Urteilskopf

118 Ib 417

50. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27. August 1992 i.S. D. gegen Eheleute B., Erbengemeinschaft R., Dorfschaftsgemeinde Sarnen, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 7 ff. WEG, Art. 20 RPG, Art. 5 VwVG, Art. 97 ff. OG; Anordnung einer Neuordnungsumlegung, Rechtsmittelweg.

1. Die zum öffentlichen Recht des Bundes gehörenden Art. 7 ff. WEG regeln präzise und verbindlich, unter welchen Voraussetzungen eine Baulandumlegung angeordnet werden kann. Sie gehen als lex specialis der allgemeinen Vorschrift des Art. 20 RPG vor, und in deren Anwendungsbereich kommt kantonalem und kommunalem Umlegungsrecht keine selbständige Bedeutung zu. Die Verpflichtung eines Grundeigentümers, mit seiner Liegenschaft an einem Parzellarordnungsverfahren teilzunehmen, ist eine Verfügung. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 1 und 2).

2. Art. 7 und 8 WEG stellen für die Anordnung einer Neuordnungsumlegung eine genügende gesetzliche Grundlage dar; Raum für und Anforderungen an das kantonale Ausführungs- und Verfahrensrecht (E. 3).

3. Die Anordnung einer Neuordnungsumlegung ohne Nachweis eines ausreichenden Interesses an der Schaffung neuen Wohnraumes (E. 4) und ohne Berücksichtigung gewichtiger Interessen des Denkmalschutzes (E. 5) verletzt Bundesrecht.

Regeste (fr):
Art. 7 ss LCPL, art. 20 LAT, art. 5 PA, art. 97 ss OJ; décision ordonnant un regroupement de restructuration, voies de recours.

1. Les art. 7 ss LCPL, qui font partie du droit public fédéral, règlent de façon précise et contraignante les conditions auxquelles un regroupement de terrains à bâtir peut être ordonné. Ces dispositions l'emportent, comme lex specialis, sur la règle générale de l'art. 20 LAT; dans leur champ d'application, le droit cantonal ou communal du remaniement n'a pas de signification propre. L'obligation pour le propriétaire d'un immeuble de participer à une procédure de regroupement parcellaire doit résulter d'une décision. Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 1 et 2).

2. Les art. 7 et 8 LCPL constituent une base légale suffisante pour ordonner un regroupement de restructuration; marge de manoeuvre et exigences pour le droit cantonal d'exécution et de procédure (consid. 3).

3. La décision ordonnant un regroupement de restructuration, sans que la preuve de l'intérêt prépondérant à la création d'un nouveau secteur destiné à la construction de logements soit apportée (consid. 4) et sans que soient pris en considération les intérêts importants liés à la protection des monuments (consid. 5), viole le droit fédéral.

Regesto (it):
Art. 7 segg. LCPA, art. 20 LPT, art. 5 PA, art. 97 segg. OG; decisione che ordina un raggruppamento per la ristrutturazione, rimedi giuridici.

1. Gli art. 7 segg. LCPA, che fanno parte del diritto pubblico federale, disciplinano in modo preciso e vincolante i presupposti secondo cui può essere ordinato un raggruppamento di terreni da costruzione. Queste norme prevalgono, come lex specialis, sulla regola generale dell'art. 20 LPT; nel loro campo di applicazione

il diritto cantonale o comunale sul raggruppamento non ha una portata propria. L'obbligo per il proprietario fondiario di partecipare con il proprio fondo a una procedura di lottizzazione costituisce una decisione. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 1 e 2).

2. Gli art. 7 e 8 LCPA costituiscono una base legale sufficiente per ordinare un raggruppamento per la ristrutturazione; margine di manovra e esigenze poste al diritto cantonale di esecuzione e di procedura (consid. 3).

3. La decisione che ordina un raggruppamento per la ristrutturazione senza che sia stata fornita la prova di un interesse sufficiente alla creazione di un nuovo settore destinato alla costruzione di appartamenti (consid. 4) e senza che siano stati presi in considerazione gli interessi importanti inerenti alla protezione dei monumenti (consid. 5) viola il diritto federale.

Sachverhalt ab Seite 418

BGE 118 Ib 417 S. 418

Zwischen dem Ortsteil Kirchhofen und dem Bahnhof Sarnen liegt westlich der Sarneraa das Gebiet Rüti/Cher, welches zur Dorfschaftsgemeinde Sarnen gehört. Es befinden sich dort unter anderem die aneinandergrenzenden und gemäss Zonenplan 1976 (mit Änderungen von 1979 und 1985) in der Wohnzone W3 liegenden Grundstücke Nrn. 294, 297, 1861 und 1862. Es gilt eine Ausnützungsziffer von 0,55. Das fragliche Areal bildet Bestandteil des Ortsteiles Kirchhofen. Diesem Ortsbild kommt nationale Bedeutung zu, weshalb es im Inventar der Schützenswerten Ortsbilder der Schweiz verzeichnet ist (Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 [VISOS; SR 451.12]). D. ist Eigentümer der Parzelle Nr. 297, haltend 2896 m2, die mit einem Wohn- und Geschäftshaus ("Haus Rosengarten") überbaut ist.

