* hat diese Bestimmung Vorrang vor der allgemeinen Legitimationsbestimmung des Art. 89 Abs. 1 BGG. Eine über den Wortlaut von Art. 83 Abs. 3 BGBB hinausgehende Legitimation ist nur zulässig, wenn ein im Lichte der Ziele des BGBB schutzwürdiges Interesse an der Erhaltung des Eigentums an der betroffenen Liegenschaft besteht und dieses Interesse nicht mit anderen Mitteln geltend gemacht werden kann (E. 3.2).

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Beschwerdeführer kein Kauf- oder Vorkaufsrecht hatten, und das Bundesgericht stellt fest, dass es nicht willkürlich war, dass die Vorinstanz das Bestehen eines Mietverhältnisses verneinte (E. 3.3 und 3.4). Schliesslich bestätigt das Obergericht, dass die Beschwerdelegitimation über den Wortlaut von Art. 83 Abs. 3 BGBB hinaus auch nicht auf der Eigenschaft der Beschwerdeführer als Parteien eines Kaufvertrags beruht. Zwar wurde zwischen der Verkäuferin und einem der Beschwerdeführer ein Kaufvertrag abgeschlossen, doch ist die Verkäuferin verstorben, ihr Nachlass wurde ausgeschlagen und nach den Regeln des Konkurses liquidiert. Die Konkursverwaltung beschloss jedoch, den Vertrag nicht zu erfüllen, woraufhin die Gemeinde von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machte. Im Gegensatz zur öffentlichen Ausschreibung nach Art. 64 Abs. 1 lit. f BGBB gibt der freihändige Verkauf nach Betreibungsrecht nicht jedem Selbstbewirtschafter die Gelegenheit, ein Angebot einzureichen, sondern nur denjenigen, die Massegläubiger sind, was bei den Beschwerdeführern nicht der Fall ist. Die Vorinstanz hat ihnen daher zu Recht die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 83 Abs. 3 BGBB abgesprochen (E. 4).

Besetzung

Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Hartmann,
Gerichtsschreiber Mösching.

Verfahrensbeteiligte

1. A.,
2. B.,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Brändli,

gegen

1. Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen,
Unterstrasse 28, 9001 St. Gallen,
2. Ortsgemeinde S.,
vertreten durch Rechtsanwalt Markus Roos,
Beschwerdegegnerinnen.

Gegenstand

Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, Abteilung II, vom 13. Dezember 2021 (B 2020/205).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die Ortsgemeinde S./SG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. xxxx, Grundbuch S.. Am 29. März 1995 schloss sie mit C. eine als "Baurechts- und Gebäudekaufvertrag mit Pachtvertrag" bezeichnete Vereinbarung ab. Darin wurde C. ein selbständiges und dauerndes Baurecht (Nr. yyyy) an einer Teilfläche von 10'000 m² des betreffenden Grundstücks eingeräumt. Zudem erwarb er die Gebäude auf dem Baurechtsgrundstück - Wohnhaus, Scheune und Remise (Vers.-Nrn. zzzz, uuuu, und vvvv) - zum Preis von Fr. 190'000.--. Schliesslich verpachtete ihm die Ortsgemeinde 14.62 ha Wies- und Ackerland des Grundstücks Nr. xxxx. Baurecht und Pacht wurden für eine Dauer von fünfzig Jahren vereinbart. Sie sind vererblich und übertragbar. Deren Übertragung unterliegt der Genehmigung durch die Grundeigentümerin. Die Führung, Beteiligung oder Mitwirkung des Pächters an einer Betriebsgemeinschaft, Betriebszweiggemeinschaft oder ähnlichen Verbindungen bedarf der Zustimmung der Ortsgemeinde.

