Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.48/2007 /ggs

Urteil vom 11. Juni 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
Ehepaar X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Andrea Bianchi,

gegen

1. Schätzungskommission der Gesamtmeliorationskommission Rueun,
2. Meliorationskommission Rueun,
Nr. 1 und 2 vertreten durch Rechtsanwalt Remo Cahenzli,
3. Y._____,
4. Z._____,
Beschwerdegegner,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden,
2. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7001 Chur.

Gegenstand
Neuzuteilung im Rahmen der Güterzusammenlegung,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden,
2. Kammer, vom 27. Oktober 2006.

Sachverhalt:
A.
Die Gemeinde Rueun ordnete am 14. Dezember 1990 eine Gesamtmelioration für ihr gesamtes Gemeindegebiet an. Die Gemeindeversammlung genehmigte am 20. April 1991 das Reglement für die Durchführung der Gesamtmelioration und bestellte die Schätzungskommission. Am 25. August 2005 publizierte das Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung (ALSV) die Neuzuteilung in der Gesamtmelioration. Die Unterlagen lagen vom 26. August bis zum 14. September 2005 öffentlich auf. In der Publikation wurde darauf hingewiesen, dass Einsprachen gegen die Neuzuteilung, gegen die Nachbonitierung, gegen fehlende oder im Güterzettel neu eingetragene Anmerkungen, Vormerkungen und Dienstbarkeiten und gegen die Stallschätzung erhoben werden können.

Die Eheleute X._____ führen in Rueun/Gula einen Landwirtschaftsbetrieb. Dem Ehemann wurde im Rahmen der Gesamtmelioration Rueun die Eigentümer-Nr. 117, der Ehefrau die Eigentümer-Nr. 226 zugeteilt.
B.
Das Ehepaar X._____ erhob Einsprache bei der Schätzungskommission und verlangten unter anderem die Aufhebung der Neuzuteilung an sie, d.h. an die Eigentümer-Nrn. 117 und 226, eventualiter die Zuweisung der Parzellen 196 und 197, Salavras, samt Stall sowie von Parzelle 210, Gula, und des Stalls auf der Parzelle 61 in Bual sura. Überdies beantragten sie, die Ausscheidung der Wegparzelle 201, Gula, sei aufzuheben und das

diese Parzelle umfassende Land dem Eigentümer 117 zuzuweisen unter Aufhebung des Überbaurechts Nr. 545 und unter Bildung eines Fusswegrechts zwischen den Parzellen 204 (Wegparzelle zum Hof Gula) und dem Fusswegrecht zulasten der Parzelle 212. Nachdem die Einsprache in Einigungsverhandlungen teilweise bereinigt werden konnte, entschied die Schätzungskommission am 13. März 2006, dass die Zuteilung an Ehepaar X._____ gemäss dem beiliegenden Güterzettel und dem beiliegenden Planausschnitt von Bual sura erfolge. Die protokollarisch festgehaltenen Änderungen der Zuteilung in Gula und Val Sins Ransauls seien darin verarbeitet. Die Regelung bezüglich Abbruch des Bienenhauses und Entfernung der Bäume auf der alten Parzelle 939 in Bual sura zulasten des Ausbaus des Güterweges bleibe unverändert, ebenso die Zuteilung des Stalles Nr. 63 in Starpuns sut (Zuteilung an A._____). Der Wertanteil für P.X._____ (2/8) am Stall Nr. 63 in Starpuns sut werde unverändert bei Fr. 900.– belassen.

C.

Gegen diesen Entscheid der Schätzungskommission erhob das Ehepaar X._____ Rekurs beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung der Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz. Mit Urteil vom 27. Oktober 2006 hat das Verwaltungsgericht den Rekurs unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der beiden Rekurrenten abgewiesen.

D.

Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 17. Januar 2007 verlangt das Ehepaar X._____ im Wesentlichen die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 27. Oktober 2006. Sie rügen die Missachtung allgemeiner Verfahrensgarantien (Art. 29 BV) sowie die Verletzung von Garantien im gerichtlichen Verfahren (Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK).

E.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Die Schätzungskommission der Gesamtmelioration Rueun und die Meliorationskommission Rueun stellen den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen. In ihrer Replik halten die Beschwerdeführer an ihrem in der Beschwerde zum Ausdruck gebrachten Standpunkt fest.

F.

Mit Präsidialverfügung vom 23. Februar 2007 wurde das Gesuch um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Am 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist auf ein Beschwerdeverfahren nur anwendbar, wenn der angefochtene Entscheid nach dem 1. Januar 2007 ergangen ist (Art. 132 Abs. 1 BGG). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, weshalb die Beschwerde nach den Bestimmungen des OG zu beurteilen ist.

2.

Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG). Die Beschwerdeführer sind davon als Eigentümer von Land im Meliorationsgebiet im Sinne von Art. 88 OG persönlich betroffen und sind zur Rüge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte legitimiert. Die staatsrechtliche Beschwerde ist somit zulässig.