BGE 118 Ib 417 S. 419

Zugunsten dieses Grundstückes ist zu Lasten der angrenzenden, südlich liegenden und 337 m2 grossen Parzelle Nr. 1861 eine Bauverbotsdienstbarkeit im Grundbuch eingetragen. Das Grundstück Nr. 1861 ist nicht überbaut und gehört der Erbengemeinschaft R., die auch Eigentümerin des Grundstückes Nr. 1862, haltend 845 m2, ist. Auf diesem westlich der Parzelle von D. liegenden Grundstück befinden sich eine Molkerei mit Käsemagazin und Wohnung, eine Garage, ein Käsekeller und der "Speicher im Cher". Zwischen dieser Parzelle und der Liegenschaft von D. liegt ein ungünstig geformter Grundstücksteil in der Grösse von 337 m2, welcher zur Parzelle Nr. 294 gehört, deren hauptsächliche Fläche im Südwesten an das Grundstück von D. angrenzt. Diese total 1197 m2 grosse und mit einem Wohnhaus und Remise überbaute Liegenschaft ist Eigentum des Ehepaares B. Auf dem Grundstück befindet sich das sogenannte "Rote Haus im Cher". Mit Eingabe vom 7. Dezember 1987 an den Dorfschaftsgemeinderat Sarnen verlangten die Eheleute B. sowie die Erbengemeinschaft R. die Einleitung eines Landumlegungsverfahrens, in welches die vier genannten Grundstücke einbezogen werden sollten. Sie reichten einen von Grundbuchgeometer G. ausgearbeiteten Entwurf zu einer Baulandumlegung vom 21. Juli 1986 ein. Nach diesem Entwurf ist vorgesehen, dass die Eheleute B. ihren Grundstücksteil von 337 m2, welcher zwischen der Liegenschaft Nr. 1862 und der Parzelle Nr. 297 liegt, an die Parzelle Nr. 1862 abtreten. Die den Erben R. gehörende Parzelle Nr. 1861 im Ausmass von ebenfalls 337 m2 soll zur Liegenschaft Nr. 297 von D. geschlagen werden. Von diesem Grundstück wiederum soll eine Fläche von 337 m2 der Parzelle Nr. 294 der Eheleute B. zugemessen werden. Mit Beschluss vom 5. April 1988 verfügte der Dorfschaftsgemein-

derat Sarnen die Einleitung der Baulandumlegung aufgrund der eingereichten Akten. Der Beschluss stützt sich auf Art. 7 des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) sowie auf Art. 19 des kantonalen Baugesetzes vom 4. Juni 1972 (BauG) und Art. 140 des kommunalen Baureglementes vom 19. März 1976 (BR).
D. gelangte gegen den Beschluss des Dorfschaftsgemeinderates mit Beschwerde vom 9. Mai 1988 an den Regierungsrat des Kantons Obwalden und beantragte die Aufhebung der verfügten Baulandumlegung. Am 3. Januar 1989 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Mit Eingabe vom 26. Januar 1989 verlangte D. vom Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden die Aufhebung des

regierungsrätlichen Beschlusses vom 3. Januar 1989 und des Beschlusses des Dorfschaftsgemeinderates vom 5. April 1988. Am 15. September 1989 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ebenfalls ab. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtlicher Beschwerde vom 25. Oktober 1989 beantragt D. die Aufhebung des Entscheides des Verwaltungsgerichtes. Das Bundesgericht ist auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht eingetreten und hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutgeheissen

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die staatsrechtliche Beschwerde und/oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben ist (BGE 117 Ia 303 E. 1; BGE 117 Ib 156 E. 1). a) Den kantonalen Rechtsmittelweg hat der Beschwerdeführer beschritten; das angefochtene Urteil ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, was dem Grundsatze nach sowohl Voraussetzung für die Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch der staatsrechtlichen Beschwerde ist (Art. 98 lit. g und Art. 86 Abs. 2 OG). Der Beschwerdeführer hat beide Beschwerden in einer Beschwerdeschrift erhoben, was zulässig ist (BGE 115 Ib 461 E. 1d). b) Gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätte stützen sollen, sofern diese von den in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen erlassen worden sind und keiner der in Art. 99-102 OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe gegeben ist (BGE 117 Ib 311 E. 1a). Dies gilt auch für Verfügungen, die sowohl auf kantonalem bzw. kommunalem wie auch auf Bundesrecht beruhen, falls und soweit die Verletzung von unmittelbar anwendbarem Bundesrecht in Frage steht (BGE 116 Ib 162 f. E. 1a mit Hinweisen).
c) Der angefochtene Entscheid stützt sich ausdrücklich auf die Art. 7 und 8 WEG. Bereits der Beschluss des Dorfschaftsgemeinderates Sarnen vom 5. April 1988 berief sich auf diese bundesrechtlichen Vorschriften. Auch der Regierungsrat bezeichnete in seinem Rekursentscheid vom 3. Januar 1989 die Art. 7 ff. des WEG als unmittelbar anwendbare ausreichende gesetzliche Grundlage für die Anordnung der umstrittenen Parzellarordnungsmassnahme. Das Verwaltungsgericht gelangte im angefochtenen Entscheid (E. 1b)

zum Ergebnis, ”dass seit Inkrafttreten des WEG auch im Kanton Obwalden eine ausreichende gesetzliche

