Urteilskopf

104 Ia 336

52. Urteil vom 1. November 1978 i.S. Tschannen gegen Fritsche und Obergericht des Kantons Thurgau
Regeste (de):
Güterzusammenlegung; gesetzliche Grundlage für eine Gewinnbeteiligung des früheren Eigentümers.

1. Das Institut der Gewinnbeteiligung ist nicht notwendiger Wesensbestandteil einer Güterzusammenlegung (E. 4a).

2. Einschränkende Auslegung einer Kompetenzabtretung vom kantonalen Gesetzgeber an eine kommunale öffentlichrechtliche Körperschaft (E. 4b und c).

3. Die Gewinnbeteiligungspflicht als schwerwiegende Eigentumsbeschränkung (E. 4d).

Regeste (fr):
Remaniement parcellaire; part de l'ancien propriétaire au gain, base légale.

1. L'obligation de restituer à l'ancien propriétaire une part du gain réalisé lors d'une aliénation ultérieure ne constitue pas un élément caractéristique et nécessaire de tout remaniement parcellaire (consid. 4a).

2. Interprétation restrictive d'une délégation de compétence du législateur cantonal à une corporation de droit public communal (consid. 4b et c).

3. L'obligation de restituer à l'ancien propriétaire une part du gain réalisé lors d'une aliénation ultérieure constitue une restriction grave à la propriété (consid. 4d).

Regesto (it):
Raggruppamento dei terreni; base legale per una partecipazione del proprietario precedente all'utile.

1. L'obbligo di restituire al proprietario precedente una parte dell'utile realizzato mediante un'alienazione ulteriore non è un elemento caratteristico e necessario di un raggruppamento dei terreni (consid. 4a).

2. Interpretazione restrittiva di una delega di competenza effettuata dal legislatore cantonale a favore di una corporazione comunale di diritto pubblico (consid. 4b, c).

3. L'obbligo di restituire al proprietario precedente una parte dell'utile realizzato mediante un'alienazione ulteriore costituisce una restrizione grave della proprietà (consid. 4d).

Sachverhalt ab Seite 336

§ 47 der vom Regierungsrat des Kantons Thurgau am 2. März 1959 genehmigten Statuten der Güter- und Waldzusammenlegungskorporation Wagenhausen bestimmt im wesentlichen Folgendes: "Die Eigentümer des

neuen Besitzstandes sind verpflichtet, bei Landverkäufen zu Bau- oder Industriezwecken mit Gewinn und innert

BGE 104 Ia 336 S. 337

15 Jahren vom Antritt des Neubesitzes an, einen Teil des Vorerlöses dem alten Besitzer zurückzuerstatten. Diese Rückzahlung beträgt im 1. Jahr 75% und reduziert sich für jedes folgende Jahr um 5%.)... (Gewinnberechnung).
Die Parteien regeln die Rückerstattung unter sich ohne Beanspruchung der Korporationsorgane." In der auf den 1. Januar 1966 in Kraft getretenen Landumlegung wurde die neue Parzelle Nr. 914 Franz Fritsche zugewiesen. Zuvor hatte dieses Grundstück teilweise Hans Tschannen gehört. Im August 1974 verkaufte es Fritsche an einen Dritten. Gestützt auf den angeführten § 47 und auf eine Gewinnaufrechnung des Grundbuchgeometers klagte darauf Tschannen gegen Fritsche beim Bezirksgericht Steckborn eine Gewinnbeteiligung von Fr. 28'498.15 nebst Zins ein. Das Bezirksgericht und auf Berufung hin das Obergericht des Kantons Thurgau wiesen am 26. Oktober 1976 bzw. 10. Februar 1977 die Klage ab.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde verlangt Hans Tschannen die Aufhebung des Entscheides des Obergerichts. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. (Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde.)

2. Das in einem Landumlegungsverfahren dem früheren Eigentümer einer Parzelle eingeräumte Beteiligungsrecht am Gewinn, den der neue Eigentümer dieser Parzelle mit ihrer Veräusserung erzielt, stellt eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung dar, die auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen sowie den Grundsatz der Rechtsgleichheit und den unmittelbar aus Art. 22ter BV folgenden Anspruch auf wertgleichen Realersatz wahren muss (BGE 95 I 372 E. 4 und 5). Im genannten Entscheid stand die gesetzliche Grundlage nicht in Frage, und das öffentliche Interesse am Gewinnbeteiligungsrecht wurde grundsätzlich bejaht (a.a.O. 373 E. 6a); hingegen wurde die damalige kantonalbernische Regelung als mit Art. 4 BV und der Eigentumsgarantie unvereinbar erklärt (a.a.O. 375 E. 6c und d). Im vorliegenden Fall haben beide kantonale Instanzen festgestellt, § 47 der Statuten bilde keine hinreichende gesetzliche Grundlage für das Gewinnbeteiligungsrecht, da die hiezu erforderliche Ermächtigung durch den kantonalen Gesetzgeber