A.b. Am 1. März 2008 gingen C. und A. einen Vertrag über die Errichtung einer Betriebszweiggemeinschaft und am 20. September 2008 eine einfache Gesellschaft mit dem Zweck ein, ihre Landwirtschaftsbetriebe samt Inventar und Pachtland gemeinsam zu bewirtschaften. Die Zusammenarbeit wurde weder vom Landwirtschaftsamt als Betriebs (zweig) gemeinschaft anerkannt noch stimmte ihr die Ortsgemeinde zu. Am 17. März 2009 verkaufte C. das Baurecht zum Preis von Fr. 287'500.-- an A.. Die Ortsgemeinde S. übte am 29. April 2009 ihr Vorkaufsrecht aus. Das Landwirtschaftsamt bewilligte am 7. Mai 2009 den Erwerb durch die Ortsgemeinde mit der Begründung, die Handänderung führe faktisch und wirtschaftlich den vorzeitigen Heimfall herbei, für den - weil kein Erwerb stattfindet - keine Erwerbsbewilligung erforderlich sei. Der vereinbarte Preis sei

nicht übersetzt. Gegen die Bewilligung des Erwerbs erhob C. Beschwerde bei der Verwaltungsrekurskommission.

A.c. Am 9. März 2010 verstarb C.. Weil die nächsten Erben die Erbschaft ausschlugen, wurden am 20. September 2010 die konkursamtliche Liquidation des Nachlasses von C. sel. und am 26. Januar 2011 das summarische Konkursverfahren angeordnet.

A.d. Die Verwaltungsrekurskommission wies das von C. sel. gegen die Bewilligung des Erwerbs durch die Ortsgemeinde S. erhobene und von der Konkursverwaltung übernommene Rechtsmittel am 2. Dezember 2011 ab. Auf die dagegen von A. erhobene Beschwerde trat das Verwaltungsgericht am 23. August 2012 nicht ein. Das Bundesgericht wies mit Urteil 2C_964/2012 vom 10. Juni 2013 die von A. gegen den Nichteintretensentscheid erhobene öffentlich-rechtliche Beschwerde ab.

A.e. Am 24. Februar 2014 teilte die amtliche Konkursverwaltung der Ortsgemeinde S. mit, sie werde den Kaufvertrag vom 17. März 2009 nicht erfüllen, da mittlerweile B. Fr. 350'000.-- geboten habe. Die dagegen von der vorkaufsberechtigten Ortsgemeinde S. erhobenen Rechtsmittel blieben erfolglos (Urteil 5A_640/2015 vom 24. November 2015).

A.f. Die Konkursverwaltung teilte den Gläubigern am 10. April 2018 mit, es liege für das Baurecht ein Angebot zum Preis von Fr. 701'000.-- vor. Daraufhin unterbreitete die Ortsgemeinde S. ein Kaufangebot von Fr. 950'000.--. Am 8. Mai 2018 boten A. und B. Fr. 716'000.--. Das Landwirtschaftsamt bewilligte den Erwerb durch die Ortsgemeinde S. am 14. Dezember 2018 im Wesentlichen mit der Begründung, die Ortsgemeinde S. sei zwar nicht Selbstbewirtschafterin, jedoch könne eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, weil mit der Handänderung faktisch und wirtschaftlich der - vorzeitige - Heimfall herbeigeführt werde. Für den Heimfall wäre keine Erwerbsbewilligung erforderlich, weil dabei kein Erwerb stattfinde, sondern lediglich die dingliche Trennung von Boden und Bauten aufgehoben werde. Das Landwirtschaftsamt verwies zudem auf das unbeschränkt geltende gesetzliche Vorkaufsrecht des mit dem Baurecht belasteten Grundeigentümers. Schliesslich wäre es treuwidrig, der Ortsgemeinde S. die Begründung eines Baurechts zu bewilligen und ihr später bei der Ausübung des Vorkaufsrechts fehlende Selbstbewirtschaftung vorzuhalten. Die bodenrechtlichen Preisvorschriften seien in einem Zwangsvollstreckungsverfahren unbeachtlich.

B.