Grundlage für die Durchführung einer sogenannten Neuordnungsumlegung besteht". Die Art. 7 ff. WEG über die Umlegung von Bauland und die Grenzregulierung regeln verbindlich die Anordnung dieser Massnahmen im Interesse des Wohnungsbaues (Art. 1 WEG). Sie gehen als lex specialis dem allgemeinen Grundsatz des Art. 20 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) über die Landumlegung vor (LEO SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, 2. Aufl., Bern 1984, S. 86; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG N. 4 zu Art. 20, Anmerkung 487; HEINZ AEMISEGGER, Leitfaden zum RPG, Bern 1980, S. 79 f.). Das Verwaltungsgericht erblickt in den genannten Vorschriften des WEG die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Anordnung der umstrittenen Parzellarordnungsmassnahme und betrachtet das bereits bestehende kantonale und kommunale Recht über die Baulandumlegung als Ausführungsrecht zu Art. 7-11 WEG; dies bezeichnet das Bundesgericht als zulässig (BGE 106 Ia 368 f. E. 2b). Das Urteil des Verwaltungsgerichts stützt sich somit im Sinne von Art. 5 VwVG auf öffentliches Recht des Bundes. Da sich gemäss Art. 59 WEG der Rechtsschutz im Bereich des Bundes nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege richtet, kommt demgemäss die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zum Zuge (Art. 97 Abs. 1 OG), sofern sie von einer der in Art. 98 genannten Vorinstanzen ausgeht, was - wie bereits erwähnt - im vorliegenden Falle zutrifft. Ein Unzulässigkeitsgrund im Sinne der Art. 99-102 OG liegt nicht vor. d) Das Verwaltungsgericht ist allerdings der Meinung, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei unzulässig, weil das Bundesgericht in BGE 112 Ib 235 festgestellt habe, Art. 6 WEG stelle keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen dar. Doch übersieht das Gericht, dass die im zweiten Abschnitt des ersten Kapitels des WEG über das Erschliessungsrecht enthaltenen Vorschriften über die Umlegung von Bauland und Grenzregulierung nicht dem Art. 6 über Erschliessungsbeiträge gleichgestellt werden können. Für die Erhebung von Beiträgen sind präzise Vorschriften, welche den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von öffentlichen Abgaben genügen, unentbehrlich (BGE 114 Ia 11 E. 2b; BGE 112 Ia 43 ff. E. 2a; 105 Ia 145 ff. E. 5b und c). Eine Grundsatzbestimmung des Bundesrechts, die von "angemessenen Beiträgen" an die Kosten der Groberschliessung spricht und anordnet, dass die Kosten der Feinerschliessung ganz

oder zum überwiegenden Teil den Grundeigentümern zu überbinden seien, bildet klarerweise keine genügende gesetzliche Grundlage für die Bemessung und Erhebung der öffentlichen Abgabe. Die Vorschriften über die Umlegung von Bauland und die Grenzregulierung regeln demgegenüber präzise und in einer sowohl die zuständigen Behörden als auch die Grundeigentümer bindenden Weise, unter welchen Voraussetzungen diese Parzellarordnungsmassnahmen anzuordnen sind. Dass kantonale Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften nötig sind, gilt allgemein für den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone. Es schliesst dies nicht aus, dass die Art. 7 und 8 WEG die gesetzliche Grundlage für die Anordnung einer Baulandumlegung bilden und dass die zuständige kantonale Behörde in diesem Falle eine auf öffentliches Recht des Bundes gestützte Verfügung trifft. Desgleichen steht die Tatsache, dass im kantonalen Recht Parzellarordnungsverfahren seit langem bekannt und geregelt sind, der Anwendung der Art. 7 ff. WEG nicht entgegen. Zudem sei beigefügt, dass Art. 66 Abs. 2 WEG, der angeordnet hatte, dass die kantonalen Ausführungserlasse der Genehmigung durch den Bundesrat bedürften, mit dem Bundesgesetz über die Genehmigung kantonaler Erlasse vom 15. Dezember 1989 durch den Bund aufgehoben wurde (AS 1991 I S. 362 ff., S. 368 Ziff. 416). e) Schliesslich ist daran zu erinnern, dass das Bundesrecht bereits in Art. 703 ZGB Bodenverbesserungen anordnete, zu welchen auch Parzellarordnungsmassnahmen zählen. Die entsprechende Regel ist eine öffentlichrechtliche Vorschrift des Bundes, deren Auslegung und Anwendung im Streitfalle Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bildet (BGE 99 Ib 325 E. 1a). Nicht anders verhält es sich mit den Vorschriften des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11), die in den Art. 30 ff. den Landerwerb im Landumlegungsverfahren anordnen und die hiefür zu treffenden Massnahmen näher umschreiben (dazu insbesondere Art. 31 Abs. 2 NSG sowie BGE 111 Ib 30 E. 3b mit Hinweisen). Ist die Anwendung dieser bundesrechtlichen Vorschriften umstritten, so kommt hiefür die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zum Zuge (BGE 105 Ib 107 ff. E. 1). So kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Einleitung eines Landumlegungsverfahrens und die Bildung einer Landumle-

gungskorporation angefochten werden, wenn geltend gemacht wird, die gesetzlichen Voraussetzungen hiefür seien nicht erfüllt (BGE 111 Ib 30 E. 3b). Gleiches gilt im Falle der Anordnung einer Umlegung zur