BGE 104 Ia 336 S. 338

fehle. Die Auslegung und Anwendung kantonalen Rechts unterhalb der Verfassungsstufe überprüft das Bundesgericht auch auf Anrufung der Eigentumsgarantie hin in der Regel nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür; geht es jedoch um einen besonders schweren Eingriff, untersucht es dessen gesetzliche Grundlage mit freier Kognition (BGE 102 Ia 115 E. 4, mit Verweisungen). Ob das fragliche Gewinnbeteiligungsrecht einen besonders schweren Eingriff in das Eigentum darstellt, kann indessen offen bleiben; denn

die staatsrechtliche Beschwerde wurde nicht vom beschwerten Grundeigentümer erhoben, sondern von einem Dritten, der aus der umstrittenen Regelung Rechte ableiten will. Die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts ist daher auf Willkür beschränkt. Überdies macht der Beschwerdeführer selber nur eine willkürliche Auslegung des massgeblichen kantonalen Rechts geltend und behauptet nicht, dem Bundesgericht stehe freie Kognition zu.

3. a) Das Bezirksgericht Steckborn hatte festgestellt, dass weder das EGzZGB (§§ 34 ff. und 97 ff.) noch das neue Flurgesetz des Kantons Thurgau von 1958 über das Gewinnbeteiligungsrecht ausdrückliche Bestimmungen enthalten. Wohl habe der Gesetzgeber die Güterzusammenlegungskorporationen ermächtigt, alles anzuordnen, was notwendigerweise zum Wesen der Güterzusammenlegung gehöre, doch erstrecke sich diese Ermächtigung nicht auch auf das Gewinnbeteiligungsrecht, da dieses Institut zwar von öffentlichem Interesse sei, aber keine für die Landumlegung unerlässliche Massnahme darstelle und zudem jüngeren Datums und dem Gesetzgeber der genannten Bestimmungen unbekannt gewesen sei. Das Obergericht hat im angefochtenen Entscheid diese Erwägungen ausdrücklich übernommen und sich darauf beschränkt, die Einwendungen des Beschwerdeführers zu widerlegen. Es verwarf den Standpunkt, wonach aus dem Umstand, dass die Güterzusammenlegungskorporationen mit den Gemeinden Einiges gemeinsam hätten, im strittigen Punkt Analogieschlüsse gezogen werden könnten, bestätigte weiter, dass das Institut der Gewinnbeteiligung kein notwendiger Wesensbestandteil von Güterzusammenlegungen sei, und schloss aus dem Fehlen eines entsprechenden Hinweises in der kantonalen Gesetzgebung, dass der Gesetzgeber die Korporationen zur Schaffung eines solchen Institutes nicht ermächtigt habe. Das Obergericht wies ferner darauf hin, dass das Institut in jenen

Kantonen, wo es bestehe, durch ausdrückliche Gesetzesbestimmungen eingeführt oder zugelassen worden sei. Zudem spreche für seine Auslegung die Tatsache, dass die Bundesgesetzgebung dieses Institut nicht einmal erwähne. Schliesslich fehle auch in den thurgauischen Gesetzesmaterialien jeder Hinweis auf mögliche Gewinnbeteiligungsvorschriften in den Korporationsstatuten. b) Der Beschwerdeführer anerkennt, dass die Güterzusammenlegungskorporationen im Gegensatz zu den Gemeinden nicht schon aufgrund der Kantonsverfassung befugt sind, korporative Rechtssätze zu erlassen, sondern dass sie hiezu einer besonderen Ermächtigung durch den kantonalen Gesetzgeber bedürfen. Er behauptet aber, da diese Korporationen nach § 101 EGzZGB allgemein zum Erlass korporativer Rechtssätze befugt seien, müssten sie es auch hinsichtlich des Gewinnbeteiligungsrechtes sein. Er wirft dem Obergericht vor, es sei mit seiner Feststellung, das fragliche Institut sei nicht Gegenstand des eigentlichen Landumlegungsverfahrens und eine Ermächtigung des Gesetzgebers fehle, in Willkür verfallen.