A., dem das Landwirtschaftsamt die Verfügung "vorsorglich " zugestellt hatte, erhob zusammen mit B. Beschwerde bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, die Bewilligung sei aufzuheben und der Ortsgemeinde S. sei der Erwerb zu verweigern. Die Verwaltungsrekurskommission trat am 28. September 2020 auf die Beschwerde nicht ein. Die dagegen von A. und B. erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung II, mit Urteil vom 13. Dezember 2021 ab.

C.

A. und B. legen mit Eingabe vom 1. Februar 2022 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein. Sie beantragen, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 13. Dezember 2021 aufzuheben und die Sache zur Behandlung ihrer Beschwerde an die Vorinstanzen (Verwaltungsgericht, eventualiter Verwaltungsrekurskommission) zurückzuweisen. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Bewilligung zum Erwerb des Baurechtsgrundstücks-Nr. yyyy, lastend auf dem Grundstück Nr. xxxx, T., Grundbuchkreis S. durch die Beschwerdegegnerin zu verweigern.

Die Verwaltungsrekurskommission und die Vorinstanz beantragen die Abweisung der Beschwerde, ebenso die Ortsgemeinde S.. Das Bundesamt für Justiz verzichtet auf eine Vernehmlassung. In ihrer Replik vom 3. Juni 2022 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Gemäss Art. 89 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB; SR 211.412.11) unterliegen letztinstanzliche kantonale Beschwerdeentscheide der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Das angefochtene Urteil ist ein Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG und wurde von einer kantonal letztinstanzlich zuständigen Gerichtsinstanz im Sinn von Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG und Art. 86 Abs. 2 BGG gefällt. Der Entscheid betrifft eine Bewilligung nach Art. 61 ff. BGBB und damit eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts gemäss Art. 82 lit. a BGG; eine Ausnahme im Sinn von Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig.

1.2. Die Beschwerdeführer haben am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Sie sind durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung; somit sind sie gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerdeführung legitimiert.

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 100 Abs. 1 und Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

1.3. Das Verwaltungsgericht hat die bei ihm erhobene Beschwerde der Beschwerdeführer gegen den Nichteintretensentscheid der Verwaltungsrekurskommission abgewiesen, weil diese nicht zur Beschwerde vor der Verwaltungsrekurskommission legitimiert gewesen seien. Streitgegenstand ist deshalb nur die Frage, ob die Verwaltungsrekurskommission zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten ist. Der Streitgegenstand kann vor Bundesgericht nur verengt, jedoch grundsätzlich nicht erweitert oder verändert werden (Art. 99 BGG; **BGE 136 II 457** E. 4.2). Soweit die Beschwerdeführer eventualiter die Verweigerung der Bewilligung beantragen, ist auf die Beschwerde deshalb nicht einzutreten.

2.

2.1. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und Art. 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (**BGE 142 I 135** E. 1.5). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; **BGE 139 I 229** E. 2.2; **136 II 304** E. 2.5).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Eine Berichtigung oder Ergänzung der vorinstanzlichen Feststellungen ist von Amtes wegen (Art. 105 Abs. 2 BGG) oder auf Rüge hin (Art. 97 Abs. 1 BGG) möglich. Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht jedoch nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang zudem entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; **BGE 142 I 135** E. 1.6). Die Partei, die sich auf eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung beruft, hat substantiiert darzulegen, inwiefern diese Voraussetzungen gegeben sind; wird sie dieser Anforderung nicht gerecht, bleibt es bei dem von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt (**BGE 140 III 16** E. 1.3.1).

3.

3.1. Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid damit, dass die Beschwerdeführer weder als Pächter noch als Kaufs-, Vorkaufs- oder Zuweisungsberechtigte im Sinne von Art. 83 Abs. 3 BGG zur Erhebung der Beschwerde gegen die Erteilung der Erwerbsbewilligung an die Ortsgemeinde S. legitimiert seien.

