Urteilskopf

115 Ia 392

60. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Dezember 1989 i.S. A. und Mitbeteiligte gegen Munizipalgemeinde Eischoll und Staatsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Wallis (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG: Treu und Glauben, Enteignungsentschädigung.

1. Stellen Entschädigungen für eine formelle Enteignung eine gebundene Ausgabe dar? Frage offengelassen (E. 3).

2. Bedeutung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Bereiche der politischen Rechte. Aufgrund der konkreten Umstände ist die Vorlage den Stimmbürgern nicht zu unterbreiten (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ: bonne foi, indemnité pour expropriation.

1. Une indemnité pour expropriation constitue-t-elle une dépense liée? Question laissée indécise (consid. 3).

2. Portée du principe de la bonne foi en matière de droits politiques. Dans le cas d'espèce, le versement de l'indemnité pour expropriation ne doit pas être soumis aux électeurs (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG: buona fede, indennità per espropriazione.

1. Un'indennità per espropriazione costituisce una spesa vincolata? Questione lasciata indecisa (consid. 3).

2. Rilevanza del principio della buona fede in materia di diritti politici. Nella fattispecie il versamento dell'indennità per espropriazione non dev'essere sottoposto alla votazione popolare (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 392

Das Departement des Innern des Kantons Wallis erteilte der Munizipalgemeinde Eischoll im Jahre 1983 das Recht zur Enteignung verschiedener Parzellen zum Zwecke der Erstellung einer Zivilschutzanlage. Die Erteilung des Enteignungsrechts wurde vom Staatsrat des Kantons Wallis und im Jahre 1985 vom Bundesgericht bestätigt. Das öffentliche Interesse an der Enteignung wurde für die Errichtung einer Zivilschutzanlage und angesichts der gesamten Umstände u.a. auch im Hinblick auf eine allfällige Mehrzweckhalle bejaht.

In der Folge wurde das Entschädigungsverfahren durchgeführt. Mit Entscheid vom 25. April 1986 setzte die Schatzungskommission die Entschädigungssumme rechtskräftig auf Fr. 285'812.50 fest. Am 1. September 1986 hat die Gemeinde diese Summe dem Enteigneten überwiesen. Am 22. September 1986 reichten die Stimmbürger A. und Mitbeteiligte beim Staatsrat Stimmrechts- bzw. Aufsichtsbeschwerde ein und beanstandeten damit, dass die Entschädigungssumme ohne entsprechenden Beschluss der Urversammlung und damit in Verletzung der politischen Rechte in finanziellen Angelegenheiten ausgerichtet worden sei. Der Staatsrat wies die Vorwürfe aufsichtsrechtlich zurück. Auf eine Beschwerde trat das Verwaltungsgericht des Kantons Wallis vorerst nicht ein und wies sie hernach aufgrund eines bundesgerichtlichen Entscheides am 26. Januar 1989 ab. Es erachtete die Ausrichtung der Enteignungsentschädigung nicht als neue, sondern als gebundene Ausgabe, für welche nach dem Gesetz über die Gemeindeordnung vom 13. November 1980 ein Beschluss der Urversammlung nicht notwendig sei. Mit der bundesgerichtlichen Bestätigung des Enteignungsrechts und der gerichtlichen Festsetzung der Entschädigungssumme durch die Schatzungskommission komme der Gemeinde keine Handlungsfreiheit mehr zu. Gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts erhoben A. und Mitbeteiligte beim Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerde und rügen eine Verletzung ihrer politischen Rechte. Sie machen geltend, dass die Erteilung des Enteignungsrechts und die Festsetzung der Entschädigungssumme lediglich die Voraussetzungen für die formelle Enteignung darstellten; davon aber sei die Frage zu trennen, wer nach der entsprechenden Kompetenzordnung für die Bewilligung der Ausgabe zuständig sei. Im vorliegenden Fall habe die Urversammlung zu der Angelegenheit noch nie Stellung nehmen können. Das Bundesgericht weist die Stimmrechtsbeschwerde ab.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

3. a) Für die Frage, ob es sich bei der vorliegend streitigen Enteignungsentschädigung um eine gebundene Ausgabe handelt, berufen sich die Munizipalgemeinde und das Verwaltungsgericht u.a. auf zwei bundesgerichtliche Entscheide.