BGE 118 Ib 417 S. 423

Verbesserung ungünstiger Grundstücksgrössen und -grenzen gestützt auf Art. 7 WEG. Wie im Falle des Nationalstrassenrechtes ergibt sich die Verpflichtung zur Anordnung der Umlegung aus dem Bundesrecht. f) Fragen kann sich einzig, ob die staatsrechtliche Beschwerde deshalb zum Zuge kommt, weil auch das Raumplanungsgesetz eine Grundsatzbestimmung über die Landumlegung enthält. Doch besagt diese Vorschrift lediglich, dass die Umlegung von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden kann, wenn Nutzungspläne dies erfordern. Aus diesem allgemeinen Grundsatz sowie der Regelung des Rechtsschutzes in Art. 34 RPG ergibt sich nicht, dass die für die Bundesrechtspflege geltende übliche Ordnung nicht zum Zuge kommt, wenn gestützt auf spezielles Bundesverwaltungsrecht Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG getroffen werden. So ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend zu machen, ein Nutzungsplan müsse geändert werden, weil eine Bauzone den Anforderungen des Bundesumweltschutzrechtes hinsichtlich der Lärmimmissionen nicht entspreche (Art. 24 USG), auch wenn im allgemeinen gegen die Festsetzung und Änderung von Nutzungsplänen nur die staatsrechtliche Beschwerde zum Zuge kommt (Art. 21 und 34 RPG; BGE 117 Ib 311 ff. E. 1 und 3). Der angefochtene Entscheid nennt als notwendige gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Baulandumlegung neben den einschlägigen kantonalen und kommunalen Vorschriften ausschliesslich Art. 7 und 8 WEG. Die Verpflichtung eines Grundeigentümers, mit seiner Liegenschaft an einem Parzellarordnungsverfahren teilzunehmen, ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG. Demnach ist im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu prüfen, ob die Vorschriften des WEG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Umlegung bilden.

2. a) Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann der Beschwerdeführer die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen (Art. 104 lit. a und b OG). An die Feststellung des Sachverhalts ist das Bundesgericht gebunden, wenn - wie hier - ein kantonales Gericht als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat (Art. 105 Abs. 2 OG). Zum Bundesrecht zählt auch das Bundesverfassungsrecht (BGE 115 Ib 168 E. 1 mit Hinweisen). Soweit der Beschwerdeführer

BGE 118 Ib 417 S. 424

eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte rügt, übernimmt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Rolle der staatsrechtlichen Beschwerde (BGE 116 Ib 178 E. 1 und 114 Ib 133 E. 2, je mit Hinweisen). Dies gilt auch für die Berufung des Beschwerdeführers auf Art. 6 EMRK.
b) Der Beschwerdeführer macht geltend, nicht nur die Art. 7 f. WEG, sondern auch Art. 19 BauG und Art. 40 BR würden keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Umlegung bilden. Dieser Berufung auf das kantonale Recht kommt keine selbständige Bedeutung zu. Wie bereits dargelegt, geht das Verwaltungsgericht davon aus, dass diese Vorschriften nur zusammen mit den Bestimmungen des WEG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Umlegung bilden würden. Ob eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Anordnung der Baulandumlegung gegeben ist und ob genügende öffentliche Interessen, welche die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen, die Einleitung des Verfahrens recht-

fertigen, ist im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu prüfen.
Das Entsprechende gilt für die Rüge, der angefochtene Entscheid missachte die in der Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) enthaltene Wertgarantie. Auf diese Rüge ist nur insoweit einzutreten, als zu prüfen ist, ob sich aus dem Einleitungsbeschluss eine Missachtung des im Umlegungsverfahren zu beachtenden Grundsatzes des wertgleichen Realersatzes ergibt (vgl. BGE 105 Ia 324; Urteil des Bundesgerichtes vom 16. Dezember 1981, publiziert in: ZBl 84/1983 S. 73 ff.). Sollte jedoch Gewähr dafür bestehen, dass im Umlegungsverfahren diesem Grundsatz nachgekommen werden kann, so bleibt es dem Beschwerdeführer unbenommen, gegen den Umlegungsbeschluss zu gegebener Zeit Beschwerde zu führen, falls er der Meinung sein sollte, seinem Anspruch auf Realersatz werde nicht Rechnung getragen. Es ergibt sich aus diesen Erwägungen, dass für die staatsrechtliche Beschwerde kein Raum bleibt. Auf sie ist nicht einzutreten.