4. a) Das Obergericht hat nicht in Abrede gestellt, dass das Institut der Gewinnbeteiligung möglicher Bestandteil eines Güterzusammenlegungsverfahrens ist, sondern lediglich festgestellt, dieses Institut, das einen finanziellen Ausgleich für nach Abschluss der Landumlegung eingetretene Entwicklungen schaffen solle, sei nicht notwendigerweise mit diesem Verfahren verbunden. Diese Feststellung ist keineswegs willkürlich sondern vielmehr richtig. Notwendigerweise mit jedem Landumlegungsverfahren verbunden ist zweifellos die Pflicht der beteiligten Grundeigentümer, ihren Altbesitz in das Unternehmen einzuwerfen und das ihnen neu zugeteilte Land als Ersatz entgegenzunehmen; dasselbe gilt für die Belastung mit einem prozentualen Abzug für gemeinsame Anlagen. Ohne diese Wesensbestandteile wäre die Güterzusammenlegung offensichtlich undenkbar. Hingegen kann sie durchaus ohne Gewinnbeteiligungsrecht auskommen; das zeigt schon die Tatsache, dass viele Kantone diese zusätzliche Eigentumsbeschränkung nicht kennen, ohne dass deswegen die Landumlegungen erschwert oder gar verunmöglicht worden wären. Im angeführten Präjudiz hat das Bundesgericht lediglich erklärt, das Institut der Gewinnbeteiligung liege - wie die Bodenverbesserungen im allgemeinen und die Güterzusammenlegung

im besonderen - im öffentlichen Interesse, weil es geeignet sei, die Durchführung der Güterzusammenlegung zu erleichtern; die Grundeigentümer, die ihren Altbesitz wegen der erwarteten baulichen Entwicklung für wertvoller hielten als das ihnen neu zugeteilte Land, fänden sich mit dem Abtausch nämlich eher ab, wenn ihnen eine Beteiligung an dem bei der späteren Veräusserung ihres Altbesitzes erzielten Gewinn in Aussicht stehe (BGE 95 I 374). Die Rüge des Beschwerdeführers erweist sich somit als unbegründet. b) Bei Einschränkungen von Freiheitsrechten der Bürger ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung in den Anforderungen, denen die Delegation rechtssetzender Befugnisse vom kantonalen Gesetzgeber an eine andere kantonale Behörde - in der Regel die Exekutive - genügen muss, besonders streng (BGE 103 Ia 375 E. 3a, BGE 102 Ia 64 E. 2, BGE 100 Ia 161 E. 5d, BGE 98 Ia 109 E. 2 und 592; mit weiteren Verweisungen). Es wurde indessen bisher ausdrücklich offen gelassen, ob die Anforderungen ebenso hoch sind, wenn der kantonale Gesetzgeber den Gemeindegesetzgeber zur Reglementierung einer bestimmten Materie ermächtigt und ihm dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt; denn in solchen Fällen liegt nicht eine eigentliche Delegation sondern vielmehr eine Kompetenzausscheidung zwischen Kanton und Gemeinden vor. In dieser liegt kein Einbruch in den Grundsatz der Gewaltentrennung und der Referendumsdemokratie, auf dessen Wahrung die genannte Rechtsprechung in erster Linie ausgerichtet ist; die Kompetenzabtretung an den Gemeindegesetzgeber braucht daher sachlich nicht ebenso eng begrenzt zu sein wie eine Delegation an die kantonale oder kommunale Exekutive (BGE 102 Ia 10 E. 3b, BGE 97 I 202 und 805). Weiter fragt sich, ob eine ähnliche Zurückhaltung hinsichtlich der Anforderungen angezeigt ist, wenn wie hier Kompetenzen nicht an eine Gemeinde abgetreten werden, sondern an eine andere öffentlichrechtliche Körperschaft, die - wie gerade die Güterzusammenlegungskorporation - Rechtssätze in Form von Statuten erlässt, zu einem ganz bestimmten Zweck und auf beschränkte Zeit gebildet wird und nicht jene Autonomie geniesst, die der Gemeinde anerkanntermassen zusteht (vgl. BGE 95 I 45 ff. E. 4 und 5). Diese Fragen brauchen hier indessen nicht entschieden zu werden, da von einer Verletzung der Eigentumsgarantie offensichtlich