BGE 115 Ia 392 S. 394

In einem Urteil aus dem Jahre 1970 entschied das Bundesgericht, dass Entschädigungen, welche sich auf das Fluglärmgesetz des Kantons Zürich stützen, gebundene Ausgaben darstellen. Das Bundesgericht führte aus, dass im Falle der Anordnung von Massnahmen zum Schutz vor Fluglärm den betroffenen Grundeigentümern bzw. Mietern von Gesetzes wegen Entschädigungsansprüche zustünden. Ist der Anspruch als solcher oder die Höhe der Entschädigung streitig, so befinde darüber der Richter. Bei der Erfüllung der durch das Fluglärmgesetz geforderten Aufgaben komme dem Regierungsrat kein Ermessensspielraum zu. Die entsprechenden Ausgaben seien bereits beim Erlass des Fluglärmgesetzes vorauszusehen gewesen, auch wenn der Umfang noch nicht bekannt war. Die Stimmbürger hätten daher mit der Annahme des Gesetzes auch die zu dessen Ausführung notwendigen Ausgaben gebilligt. Das Fluglärmgesetz selbst sei der Grunderlass, auf welchen sich die Finanzierung der darin vorgesehenen Lärmschutzmassnahmen und Enteignungsentschädigungen stützt. Es handle sich somit um eine gebundene Ausgabe, die dem Volk nicht nochmals vorzulegen sei (BGE 96 I 709 f.). In einem Entscheid aus dem Jahre 1972 beurteilte das Bundesgericht die Ausgabe für die Übernahme von Grundstücken in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Es führte aus, die Stimmbürger seien mit der Genehmigung von Bauordnung und Zonenplan über die Folgen einer Zuweisung von Parzellen zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen im Bilde gewesen. Sie hätten gewusst, dass die Gemeinde die betreffenden Grundstücke früher oder später werde übernehmen müssen, und zwar zum vollen Verkehrswert. Es dürfe daher angenommen werden, dass die Stimmbürger mit der Zonenzuweisung auch den damit verbundenen notwendigen Auslagen zugestimmt haben. Es handle sich daher um gebundene Ausgaben (BGE 98 Ia 298 E.

4). In gleicher Weise entschied das Bundesgericht im Jahre 1985 in einem Fall, in dem eine Entschädigung für eine Parzelle streitig war, welche wegen einer Baulinie nicht mehr überbaubar war und daher gestützt auf das kantonale Recht auf Verlangen zum vollen Verkehrswert vom Gemeinwesen übernommen werden musste (ZBl 87/1986 S. 450, insb. E. 2e). Diese Präjudizien beziehen sich auf Entschädigungen als Folge von planerischen Massnahmen und wegen materieller Enteignung. Die Entschädigungen sind aufgrund der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschuldet, sind bereits mit deren Erlass

vorauszusehen und stellen daher grundsätzlich gebundene Ausgaben dar. Damit aber lässt sich der vorliegende Fall nicht vergleichen. Denn hier liegt keine gesetzliche Grundlage vor, welche einen derartigen Grunderlass darstellen würde und auf die sich die streitige Enteignungsentschädigung direkt abstützen könnte. b) Bei der hier streitigen Enteignungsentschädigung kann nicht schon allein deshalb eine gebundene Ausgabe angenommen werden, weil das zugrunde liegende Projekt eine Zivilschutzanlage betrifft, zu deren Erstellung die Gemeinden von Bundesrechts wegen verpflichtet sind. In bezug auf eine Zivilschutz-Bereitstellungsanlage in der Gemeinde Dietikon hat das Bundesgericht entschieden, dass der Handlungsspielraum in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht derart erheblich ist, dass es sich bei der entsprechenden Ausgabe um eine nicht gebundene handle (BGE 115 Ia 139). Wie es sich unter diesem Gesichtswinkel im vorliegenden Fall verhält, braucht nicht näher untersucht zu werden. c) Im vorliegenden Fall steht eine Entschädigung für eine formelle Enteignung in Frage. Die formelle Enteignung stützt sich zwar auf das kantonale Enteignungsrecht. Sie ist indessen nicht direkter Ausfluss eines Grunderlasses, sondern beruht auf einem innerhalb eines weiten Gestaltungsspielraumes ergangenen Einzelaktes der Verwaltung (vgl. BGE 109 Ib 262 E. 2, BGE 106 Ia 67). Sowohl die Frage nach der Enteignung als solcher als auch diejenige betreffend die Höhe der Entschädigung sind gerichtlich beurteilt worden.
Es braucht nicht in genereller Weise dazu Stellung genommen zu werden, ob Entschädigungen für formelle Enteignungen gebundene oder nicht gebundene Ausgaben darstellen. Nach gerichtlicher Bestätigung des Enteignungsrechts und gerichtlicher Festsetzung der Enteignungsentschädigung hat der Enteignete mit dem Abschluss des Enteignungsverfahrens Anspruch auf die Enteignungsentschädigung. Der Anspruch kann auch gerichtlich vollstreckt werden. Dies betrifft das Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und dem Privaten. Im Hinblick auf die demokratische Mitwirkung und deren staatspolitischer Funktion gilt es davon die Frage zu unterscheiden, ob die Entschädigung ohne entsprechenden (Grund-)Beschluss der Urversammlung ausgerichtet werden darf. Es ist zu berücksichtigen, dass die demokratische Mitwirkung nicht allein schon wegen des Umstandes der formellen Enteignung ausgeschlossen werden kann. Aus der Sicht des Stimmbürgers kann es nicht entscheidend darauf ankommen, ob Land