3.

3.1 Im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung von allgemeinen Verfahrensgarantien (Art. 29 BV) bringen die Beschwerdeführer vor, sie hätten bereits in ihrer Einsprache die Grenzziehung bei mehreren Parzellen, so unter anderem auch die Grenzziehung bei der Parzelle Nr. 364 der M.X._____ in Ransauls beanstandet und namentlich den Spickel im westlichen Bereich dieser Parzelle, der bei der Neuzuteilung beigefügt worden sei, als fernab jeglicher logischer Überlegungen und meliorationstechnischer Grundsätze kritisiert. Die Schätzungskommission habe diesen "Antrag" nicht behandelt. Im Rekurs an das Verwaltungsgericht sei diese Unterlassung als formelle Rechtsverweigerung gerügt worden. Im angefochtenen Urteil werde dazu ausgeführt, die Beschwerdeführer hätten gar keinen entsprechenden Antrag gestellt. Das sei willkürlich. Der Abschnitt betreffend die beanstandeten Grenzziehungen habe dazu gedient, den Antrag auf Aufhebung der Neuzuteilung zu stützen. Das Verwaltungsgericht habe dem Aufhebungsantrag in Verbindung mit dem Abschnitt auf Seite 5 lit. dd der Einsprache die Qualifikation als selbständiges Begehren versagt, was verfassungsrechtlich unhaltbar sei. Die Feststellung, die Einsprecher hätten nicht ausreichend konkretisiert, wie

die entsprechende Grenze anders zu führen sei, sei aktenwidrig. Sie hätten den Spickel im westlichen Teil der Parzelle Nr. 364 in ihrer Einsprache ausdrücklich erwähnt und damit rechtsgenügend kundgetan, dass der genannte Spickel bei einer Neuzuteilung zu beseitigen sei.

Das Verwaltungsgericht erklärt zum von den Beschwerdeführern erwähnten Abschnitt auf S. 5 lit. dd der Einsprache, darin sei kein selbständiges Begehren enthalten. Es werde denn auch im Einspracheverfahren nicht konkret Antrag gestellt, wie die betreffende Grenze anders zu führen wäre, ja es werde nicht einmal begründet, weswegen diese Grenzziehung unlogisch sei und die Bewirtschaftung erschwere. Diese Beurteilung der erwähnten Passage auf S. 5 der Einsprache durch das Verwaltungsgericht ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch dass das Verwaltungsgericht verlangt, entsprechende Anträge seien in der Einsprache selbst und nicht erst in einem späteren Zeitpunkt zu formulieren, ist nicht verfassungswidrig.
3.2 Die Beschwerdeführer bringen vor, das Verwaltungsgericht habe Art. 29 Abs. 2 BV verletzt, indem es ohne Begründung die Durchführung des von ihnen beantragten Augenscheins im Gebiet Ransauls abgelehnt habe. Dieser Vorwurf ist angesichts der vorstehenden Ausführungen unberechtigt. Fehlt es mit Bezug auf den genannten Spickel an einem formellen Antrag in der Einsprache, so waren diesbezüglich weitere Sachverhaltsabklärungen entbehrlich. Das brachte das Verwaltungsgericht mit dem kurzen Hinweis zum Ausdruck, die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführer stiessen ins Leere.
4.
Weiter kritisieren die Beschwerdeführer, dass Ingenieur B._____ die Pläne der Gesamtmelioration Rueun ausgearbeitet, an den Sitzungen der Meliorationskommission mit beratender Stimme teilgenommen und darüber hinaus an den Sitzungen der Einsprachebehörde teilgenommen und für diese als Aktuar die Einspracheentscheide redigiert habe. Diese Doppelfunktion verletze Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 30 Abs. 1 BV.
4.1 Nach der Praxis des Bundesgerichts sind politische Behörden (Kantonsregierungen, Gemeindeexekutiven usw.) aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (Urteil 2A.364/1995 des Bundesgerichtes vom 14. Februar 1997 in ZBl 99/1998 S. 289 E. 3b). Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt entschieden, dass Behördenmitglieder nur dann in den Ausstand zu treten haben, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben (BGE 107 Ia 135 E. 2b S. 137; 125 I 119 E. 3b-e S. 123 f.); nimmt ein Behördenmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht (Urteil 1P.426/1999 des Bundesgerichtes vom 20. Juni 2000 in ZBl 103/2002 S. 36 E. 2a S. 37 mit Hinweisen). Diese Grundsätze hat das Verwaltungsgericht auch auf den vorliegenden Fall angewendet.
4.2 Die Schätzungskommissionen werden in Art. 37 des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden vom 5. April 1981 (MelG) in gleicher Weise wie das Verwaltungsgericht ausdrücklich als Rechtsmittelinstanzen bezeichnet. Die Einsprache in Meliorationssachen führt nach Bündner Recht nicht an die Meliorationskommission, welche den angefochtenen erstinstanzlichen Meliorationsentscheid getroffen hat, sondern an die als erste Rechtsmittelinstanz amtende Schätzungskommission. Nach Art. 40 Abs. 3 MelG kann die Schätzungskommission für ihren Entscheid den ausführenden Fachmann und für die Redaktion einen rechtskundigen Aktuar beiziehen. Das Verwaltungsgericht ging im angefochtenen Entscheid davon aus, dass die Schätzungskommission nach bündnerischem Meliorationsgesetz keine richterliche Behörde darstelle. Ob diese Beurteilung zutrifft, kann im vorliegenden Verfahren offen bleiben (vgl. E. 4.3 und 4.4 hiernach).
4.3 Die aus Art. 6 EMRK und Art. 30 Abs. 1 BV ableitbaren Ansprüche auf ein unparteiliches Gericht sind auf nicht richterliche Behörden nicht direkt anwendbar. Wann deren Mitglieder in Ausstand zu treten haben, bestimmt sich nach dem kantonalen Recht und den aus Art. 29 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 BV herzuleitenden Grundsätzen. Dabei kann der Gehalt von Art. 30 Abs. 1 BV nach der Rechtsprechung nicht unbesehen auf die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 Abs. 1 BV und nicht richterliche Behörden übertragen werden (BGE 127 I 196 E. 2b S. 198, mit Hinweisen). Es gilt vielmehr, dem spezifischen Umfeld und Aufgabenbereich der betroffenen Behörde Rechnung zu tragen und die Anforderungen an die Unparteilichkeit unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation zu ermitteln (vgl. BGE 125 I 119 E. 3d S. 123, 209 E. 8a S. 218 mit Hinweisen). Ist die amtliche Mehrfachbefassung systembedingt und damit unvermeidlich, so liegt keine unzulässige Vorbefassung vor.