3.2. Art. 83 Abs. 3 BGG regelt die Legitimation zur Beschwerde gegen Entscheide über Bewilligungen nach Art. 61 ff. BGG wie folgt:

"Gegen die Verweigerung der Bewilligung können die Vertragsparteien, gegen die Erteilung der Bewilligung die kantonale Aufsichtsbehörde, der Pächter sowie Kaufs-, Vorkaufs- oder Zuweisungsberechtigte bei der kantonalen Beschwerdeinstanz (Art. 88) Beschwerde führen." Diese Bestimmung geht als *lex specialis* der allgemeinen Legitimationsbestimmung von Art. 89 Abs. 1 BGG vor (BGE 145 II 328 E. 2.3; 139 II 233 E. 5.2.1; Urteil 2C_121/2012 vom 2. Juli 2012 E. 5.1; vgl. zum alten Recht BGE 129 III 583 E. 3.1; 126 III 274 E. 1b). Die *ratio legis* liegt darin, dass sich nicht Dritte in das Vertragsverhältnis drängen sollen (BGE 129 III 583 E. 3.1); das mit der Bewilligungspflicht verbundene öffentliche Interesse soll von den Behörden wahrgenommen werden, nicht von Drittbeschwerdeführern (Urteil 2C_978/2012 vom 4. Mai 2013 E. 5.2.1). Der Gesetzgeber wollte mit dieser Formulierung bewusst den Kreis derjenigen einschränken, die gegen die Bewilligungserteilung Beschwerde erheben können; insbesondere sollten Nachbarn oder die Organisationen des Naturschutzes oder der Landwirtschaft ausgeschlossen werden (BGE 139 II 233 E. 5.2.1; 126 III 274 E. 1b und c). Die Sonderregelung will nur die Beschwerdelegitimation einschränken, aber nicht die allgemeine Voraussetzung ausser Kraft setzen, wonach nur Beschwerde erheben kann, wer ein besonderes, schutzwürdiges praktisches Interesse hat (BGE 139 II 233 E. 5.2.1). Obschon die Aufzählung in Art. 83 Abs. 3 BGG nicht abschliessend ist, nimmt die Rechtsprechung eine Beschwerdelegitimation ausserhalb des Wortlauts dieser Bestimmung nur äusserst zurückhaltend an (BGE 145 II 328 E. 2.3; 139 II 233 E. 5.2.2; Urteil 2C_121/2012 vom 2. Juli 2012 E. 5.2). Eine Legitimation über den Wortlaut von Art. 83 Abs. 3 BGG hinaus wird nur dort bejaht, wo ein im Lichte der Zielsetzungen des BGG schutzwürdiges Interesse am Erhalt des Eigentums am betreffenden Grundstück besteht und dieses Interesse nicht auf anderem Weg geltend gemacht werden kann (BGE 145 II 328 E. 2.3; 139 II 233 E. 5.2.4).

3.3. Die Vorinstanz prüfte zuerst eine Beschwerdelegitimation gemäss Wortlaut der Bestimmung (vorinstanzliches Urteil E. 3.1). Streitig ist einzig der Erwerb des auf einer Fläche von 10'000 m² des Grundstücks Nr. xxxx lastenden Baurechts mit Wohnhaus, Scheune und Remise. Die Vorinstanz stellte fest, dass die Beschwerdeführer nicht kauf-, vorkauf- oder zuweisungsberechtigt sind, was die Beschwerdeführer nicht beanstanden.

3.4. Zudem stellte die Vorinstanz fest, dass betreffend das strittige Baurecht kein Pachtvertrag vorliege.

3.4.1. Es finde sich kein Pachtvertrag bei den Akten, wonach die Beschwerdeführer das Baurecht vom Baurechtsnehmer gepachtet hätten. Hingegen habe der Beschwerdeführer 1 mit dem Baurechtsnehmer am 17. März 2009 unmittelbar den Erwerb des Baurechts samt Gebäuden vereinbart, worauf die Ortsgemeinde S. am 29. April 2009 ihr Vorkaufsrecht ausgeübt habe. Nach dem Tod des Baurechtsnehmers am 9. März 2010 sei die konkursamtliche Nachlassverwalterin in diesen - noch nicht erfüllten - Vertrag mit der Ortsgemeinde S. nicht eingetreten. Dass die Beschwerdeführer anschliessend mit der Nachlassverwalterin einen Pachtvertrag über das Baurecht abgeschlossen habe, sei nicht ersichtlich.

3.4.2. Die Beschwerdeführer beanstanden diesbezüglich eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz. Entgegen deren Ausführungen bestehe zwischen den Beschwerdeführern und der Ortsgemeinde S. ein Pachtverhältnis über das fragliche Grundstück. Sie hätten die Bezahlung von Baurechts- und Pachtzinsen im vorinstanzlichen Verfahren nachgewiesen.

Zudem hätten sie auch Investitionen von über Fr. 100'000.-- in das fragliche Grundstück getätigt. Die Beschwerdeführer gehen somit offenbar von einem formfrei zustande gekommenen Pachtvertrag aus, denn einen schriftlichen Pachtvertrag legen sie nicht vor.

3.4.3. Das Gesetz schreibt für die Gültigkeit eines landwirtschaftlichen Pachtvertrages keine besondere Form vor. Der Abschluss kann mithin formlos erfolgen (Art. 11 OR). Der landwirtschaftliche Pachtvertrag kann wie jeder andere nicht formbedürftige Vertrag nicht nur durch ausdrückliche Willensäußerungen der Parteien, sondern auch stillschweigend durch schlüssiges Verhalten geschlossen werden (**BGE 118 II 441** E. 1; Urteil 5A.31/2005 vom 29. März 2006 E. 2.1.3). Der Schluss auf einen gegenseitigen übereinstimmenden Willen zum Abschluss eines landwirtschaftlichen Pachtvertrages ist namentlich zulässig, wenn der Verpächter davon Kenntnis nimmt, dass ein neuer Pächter den Pachtgegenstand bewirtschaftet und keine Anstalten trifft, den Pächter auszuweisen. Vom neuen Pächter Kenntnis genommen hat der Verpächter spätestens dann, wenn er von ihm einen Pachtzins entgegengenommen hat (Urteil 4A_57/2016 vom 3. August 2016 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen).

Das Baurecht stand C. sel. bzw. dessen Nachlass zu. Den durch Ausübung des Baurechts seitens der Ortsgemeinde S. am 29. April 2009 zustande gekommenen Kaufvertrag hat der Konkursverwalter nicht erfüllt. Inwiefern mit dem Nachlass von C. sel. ein Pachtvertrag zustande gekommen sein soll, begründen die Beschwerdeführer nicht hinreichend. Insbesondere legen sie auch nicht dar, wann und in welcher Höhe Zahlungen geleistet worden sein sollen. Damit vermögen sie nicht darzutun, dass die Vorinstanz in willkürlicher Weise die Existenz eines Pachtvertrages verneint hat.

3.4.4. Soweit die Beschwerdeführer beanstanden, die Vorinstanz sei gar nicht befugt gewesen, über das Bestehen eines Pachtvertrages zu entscheiden, sondern dies falle in die Zuständigkeit eines Zivilgerichts, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Verwaltungsjustizbehörden können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten vorfrageweise auch Fragen aus anderen Rechtsgebieten beantworten, sofern das Gesetz nichts anderes sagt und die zuständige Behörde darüber noch nicht entschieden hat (**BGE 131 III 546** E. 2.3; Urteil 2C_465/2012 vom 29. Oktober 2012 E. 2.7).

Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer lässt sich dem Entscheid des Kreisgerichts R. vom 10. November 2016 nicht entnehmen, dass ein Pachtvertrag zwischen den Beschwerdeführern und dem Nachlass von C. sel. abgeschlossen wurde. Das Urteil hält nur fest, das Pachtverhältnis sei mit dem Baurecht so verknüpft, dass es das rechtliche Schicksal mit dem Baurechtsgrundstück teile und nur mit diesem zusammen beurteilt werden könne. Die Pacht sei Bestandteil des landwirtschaftlichen Gewerbes und darüber könne einzig zusammen mit dem Baurechtsgrundstück verfügt werden. Die Übertragung der Pacht habe das Konkursamt im Zusammenhang mit der Veräusserung des Baurechtsgrundstücks vorzunehmen.

Das Vorgehen der Vorinstanz ist nicht zu beanstanden, bzw. war geboten, andernfalls gar kein Entscheid hätte getroffen werden können.

3.5. Nach Wortlaut von Art. 83 Abs. 3 BGG sind die Beschwerdeführer somit nicht zur Beschwerde legitimiert.

4.

Die Vorinstanz prüfte im Anschluss daran die Legitimation der Beschwerdeführer auch über den Wortlaut von Art. 83 Abs. 3 BGG hinaus; insbesondere daraufhin, ob die Beschwerdeführer als Parteien des Kaufvertrags oder als selbstbewirtschaftende Kaufinteressenten beschwerdeberechtigt wären.

4.1. Wie soeben gesehen, ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Aufzählung in Art. 83 Abs. 3 BGG nicht abschliessend: Über den Gesetzeswortlaut hinaus ist zur Beschwerde legitimiert der vertragliche Käufer, der sich wehrt gegen die Erteilung der Bewilligung an einen Dritten, der ein Vorkaufsrecht geltend macht (**BGE 139 II 233** E. 5.2.2 mit weiteren Ausführungen; **126 III 274** E. 1d-f).

4.2. Bei den Beschwerdeführern handelt es sich nicht um Parteien des Kaufvertrages im Sinne der zitierten Rechtsprechung. Wie bereits die Vorinstanz in ihrem Entscheid (E. 3.2.2.) ausgeführt hat, schloss der Beschwerdeführer 1 mit C. sel. am 17. März 2009 zwar einen Kaufvertrag ab und das Bundesgericht erkannte in Urteil 2C_964/2012 vom 10. Juni 2013 E. 4.2 insoweit auch, dass der Beschwerdeführer gestützt auf seine Stellung als Käufer für dieses Verfahren tatsächlich legitimiert gewesen wäre. In der Zwischenzeit hat jedoch die konkursamtliche Nachlasswalterin am 24. Februar 2014 entschieden, den Vertrag vom 17. März 2009, in welchen die Ortsgemeinde S. mit Ausübung ihres Vorkaufsrechts am 29. April 2009 eingetreten ist, nicht erfüllen zu wollen und diesen in eine Geldforderung von entsprechendem Wert umgewandelt. Die dagegen von der Grundeigentümerin erhobenen Rechtsmittel, mit welchen sie gestützt auf diesen Kaufvertrag ihr gesetzliches Vorkaufsrecht durchsetzen wollte, blieben erfolglos (Urteil 5A_640/2015 vom 24. November 2015). Ein Erwerb des Grundstücks gestützt auf den Kaufvertrag vom 17. März 2009 ist für den Beschwerdeführer 1 somit nicht mehr möglich und er kann aus diesem Vertrag keine Beschwerdelegitimation für sich ableiten.

4.3. Ein Dritter wiederum, welcher im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. f BGG ein Angebot als Selbstbewirtschafter gemacht hat, ist zur Beschwerde gegen die Erteilung der Bewilligung mit der Begründung legitimiert, der Käufer sei nicht Selbstbewirtschafter. Diese Erweiterung gegenüber dem Gesetzeswortlaut ist indessen nur sehr restriktiv zu handhaben (Urteil 2C_121/2012 vom 2. Juli 2012 E. 5.2). Nicht legitimiert ist z.B., wer, ohne Selbstbewirtschafter zu sein, das Grundstück kaufen möchte (Urteil 2C_127/2009 vom 25. Mai 2009 E. 2.3), auch dann nicht, wenn er sich auf Art. 64 Abs. 1 lit. f BGG beruft und geltend macht, der Erwerber, der die Bewilligung erhalten hat, sei gar nicht Selbstbewirtschafter; denn Art. 64 Abs. 1 lit. f BGG will nicht den Erwerber schützen, der nicht Selbstbewirtschafter ist, sondern den landwirtschaftlichen Veräusserer (zum Ganzen **BGE 139 II 233** E. 5.2.2).

4.4. Nach Art. 64 Abs. 1 lit. f BGG ist die Bewilligung bei fehlender Selbstbewirtschaftung nur zu erteilen, wenn trotz öffentlicher Ausschreibung zu einem nicht übersetzten Preis kein Angebot eines Selbstbewirtschafters vorliegt. Eine solche öffentliche Ausschreibung erfolgt, wenn dem Angebot des verkaufswilligen Landwirts keine Nachfrage eines Selbstbewirtschafters gegenübersteht (BEAT STALDER, in: Das bäuerliche Bodenrecht, 2. Aufl. 2011, N. 36 zu Art. 64 BGG). Die Beschwerdelegitimation des Selbstbewirtschafters schliesst an die öffentliche Ausschreibung an, in welcher er ein Angebot eingereicht hat. Vorliegend hat jedoch gar keine öffentliche Ausschreibung im Sinne von Art. 64 Abs. 1 lit. f BGG stattgefunden (zu deren Anforderungen vgl. **BGE 145 II 328** E. 3.3), sondern die Veräusserung des Baurechts fand im Rahmen der konkursamtlichen Liquidation statt, weil die nächsten gesetzlichen Erben die Erbschaft ausgeschlagen haben (Art. 573 Abs. 1 ZGB).

4.5. Das Zwangsvollstreckungsverfahren ist vom Bewilligungsverfahren getrennt (**BGE 139 II 233** E. 5.4.2), wobei die Anordnung der konkursamtlichen Liquidation durch das Konkursgericht erfolgt (Art. 193 Abs. 2 SchKG; IVO SCHWANDER in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 6. Aufl. 2019, N. 4 zu Art. 573 ZGB) und die Liquidation des ausgeschlagenen Erbes anschliessend durch das Konkursamt nach den konkursrechtlichen Vorschriften durchgeführt wird. Grundstücke dürfen dabei nur freihändig verkauft werden, wenn die Gläubiger vorher Gelegenheit erhalten haben, höhere Angebote zu machen (Art. 256 Abs. 3 SchKG). Diese Bestimmungen hat das Konkursamt eingehalten und die Beschwerdeführer haben in der Folge ihr Kaufangebot im Konkursverfahren eingereicht, da zumindest der Beschwerdeführer 1 Gläubiger ist.

4.6. Im bäuerlichen Bodenrecht gilt der betriebsrechtliche Freihandverkauf als Zwangsversteigerung im Sinne von Art. 67 sowie 63 Abs. 2 BGG (STALDER, a.a.O., N. 3 zu Art. 67 - 69 BGG; N. 12a zu Art. 63 BGG). Zweck der Zwangsverwertung ist primär das Erzielen eines höchstmöglichen Verwertungserlöses, wobei den bodenrechtlichen Zielsetzungen mit der

Beibehaltung des Verweigerungsgrunds des Selbstbewirtschaftersprinzips Rechnung getragen wird (STALDER, a.a.O., N. 6 zu Art. 67 - 69 BGG).

Daran ändert sich auch nichts, wenn sich der Nachlass schliesslich - entgegen der üblichen Wahrscheinlichkeit (vgl. dazu SCHWANDER, a.a.O., N. 4 zu Art. 573 ZGB) - als nicht überschuldet herausstellen und ein Überschuss aus der Liquidation resultieren sollte, wie die Beschwerdeführer behaupten. Entgegen ihren Vorbringen besteht ebensowenig Anlass, aufgrund eines solchen allfälligen Überschusses den Verkauf des Grundstücks als eine Versteigerung im Rahmen einer Erbteilung umzudeuten, welche nicht als Zwangsverwertung betrachtet wird (STALDER, a.a.O., N. 3 zu Art. 67-69 BGG).