für ein öffentliches Werk aufgrund eines freihändigen, den Stimmbürgern vorgelegten Erwerbes beschafft wird oder ob es auf dem Wege der formellen Enteignung erworben wird. Es wäre mit der Bedeutung und Funktion der direkt demokratischen Mitwirkung bei Ausgabenbeschlüssen nicht vereinbar, wenn diese allein durch die Einleitung eines formellen Enteignungsverfahrens umgangen werden könnte. Auch dieser Frage braucht indessen nicht weiter nachgegangen zu werden.

4. Für die Frage, ob die streitige Enteignungsentschädigung der Urversammlung hätte unterbreitet werden müssen, ist im vorliegenden Fall auf die konkreten Umstände des langdauernden Verfahrens abzustellen. a)

Angesichts der Regelung im Gesetz betreffend Expropriation zum Zwecke öffentlichen Nutzens vom 1. Christmonat 1887 kann der Gemeinde trotz des Umstandes, dass die Enteignungsentschädigung durch die Schatzungskommission rechtskräftig festgesetzt worden ist, bei deren Ausrichtung nicht jegliche Handlungsfreiheit abgesprochen werden. Der Entscheid über die Enteignungsentschädigung begründet für sich allein vorerst nicht schon den Anspruch des Enteigneten auf Auszahlung der entsprechenden Summe. Art. 32 dieses Gesetzes sieht vielmehr vor, dass der Enteigner vor der Besitznahme aus nicht näher umschriebenen Gründen auf die Enteignung verzichten kann. Die Gemeinde hätte demnach auch nach dem 25. April 1986 noch auf die Enteignung verzichten können und hätte demnach die Entschädigungssumme vorerst noch nicht auszahlen müssen. b) Es ist den Beschwerdeführern einzuräumen, dass hinsichtlich der Enteignung die Urversammlung nie einen entsprechenden Beschluss gefasst hat. Es liegt kein Grundbeschluss der Urversammlung vor, auf den sich die Enteignung und die Ausrichtung der Enteignungsentschädigung direkt oder auch nur indirekt abstützen könnte. Der Staatsrat hat im bundesgerichtlichen Verfahren denn auch dargetan, dass der Gemeinderat für die Einleitung des Enteignungsverfahrens keiner Ermächtigung der Urversammlung bedarf. Es kann daher - anders als in den oben in Erwägung 3a erwähnten Präjudizien - nicht gesagt werden, dass die Stimmbürger der Ausgabe im voraus zugestimmt hätten oder mit ihr hätten rechnen müssen. c) Im vorliegenden Fall ist entscheidend auf die dem Entscheid der Schatzungskommission und der Auszahlung der Enteignungsentschädigung folgenden Umstände wie insbesondere zwei

Urversammlungen sowie das Verhalten der Beschwerdeführer abzustellen. Dabei fällt in rechtlicher Hinsicht zum einen in Betracht, dass Abstimmungen über den gleichen Fragenkomplex verhindert werden und Ausgaben nicht in Frage gestellt werden sollen, denen die Stimmbürger bereits einmal zugestimmt haben (BGE 115 Ia 142 f., BGE 101 Ia 133, BGE 99 Ia 202, BGE 98 Ia 298, mit Hinweisen). Zum andern ist darauf abzustellen, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Grundsatz von Treu und Glauben auch im Bereiche der politischen Rechte Gültigkeit hat und vom Stimmbürger insbesondere auf kommunaler Ebene bei der Feststellung von Mängeln ein sofortiges und unmissverständliches Handeln erfordert (vgl. BGE 110 Ia 180, BGE 92 I 354, BGE 89 I 86 E. 4; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, S. 398; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage 1976, S. 489 f.; KATHARINA SAMELI, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, in: ZSR 111/1977 II S. 329; ANDREAS AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genf 1978, S. 84). Unter diesen Gesichtswinkeln fällt vorerst in Betracht, dass die Beschwerdeführer im Anschluss an den Entscheid der Schatzungskommission nichts unternommen haben; insbesondere haben sie in einem Zeitpunkt, in dem auf die Enteignung noch hätte verzichtet werden können, nicht versucht, die Ausrichtung der Enteignungsentschädigung politisch zu diskutieren oder allenfalls zu verhindern. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass sie von diesem Entscheid keine offizielle Kenntnis erhielten, ebensowenig wie von der Bezahlung der Entschädigung am 1. September 1986. Von entscheidender Bedeutung ist die Urversammlung der Munizipalgemeinde vom 11. Juni 1987. An dieser Gemeindeversammlung ist die Rechnung für das Jahr 1986 genehmigt worden. Diese Rechnung, welche vor der Versammlung während 14 Tagen öffentlich aufgelegen hatte, enthielt bei der Investitionsrechnung die Position "Zivilschutz: Bodenankauf Fr. 294 179.60". Sie ist von der Urversammlung vorbehaltlos genehmigt worden - trotz einer Anmerkung der Rechnungsrevisoren, deren Zulässigkeit und Tragweite nicht geklärt sind. Es ist den Beschwerdeführern zwar einzuräumen, dass diese Rechnungsgenehmigung keine eigentliche Bewilligung der entsprechenden, bereits getätigten Ausgaben darstellt, sondern ein Akt der politischen Verantwortlichkeit ist und der Kontrolle der aufgrund von Budget und besondern Ausgabenbeschlüssen erfolgten Ausgaben dient. An der Urversammlung ist zu dieser Position keine Diskussion verlangt und durchgeführt

worden, und bei der Genehmigung ist kein entsprechender Vorbehalt angebracht worden. Die Beschwerdeführer vermögen nicht darzulegen, dass dies nicht möglich gewesen wäre. Nachdem sie aber bereits vor rund dreiviertel Jahr ihre Stimmrechtsbeschwerde eingereicht hatten, hätten sie umso mehr Anlass gehabt, die Urversammlung auf die allfällige Fragwürdigkeit der entsprechenden Position aufmerksam zu machen. Andererseits kann bei den kleinräumigen Verhältnissen in der Gemeinde Eischoll davon ausgegangen werden, dass die Stimmbürger vom Verfahren betreffend die Ausrichtung der Enteignungsentschädigung tatsächlich Kenntnis hatten. Trotz dieses Umstandes haben sie die Rechnung vorbehaltlos und ohne Diskussion genehmigt. Schliesslich ist auf die Urversammlung vom 23. Juni 1988 hinzuweisen. Unter Traktandum 5 wurde der Versammlung ein Planungs- und Baubeschluss für den Aufbau einer Mehrzweckhalle auf der projektierten Zivilschutzanlage vorgelegt. Bei den Kosten für diese Anlage wurden die Positionen für Vorbereitungsarbeiten, das Gebäude als solches, Betriebseinrichtungen, Umgebung, Baunebenkosten und Ausstattung ziffernmässig ausgewiesen; für das Grundstück wurde keine Ausgabe vorgesehen. Auch bei dieser Gelegenheit ist in der Urversammlung, soweit ersichtlich, nicht davon die Rede gewesen, dass über die Kosten für das Grundstück nochmals befunden werden müsste. Die Urversammlung ging damit auch in diesem Zeitpunkt davon aus, dass das enteignete Grundstück auch im Hinblick auf die demokratische Mitwirkung gültig erworben worden ist. Gesamthaft gesehen zeigt sich aufgrund der besondern Verhältnisse des vorliegenden Falles, dass die Beschwerdeführer ausser ihrer Stimmrechtsbeschwerde nichts unternommen haben, um die Stimmberechtigten der Gemeinde Eischoll anlässlich von zwei Urversammlungen auf die von ihnen aufgeworfene Problematik hinzuweisen. Auf der andern Seite fällt ins Gewicht, dass sich die Urversammlung an zwei Versammlungen mindestens indirekt mit der Ausrichtung der Enteignungsentschädigung befasst hat. Sie hat zwar mit der Rechnungsgenehmigung am 11. Juni 1987 keinen entsprechenden Kredit bewilligt. Sie hat aber die Bezahlung des entsprechenden Betrages ohne Vorbehalt und angesichts der konkreten Verhältnisse in Kenntnis der Sachlage genehmigt. Sie ist darauf ebensowenig anlässlich der Urversammlung vom 23. Juni 1988 zurückgekommen. Unter diesen Umständen ist anzunehmen, dass die Urversammlung die Auszahlung der Entschädigung nachträglich gebilligt hat. Bei dieser Sachlage wäre es mit

dem Grundsatz von Treu und Glauben und der oben erwähnten Rechtsprechung nicht vereinbar, die Ausrichtung der Enteignungsentschädigung mit einer neuen Abstimmung in der Urversammlung erneut in Frage zu stellen.