3. Der Ausgang der Sache hängt davon ab, ob sich die kantonalen Instanzen zu Recht auf die Art. 7 und 8 WEG berufen konnten, um in Verbindung mit dem kantonalen und kommunalen Recht eine Baulandumlegung anzuordnen, in welche auch die Liegenschaft des Beschwerdeführers einbezogen werden soll. Zweck der Umlegung bildet die Verbesserung der bestehenden Parzellenverhältnisse im Hinblick auf eine rationellere bauliche Nutzung der in das Umlegungsverfahren einbezogenen Grundstücke.

a) Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 7 und 8 WEG könnten nicht angewendet werden, weil vom Bundesrat genehmigte kantonale Ausführungsvorschriften fehlen würden. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Wie bereits erwähnt wurde, sind Baulandumlegungsverfahren im kantonalen Recht seit langem bekannt. Soweit das geltende Recht die Zuständigkeit und das Verfahren für die Durchführung von Umlegungen ordnet, erübrigen sich kantonale Ausführungsvorschriften. Das Bundesrecht ändert an der Geltung bestehenden kantonalen Rechts nichts, soweit dieses ihm nicht widerspricht. Es ist vielmehr, wie das Verwaltungsgericht zutreffend darlegt, bundesrechtskonform anzuwenden, andernfalls würde Bundesrecht nicht vollzogen. b) Dass die Art. 7 und 8 WEG sich auch auf die Verbesserung der Grundstücksverhältnisse in überbauten Quartieren beziehen, stellt der Beschwerdeführer nicht in Abrede. Art. 7 WEG spricht von der Erneuerung von Wohnquartieren und sieht vor, dass durch Umgestaltung der Grundstücke nach Form, Grösse und Gruppierung eine rationelle Überbauung ermöglicht werden soll. In Übereinstimmung mit diesem Grundsatz ordnet Art. 8 an, dass die Umlegung von überbauten Grundstücken angeordnet werden kann und muss, wenn dies die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer, der mehr als die Hälfte des betroffenen Gebiets gehört, verlangt. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, so kann sie auch von Amtes wegen auf Beschluss der zuständigen Behörde verfügt werden. Im vorliegenden Fall stellt das einbezogene Gebiet Wohnbauland dar. Die Form, Grösse und Gruppierung der alten Parzellen lassen erkennen, dass eine ungünstige Grundstücksgestaltung vorliegt. Der Augenschein hat dies bestätigt und ergeben, dass die bestehenden Bauten auf den Liegenschaften Nr. 1862 und Nr. 294 im Verhältnis zum Verlauf der Parzellengrenzen zum Teil baurechtswidrig sind. Die primäre Voraussetzung für die Anordnung einer Umlegung ist damit erfüllt. Die ungünstigen Verhältnisse betreffen freilich nicht das Grundstück des Beschwerdeführers. Doch ergibt sich hieraus nicht ohne weiteres, dass seine Liegenschaft nicht in das Verfahren einbezogen werden darf. Entscheidend ist nämlich, ob die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen für die Anordnung der Umlegung erfüllt sind und ob nicht allfällige sonstige öffentlichen sowie die privaten Interessen des Beschwerdeführers der Umlegung entgegenstehen und im konkreten Fall überwiegen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes vom 1. April 1981, publiziert in: ZBl 84/1983 S. 183 ff.).

c) Die Einwendung des Beschwerdeführers, der Beschluss, ein Umlegungsverfahren einzuleiten, sei sinn- und zwecklos, weil in Obwalden keine Vorschriften für das anschliessende Verfahren bestünden, ist nicht stichhaltig. Es trifft zu, dass das geltende kantonale Recht nur eine äusserst knappe Regelung über die Baulandumlegung in Art. 19 BauG enthält und dass das kommunale Recht sich im wesentlichen damit begnügt, die kantonale Vorschrift in Art. 40 BR zu wiederholen. Doch bezeichnen beide Vorschriften die zuständigen Behörden für die Anordnung einer Baulandumlegung. Auch nennen sie als Voraussetzung nicht nur den Landerwerb für Strassenbauten, sondern allgemein ungünstig gruppierte Baulandparzellen (Art. 19 Abs. 1 lit. a BauG und Art. 40 Abs. 1 lit. a BR). Sie bringen ferner zum Ausdruck, dass die anteilsmässigen Eigentumsrechte zu wahren sind (Art. 19 Abs. 3 BauG und Art. 40 Abs. 3 BR). Damit sprechen sie den Grundsatz des wertgleichen Realersatzes an, der im Umlegungsverfahren respektiert werden muss, was sich schon aus Art. 4 BV sowie aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Eigentums gemäss Art. 22ter BV ergibt (BGE 105 Ia 326 ff. E. 2a-e). Die kantonale Praxis zeigt, dass aufgrund dieser Vorschriften Baulandumlegungen durchgeführt wurden (Verwaltungsgerichtsentscheide vom 8. Juli 1976, publiziert in: Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsentscheide des Kantons Obwalden [VVGE]1976/77, Nr. 53, und vom 11. Juli 1983, publiziert in: VVGE 1983/84, Nr. 41). Das Verwaltungsgericht stellte dabei auch Verfahrensfragen klar. Die Praxis anerkennt, dass sowohl der Einleitungsbeschluss mit Festlegung des Perimeters als auch der Umlegungsbeschluss, mit welchem das Verfahren abgeschlossen wird, mit Verwaltungsbeschwerde und kantonaler Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden können. Trotz der rudimentären Regelung des kantonalen Rechts besteht somit die Gewähr dafür, dass ein ausreichender Rechtsschutz mit voller richterlicher Kontrolle der Rechtsanwendung gewährleistet ist. Diese Kontrolle schliesst die Überprüfung der Ausübung des Ermessens auf Überschreitung oder Missbrauch hin ein, was den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügt (BGE 118 Ia 226 E. b, 115 Ia 191). d) Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht diese Kontrolle in einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Weise ausgeübt. Insbesondere konnte das Gericht davon ausgehen, dass der Gemeinderat eine Umlegung anordnen durfte, auch wenn er hiezu nicht verpflichtet war. Es trifft zwar zu, dass der Gemeinderat bei

seinem Beschluss davon ausging, das Mehrheitserfordernis gemäss Art. 40 Ziff. 2 BauR sei erfüllt. Der Regierungsrat verneinte diese Annahme in seinem Rekursentscheid, hielt jedoch fest, es sei dem Gemeinderat möglich, auch von Amtes wegen die Umlegung anzuordnen. Wenn das Verwaltungsgericht dieser Annahme zustimmte, so liegt hierin keine Rechtsverletzung (Art. 20 RPG, Art. 8 WEG). Aus der im Instruktionsverfahren eingegangenen Stellungnahme des Dorfschaftsgemeinderates ergibt sich, dass dieser ein öffentliches Interesse an der Durchführung der Umlegung bejaht. Er bezeichnet zwar die vom Verwaltungsgericht vertretene Auslegung von Art. 19 Abs. 2 BauG, wonach als betroffenes Land nicht nur der von der Umlegung beanspruchte Boden, sondern die Fläche aller Grundstücke zu berücksichtigen ist, deren Grenzen durch die Umlegung verändert werden sollen, als unrichtig. Doch ändert dies nichts an seiner Befugnis, die Umlegung sowohl nach Art. 7 f. WEG als auch nach Art. 20 RPG von Amtes wegen anzuordnen. Der Dorfschaftsgemeinderat erklärt nicht, er hätte die Umlegung nicht eingeleitet, wenn er sich der Rechtslage, wie sie das Verwaltungsgericht darlegte, bewusst gewesen wäre.

4. Nach dem Gesagten stellen die Art. 7 und 8 WEG in Verbindung mit dem kantonalen und kommunalen Recht an sich eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Anordnung einer Neuordnungsumlegung dar. Auch hat das Verwaltungsgericht die ihm obliegende Rechtskontrolle in formeller Hinsicht in nicht zu beanstandender Weise ausgeübt. Für den Ausgang der Sache ist somit die Frage entscheidend, ob die Einleitung eines Umlegungsverfahrens mit Einbezug der Liegenschaft des Beschwerdeführers materiell in Berücksichtigung aller gesetzlichen Voraussetzungen und der konkreten Verhältnisse zu Recht erfolgt ist und ob dem Umlegungsverfahren nicht öffentliche und private Interessen entgegenstehen, die als überwiegend zu bezeichnen sind. a) Die Umlegung gemäss den Art. 7 ff. WEG steht im Dienste der Förderung des Wohnungsbaues im allgemeinen, wie

der Titel des ersten Teiles des Gesetzes besagt. Geht es - wie hier - um eine Neuordnungsumlegung, so kann diese angeordnet werden, wenn die Erneuerung eines Wohnquartiers wegen ungünstiger Grundstücksgrössen und -grenzen erschwert wird. Voraussetzung bilden die Bedürfnisse des Wohnungsbaues sowie der Nachweis, dass die bestehenden Grundstücke nach Form, Grösse und Gruppierung eine

BGE 118 Ib 417 S. 428

rationelle Überbauung verunmöglichen. Art. 9 WEG bringt diese Zielsetzung besonders deutlich dadurch zum Ausdruck, dass die Neuordnung mit der Auflage verbunden werden kann, die Grundstücke in einer für den Eigentümer zumutbaren Frist zu überbauen oder für die Überbauung zur Verfügung zu stellen. Es kann hiezu eine Bauverpflichtung angeordnet und im Grundbuch angemerkt werden. b) Im vorliegenden Falle steht fest, dass von den in das Verfahren einbezogenen Liegenschaftseigentümern keiner klare Vorstellungen für eine neue Wohnüberbauung besitzt. Der Beschwerdeführer widersetzt sich der Umlegung, weil er nicht bereit ist, Teile seiner Liegenschaft in eine neue Wohnüberbauung einbeziehen zu lassen. Gemäss Ziff. 2.5 des dem Amtsbericht des Regierungsrates beiliegenden Dossiers ist die 845 m2 haltende Liegenschaft Nr. 1862 mit den bestehenden Wohn- und Gewerbebauten bereits derart intensiv überbaut, dass das zulässige Ausnutzungsmass von 0,55 um über 536 m2 vorhandener Bruttogeschossfläche überschritten ist. Auch wenn die Fläche von 337 m2 der nichtüberbauten Parzelle Nr. 1861 zur Grundstücksfläche hinzugerechnet wird, was gemäss dem Umlegungsvorschlag des Geometers G. vom 21. Juli 1986 ermöglicht werden soll, so läge immer noch eine beachtliche Überschreitung der Bruttogeschossfläche vor; es ergäbe sich ein zulässiges Nutzungsmass von 650 m2 mit einer Überschreitung um 350 m2 der zulässigen Bruttogeschossfläche. Bei dieser Ausgangslage ist es zumindest als fraglich zu bezeichnen, ob die Vergrösserung der Parzelle Nr. 1862, die durch die Umlegung erzielt werden könnte, einen ausreichenden Anreiz für den Abbruch der bestehenden Wohn- und Gewerbebauten und deren Ersetzung durch einen neuen Wohnhausbau mit geringerer Bruttogeschossfläche zu bilden vermöchte. Jedenfalls fehlt jeder Anhaltspunkt hiefür. Somit verbleibt als einzige reale Möglichkeit für die Schaffung zusätzlichen Wohnraumes eine Neuüberbauung der Liegenschaft Nr. 294. Auch wenn deren Eigentümer die Absicht geäussert haben, ihr bestehendes "Rotes Haus im Cher" abzubrechen und durch einen Neubau zu ersetzen, so fehlen Pläne hiefür. Doch steht aufgrund des zulässigen Nutzungsmasses fest, dass nicht mit einem erheblichen Zuwachs von Wohnraum gerechnet werden könnte. Das bestehende Haus weist eine Bruttogeschossfläche von rund 489 m2 auf; zulässig sind 658 m2, so dass ohne Vergrösserung der Parzelle zusätzlicher Wohnraum im Ausmass von 169 m2 Bruttogeschoss geschaffen werden könnte. Diese Fläche würde sich um das Ausmass erhöhen, das

BGE 118 Ib 417 S. 429

sich ergäbe, wenn ein Abschnitt der Liegenschaft des Beschwerdeführers zur Parzelle Nr. 294 geschlagen werden könnte. Indes ist angesichts der Wertdifferenzen nicht damit zu rechnen, dass die Parzelle Nr. 294 um 337 m2 vergrössert werden könnte. Selbst wenn man dies annähme, ergäbe sich lediglich ein zusätzlicher Gewinn um 185 m2 Bruttogeschossfläche; in jedem Fall hielte sich der Gewinn an Wohnraum in bescheidenem Rahmen. d) Es kann somit nicht gesagt werden, ein im Sinne des WEG ausreichendes Interesse an der Schaffung neuen Wohnraumes sei nachgewiesen, um zur Zeit die Umlegung zu rechtfertigen. Von einem Gewinn für den Wohnungsbau könnte allenfalls gesprochen werden, wenn in das Umlegungsgebiet auch die angrenzende Liegenschaft Nr. 1864 einbezogen würde. Diese ist nur im geringen Nutzungsmass von 0,11 überbaut und verfügt damit über eine Nutzungsreserve von 636 m2. Doch sind deren Eigentümer offenbar nicht mit einem Einbezug ihrer Parzelle in das Umlegungsgebiet einverstanden. Wie sich am Augenschein gezeigt hat, soll lediglich eine

geringe Grenzbereinigung zur Verbesserung der Zufahrt zum "Roten Haus im Cher" vorgenommen werden. Im Plan des Geometers G. vom 21. Juli 1986 ist die entsprechende Fläche, die zur Liegenschaft Nr. 294 geschlagen werden soll, mit 38 m2 angegeben. Eine Neuordnungsumlegung zur Förderung des Wohnungsbaues könnte etwa dadurch gerechtfertigt werden, dass entweder die Eigentümer oder der Dorfschaftsgemeinderat von Amtes wegen einen Quartierplan für die Neuüberbauung des Quartiers ausarbeiten würden, der auch die erforderliche Bereinigung der Parzellenverhältnisse vorsehen könnte. Die alsdann zur Verwirklichung des Planes anzuordnende Umlegung könnte mit der in Art. 9 WEG vorgesehenen Bauverpflichtung verbunden werden, sofern das kantonale Recht deren Durchführung sicherstellt (Art. 11 Abs. 1 WEG). Doch müsste wohl damit gerechnet werden, dass sich die Eigentümer einem solchen Vorgehen widersetzen würden, wie dies die vorliegende Auseinandersetzung erkennen lässt. Solange keine Gewähr dafür besteht, dass die Liegenschaften, welche in die Neuordnungsumlegung einbezogen werden sollen, innert nützlicher Frist mit Wohnbauten überbaut werden, kann nicht gesagt werden, die Umlegung diene der Förderung des Wohnungsbaues. Diese Voraussetzung müsste erfüllt sein, um die gestützt auf das WEG angeordnete Neuordnungsumlegung zu rechtfertigen. Im übrigen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Entstehungsgeschichte der hier fraglichen Grundstücke hinzuweisen,

wie sie durch die Auskünfte und Akten des Grundbuchamtes gemäss Amtsbericht des Regierungsrates belegt ist. Es ergibt sich aus den Grundbuchbelegen, dass einzelne der hier in Frage stehenden Parzellen oder deren Teile früher zum Grundstück Nr. 294 der Ehegatten B. gehörten. Auch diese Sachlage weist auf eine Zweckentfremdung des Instituts der Neuordnungsumlegung hin.

5. a) Auch Fragen des Denkmalschutzes lassen die Anordnung der Umlegung als fragwürdig erscheinen. Das Umlegungsgebiet liegt in der Umgebung des Ortsteils Kirchhofen, welcher im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz aufgeführt ist. Gemäss dem geltenden Denkmalverzeichnis des Kantons Obwalden sind folgende Bauten und Bauteile geschützt: - Wohnhaus "Rosengarten" auf der Liegenschaft Nr. 297
- "Speicher im Cher" auf Grundstück Nr. 1862
- Buffet und Türsturz im "Roten Haus im Cher" auf Parzelle Nr. 294 Allerdings ist beizufügen, dass das Buffet, wie an der Augenscheinsverhandlung bestätigt wurde, nicht mehr vorhanden ist. Dem Amtsbericht des Regierungsrates kann entnommen werden, dass das kantonale Erziehungsdepartement dem Dorfschaftsgemeinderat Sarnen empfiehlt, gestützt auf eine Überprüfung der historischen Bausubstanz das "Rote Haus im Cher" als qualitätsvollen Bau ins Inventar der lokalen Kulturobjekte aufzunehmen. Der Dorfschaftsgemeinderat ist gemäss seiner Antwort vom 7. April 1992 zwar nicht gewillt, eine Unterschutzstellung anzuordnen. Doch sind mit dieser Antwort die Fragen des Denkmalschutzes wohl nicht endgültig geklärt. An der Augenscheinsverhandlung haben auch die Vertreter des Eidgenössischen Departements des Innern einen Schutz befürwortet. Die Schutzwürdigkeit des vorhandenen und auch geschützten Türsturzes hat der Augenschein bestätigt. Es ist kennzeichnend, dass das Haus mit einem Bild des Türsturzes in dem vom Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein herausgegebenen Bürgerhaus-Werk vermerkt ist (Das Bürgerhaus in der Schweiz, XXX. Band, Kanton Unterwalden, 1937, S. LXV sowie Tafel 40). In dem von ROBERT DURRER herausgegebenen Werk, Die Kunstdenkmäler des Kantons Unterwalden, Zürich 1929, ist sowohl die Türe am "Roten Haus im Cher" als auch das Haus selbst vor dem letzten Umbau beschrieben und wiedergegeben (S. 612 f.). Doch kann die Frage des Schutzes des Hauses sowie der Eingliederung des geschützten Türsturzes in eine Neuüberbauung offengelassen werden. Geschützt ist der "Speicher im Cher" auf der Liegenschaft der Erbengemeinschaft R., dessen hohe Schutzwürdigkeit der Augenschein

ebenfalls hat erkennen lassen. Dieser Speicher ist heute dank des Abstandes, den das bestehende Wohnhaus der Beschwerdegegner B. von der Grenze zur Liegenschaft des Beschwerdeführers einhält, sichtbar, woran angesichts des hohen Denkmalwertes zweifellos ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Eine Neuüberbauung müsste diesem Interesse ebenfalls Rechnung tragen. Schliesslich ist das Haus des Beschwerdeführers (Haus "Rosengarten") ein hochrangiges Baudenkmal. Im angeführten Werk der Kunstdenkmäler des Kantons Unterwalden ist es abgebildet und beschrieben (S. 633). Nicht zuletzt dank der gegebenen Parzellenstruktur ist auch dieses Haus vom angrenzenden Strassenareal aus gut einsehbar, was im öffentlichen Interesse zu begrüssen ist. Die Befürchtungen des Eidgenössischen Departements des Innern, die beantragte Umlegung könnte die Denkmalschutzinteressen gefährden, sind daher nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Der Bestand der Parzelle Nr. 1861, welche mit einem Bauverbot zugunsten der Liegenschaft des Beschwerdeführers belastet ist, sichert diesem Baudenkmal von hohem Rang den erwünschten Freiraum. b) Auch wenn anerkannt wird, dass die Verbesserung der Parzellenverhältnisse im öffentlichen Interesse liegt, so ist nicht zu verkennen, dass dem Interesse der Förderung des Wohnungsbaues unter den gegebenen konkreten Verhältnissen nur ein beschränktes Gewicht beigemessen werden kann. Der Schutz der vorhandenen Baudenkmäler verdient Beachtung und ist - jedenfalls zur Zeit - als überwiegend zu bezeichnen. Sollen in dem Gebiet neue Wohnbauten erstellt werden, so gebietet das Interesse des Ortsbild- und Denkmalschutzes deren sorgfältige Einordnung, was nur aufgrund einer Quartierplanung möglich sein dürfte. Solange diese nicht vorliegt und der Schutz der Baudenkmäler nicht gesichert wird, ist es verfehlt, eine Baulandumlegung anzuordnen, bevor nicht feststeht, wie die Parzellen in Abstimmung auf eine den Anforderungen des Denkmalschutzes entsprechende Überbauung zu bilden sind. c) Aus diesem Ergebnis kann nicht gefolgert werden, dass an einer Bereinigung des unbefriedigenden Verlaufs der Parzellengrenzen zwischen den Liegenschaften Nr. 294 und Nr. 1862 kein öffentliches Interesse bestünde. Die den geltenden baugesetzlichen Vorschriften nicht entsprechenden baulichen Verhältnisse beim geschützten "Speicher im Cher" werden durch den bestehenden Grenzverlauf verschlechtert. Der Speicher und der Schopf B. halten auf einzelnen Gebäudeseiten keinen Grenzabstand ein. Doch vermöchte sich eine Grenzkorrektur zur Herstellung baugesetzlich befriedigender

Verhältnisse nicht auf das WEG zu stützen. Ob eine Grenzbereinigung gemäss kantonalem Baugesetz und dem Gemeindebaureglement angeordnet werden könnte, hätten die zuständigen Behörden des Kantons und der Gemeinde, allenfalls auf Initiative der Eigentümer, zu beurteilen.