nicht die Rede sein kann, wenn eine kantonale Behörde in einschränkender Auslegung einer allgemeinen Ermächtigung des Gesetzgebers nur jene Eigentumsbeschränkungen für zulässig erklärt, die zur Erreichung des Zweckes der Körperschaft unerlässlich sind. Zudem stellen die vom Bundesgericht über die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation entwickelten Grundsätze bloss Mindestanforderungen dar, welche die Kantone beachten müssen, aber durchaus erweitern dürfen (BGE 98 Ia 591 lit. b und BGE 91 I 463, mit Verweisungen). Das Bundesgericht könnte daher nur eingreifen, wenn die einschränkende Auslegung der Kompetenzabtretung durch die kantonale Behörde geradezu willkürlich, d.h. schlechthin unhaltbar wäre. c) Der Beschwerdeführer bringt vor, § 101 EGzZGB erteile den Güterzusammenlegungskorporationen eine allgemeine und umfassende Befugnis zur Ausführung des Unternehmens, inbegriffen die Erledigung von Streitigkeiten unter den beteiligten Grundeigentümern. Wenn nun die Argumentation des Obergerichts richtig wäre, wonach jede einzelne öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung, welche die Körperschaft anordnen könne, in der Ermächtigung des Gesetzgebers aufgeführt sein müsse, dann müsse doch hieraus geschlossen werden, dass die Körperschaft gar nicht in der Lage wäre, ihre Aufgabe zu erfüllen; denn in § 101 EGzZGB werde keine einzige Eigentumsbeschränkung spezifiziert, was nach Auffassung des Obergerichts jedoch zwingend wäre. Dessen Argumentation sei darum völlig unhaltbar. Die Rüge des Beschwerdeführers ist unbegründet. Einmal ist es nicht so, dass im EGzZGB keinerlei Eigentumsbeschränkungen oder sonstige Verpflichtungen, die ein Landumlegungsverfahren mit sich bringt, erwähnt würden: § 34 Abs. 2 regelt den Beitrittszwang und § 37 verleiht den Körperschaften das Enteignungsrecht nach den näheren Bestimmungen des entsprechenden kantonalen Gesetzes; § 101

ermächtigt die Körperschaften nicht nur allgemein zur Ausführung des Unternehmens, sondern führt auch die für jede Güterzusammenlegung wesentlichen Handlungsabläufe an, nämlich die Klassifikation, Abtretung und Neuzuteilung der Grundstücke sowie die Kostenverteilung; § 102 ordnet schliesslich den Eigentumsübergang und die Übertragung der Pfandrechte. Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers erwähnt das EGzZGB also

ausdrücklich alle für eine Landumlegung wesentlichen Eigenuumsbeschränkungen. Dann hat das Obergericht auch nicht - wie der Beschwerdeführer geltend macht - erwogen, der Gesetzgeber habe die Körperschaften einzig zur statutarischen Einführung der im Gesetz ausdrücklich genannten Eigentumsbeschränkungen ermächtigt, sondern das Obergericht hat vielmehr klargestellt, dass die Ermächtigung sich einzig auf jene Massnahmen erstreckt, die mit dem Güterzusammenlegungsverfahren notwendigerweise verbunden sind. Dass die Auffassung der kantonalen Behörden, das Gewinnbeteiligungsrecht falle nicht darunter, keinesfalls willkürlich ist, wurde bereits vorne dargelegt (E. 4a). Ebensowenig ist die einschränkende Auslegung der Kompetenzausscheidungsnorm unhaltbar, zumal der Beschwerdeführer nicht bestreitet, dass das fragliche Institut dem historischen Gesetzgeber von 1911 noch nicht bekannt war, und die Auffassung des Obergerichts überdies durch den Umstand bestätigt wird, dass nicht einmal die Schöpfer des neuen Flurgesetzes von 1958 die Aufnahme dieses Instituts ins Gesetz für angezeigt hielten. d) Schliesslich braucht der Einwand des Beschwerdeführers, das Gewinnbeteiligungsrecht stelle keinen "besonders schweren Eingriff in das Grundeigentum" dar, nicht weiter geprüft zu werden. Es genügt hier festzustellen, dass die Auffassung der kantonalen Behörden, die in § 47 der Statuten vorgesehene Massnahme sei eine schwerwiegende Eigentumsbeschränkung, jedenfalls nicht willkürlich ist. Die Gewinnbeteiligungspflicht, der die Landübernehmer unterliegen, geht in ihrem Ansatz von 75% im ersten Jahr bis zu 5% im 15. Jahr nach der Übernahme. Mit solch einschneidenden Prozentsätzen auf längere Zeit und mit ihren Auswirkungen auf das grundlegende Recht des Landbesitzers zur Realisierung seines Grundeigentums kann die fragliche Eigentumsbeschränkung bestimmt nicht als leicht angesehen werden. e) Es ergibt sich, dass das Obergericht weder mit seiner einschränkenden Auslegung der Kompetenzabtretung des kantonalen Gesetzgebers an die Güterzusammenlegungskorporationen noch mit seiner Feststellung, die vom Gewinnbeteiligungsrecht bewirkte Eigentumsbeschränkung sei von dieser Ermächtigung nicht gedeckt, in Willkür verfallen ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.