4.7. Anders als bei der öffentlichen Ausschreibung nach Art. 64 Abs. 1 lit. f BGG erhält beim betriebsrechtlichen Freihandverkauf nicht jeder Selbstbewirtschaftler die Gelegenheit, ein Angebot einzureichen, sondern nur, wer Gläubiger der Masse ist. Die Teilnahme bei der Verwertung des Grundstücks hängt folglich nicht von der Eigenschaft als Selbstbewirtschaftler, sondern von der Eigenschaft als Gläubiger ab. Angesichts dessen, dass es sich beim Zwangsvollstreckungsverfahren und beim Bewilligungsverfahren um zwei getrennte Verfahren handelt und die Teilnahme an diesen Verfahren an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft ist, rechtfertigt es sich - auch mit Blick auf die sehr restriktiv zu handhabende Erweiterung der Beschwerdelegitimation gegenüber dem Gesetzeswortlaut (E. 4.3) - nicht, ein Angebot im Rahmen eines Zwangsvollstreckungsverfahrens für die Beschwerdelegitimation nach Art. 83 Abs. 3 BGG genügen zu lassen.

Die Sicherstellung des mit der Bewilligungspflicht verbundenen öffentlichen Interesses am Selbstbewirtschaftersprinzip bleibt auch so ohne Weiteres durch die zuständige Behörde gewährleistet, die von Amtes wegen zu beurteilen hat, ob dem nichtselbstbewirtschaftenden Erwerber gemäss Art. 64 Abs. 1 BGG ausnahmsweise eine Bewilligung erteilt werden kann. Darüber hinaus ist die kantonale Aufsichtsbehörde befugt, gegen die ausnahmsweise erteilte Bewilligung bei fehlender Selbstbewirtschaftung Beschwerde zu führen (Art. 83 Abs. 3 BGG; vgl. dazu auch Urteil 5A_228/2008 vom 9. Juni 2008 E. 2.2).

4.8. Das Verwaltungsgericht hat somit zu Recht den Beschwerdeführern die Legitimation zur Beschwerde nach Art. 83 Abs. 3 BGG abgesprochen.

Die zutreffende Anwendung der fraglichen Norm verletzt schliesslich nicht die Rechtsweggarantie der Beschwerdeführer (Art. 29a BV resp. Art. 6 EMRK). Diese setzt voraus, dass eine Rechtsstreitigkeit vorliegt, d.h. eine Streitigkeit, die im Zusammenhang mit einer individuellen schützenswerten Rechtsposition steht; sie gibt aber keinen Anspruch darauf, dass jedermann jedes staatliche Handeln ungeachtet prozessualer Vorschriften auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen lassen kann und schliesst insbesondere nicht aus, dass die Gesetzgebung die üblichen Legitimationsvoraussetzungen aufstellt (**BGE 139 II 185** E. 12.4; **136 I 323** E. 4.3; Urteil 2C_348/2011 vom 22. August 2011 E. 3.4, in: sic! 2011 S. 673 ff.), was der Bundesgesetzgeber vorliegend getan hat.

5.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Die unterliegenden Beschwerdeführer tragen die Gerichtskosten unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Zudem haben sie die Ortsgemeinde S., welche ausserhalb ihres amtlichen Wirkungskreises obsiegt hat, angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 3 BGG e contrario), ebenfalls unter solidarischer Haftung (Art. 68 Abs. 4 i.V.m. Art. 66 Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführer haben die Ortsgemeinde S. für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.- zu entschädigen, unter solidarischer Haftung.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen, der Aufsichtsbehörde über Bewilligungen nach BGG, der Konkursverwaltung im Nachlass C., dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Justiz mitgeteilt.

Lausanne, 7. März 2023

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: F. Mösching