Die Handhabung des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht auf Willkür hin. Mit freier Kognition be-

urteilt es hingegen, ob bei der als nicht willkürlich erkannten Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts der bundesrechtliche Anspruch auf Unvoreingenommenheit der entscheidenden Behörde gewahrt ist (vgl. Urteil 2A.364/1995 vom 14. Februar 1997 in ZBl 99/1998 S. 289 E. 3a mit Hinweisen; Urteil 2P.231/1997 vom 19. Mai 1998 in ZBl 100/1999 S. 74 ff. E. 2b; BGE 125 I 119 E. 3 S. 122 ff.).
4.4 Art. 40 MelG erlaubt den Beizug des ausführenden Fachmanns in der Schätzungskommission ausdrücklich. Gemeint ist dabei wohl eine Expertenfunktion. Hinsichtlich des Aktuars wird der Schätzungskommission die Möglichkeit eingeräumt, eine rechtskundige Person für die Redaktion der Entscheide beizuziehen. Das Gesetz sieht dafür allerdings zu Recht nicht den beratenden Fachmann vor. Andernfalls wäre die Rechtsmittelfunktion der Schätzungskommission als unabhängige Verwaltungsbehörde unter dem Gesichtspunkt von Art. 29 Abs. 1 BV in Frage gestellt. In diesem Sinne verlangt namentlich Art. 33 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) gegen raumplanungsrechtliche Verfügungen und Nutzungspläne ein Rechtsmittel an wenigstens eine Beschwerdebehörde mit voller Überprüfung. In Meliorationssachen ist eine solche Überprüfung durch eine Rechtsmittelinstanz, welche auch eine Ermessenskontrolle mitumfasst, in gleicher Weise nötig. Davon geht auch Art. 40 MelG aus. Diese Rolle kann das Verwaltungsgericht in Meliorationssachen nicht übernehmen, überprüft es doch gemäss Art. 53 lit. a des Gesetzes vom 9. April 1967 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden
(Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) nur Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens.

Diese Überlegungen führen im vorliegenden Verfahren zum Schluss, dass die Mitwirkung von Ingenieur B._____, welcher bereits als beratender Fachmann für die Meliorationskommission Rueun tätig war, als Aktuar der Schätzungskommission die allgemeine Verfahrensgarantie von Art. 29 Abs. 1 BV und die darin für Verwaltungsbehörden enthaltenen Unabhängigkeits- und Unparteilichkeitsgrundsätze verletzt. Von einer systembedingten und damit unvermeidlichen Mehrfachbefassung kann nicht gesprochen werden. Zwar beziehen sich die Beschwerdeführer in ihrer Kritik am angefochtenen Entscheid ausdrücklich nur auf die Art. 30 Abs. 1 BV und 6 Ziff. 1 EMRK. Sinngemäss machen sie jedoch auch ihren Anspruch auf ein faires Verfahren im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV geltend.
5.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV gutzuheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben ist.

Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens ist keine Gerichtsgebühr zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Die Meliorationskommission Rueun hat die obsiegenden Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 27. Oktober 2006 wird aufgehoben.
2.
Es wird keine Gerichtsgebühr erhoben.
3.
Die Meliorationskommission Rueun hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 2. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 11. Juni 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: