Urteilskopf

96 I 130

24. Auszug aus dem Urteil vom 25. März 1970 i.S. Dubs und Jenny gegen Gemeinde Flims und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden.
Regeste (de):
Baulandumlegung, Landabtretung für Erschliessungsstrassen, gesetzliche Grundlage.

Die Einbeziehung eines Grundstücks in eine Baulandumlegung ist in der Regel auch dann kein "besonders schwerer Eingriff" in das Eigentum, wenn die Betroffenen dabei Land für die Erstellung von Erschliessungsstrassen abzugeben haben. Ob eine genügende gesetzliche Grundlage für diese Abtretung vorhanden sei, prüft daher das Bundesgericht nur aus dem Gesichtspunkt der Willkür (Erw. 3).

Aufgrund der Bestimmungen, welche die Baulandumlegung regeln, dürfen auch Landabtretungen für Erschliessungsstrassen vorgenommen und im Umlegungsverfahren durchgeführt werden, sofern dafür nicht ausdrücklich das Enteignungsverfahren vorgeschrieben ist (Erw. 4 und 6).

Regeste (fr):
Remaniement parcellaire de terrains à bâtir, cession de terrain pour routes de quartier, base légale.

L'incorporation d'un fonds dans le périmètre d'un remaniement parcellaire de terrains à bâtir ne constitue pas, en règle générale, une atteinte particulièrement grave à la propriété privée, même lorsque les propriétaires doivent céder du terrain pour la construction de routes de quartier. Dès lors, le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle de l'arbitraire si la base légale d'une telle cession est suffisante (consid. 3).

Sur la base des dispositions relatives aux remaniements parcellaires de terrains à bâtir, on peut aussi prévoir des cessions de terrain pour des routes de quartier et réaliser ces cessions par la procédure de remaniement, à moins que la procédure d'expropriation ne soit expressément prescrite (consid. 4 et 6).

Regesto (it):
Reggruppamento di terreni da costruzione, cessione di terreno per strade di quartiere, base legale.

L'incorporazione di un fondo nel comprensorio di un raggruppamento di terreni da costruzione non costituisce, di massima, una lesione particolarmente grave della proprietà privata, anche se i proprietari devono cedere del terreno per la costruzione di strade di quartiere. Ció stante, il Tribunale federale esamina la questione dell'esistenza della relativa sufficiente base legale solo dal profilo dell'arbitrio (consid. 3).

Sulla base delle disposizioni disciplinanti il raggruppamento dei terreni da costruzione possono essere effettuate delle cessioni di terreno e disposte delle strade di quartiere, ritenuto che al riguardo non sia espressamente prescritta la procedura d'espropriazione (consid. 4 e 6).

Sachverhalt ab Seite 131

Aus dem Tatbestand:

A.- Das bündnerische Bau- und Planungsgesetz vom 26. April 1964 (BPG) enthält in dem die Art. 9-14 umfassenden Abschnitt III Bestimmungen über die "Abtretungspflicht und Eigentumsbeschränkungen". Art. 14 BPG mit dem Randtitel "Grenzregulierung und Baulandumlegung" lautet: "Um eine zweckmässige Überbauung zu ermöglichen, kann die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer von der Gemeinde die Durchführung eines Quartierplanverfahrens mit Grenzregulierung oder Landumlegung verlangen. Solche Massnahmen können die Gemeinden auch von sich aus verfügen. Allfällige Wertdifferenzen der abzutauschenden Landabschnitte sind unter den Beteiligten durch Barzahlung auszugleichen." Die Gemeinde Flims erliess am 17. März 1968 ein neues Baugesetz (BauG) mit Zonenplan, das in Art. 6 bestimmt:

"Bei Bedarf, insbesondere zur Sicherung einer zweckmässigen Erschliessung und Überbauung, können Quartierpläne angelegt werden. Die beteiligten Grundeigentümer können selbst einen Quartierplan erstellen, welcher der Genehmigung der Baubehörde bedarf. Um eine zweckmässige Überbauung zu ermöglichen, können Grenzregulierungen oder Landumlegungen mit der Quartierplanung verbunden werden. Allfällige Wertdifferenzen sind geldmässig auszugleichen." Nach Art. 7 Abs. 1 BauG sind amtlich angelegte Quartierpläne während 30 Tagen öffentlich aufzulegen und Einsprachen gegen sie innert 20 Tagen nach Ablauf der Auflagefrist bei der Baubehörde einzureichen. Die Pläne sind nach Durchführung des Auflage- und Einspracheverfahrens der Gemeinde zur Genehmigung vorzulegen und treten, unter Vorbehalt des Rekursverfahrens nach kantonalem Recht, mit dieser Genehmigung in Kraft.

B.- Am 16. Mai 1968 beschloss der Gemeinderat Flims gestützt auf Art. 6 Abs. 1 BauG, in dem gemäss Zonenplan einer Bauzone zugewiesenen Gebiet "Caglims" ein Quartierplanverfahren mit Landumlegung durchzuführen, um das Bauland zweckmässig erschliessen zu können. Der Quartierplan mit den Strassenlinien und der vorgesehenen Landumlegung wurde vom 14. Oktober bis 13. November 1968 öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig erhielten die betroffenen Grundeigentümer eine Mitteilung über die bei der Landumlegung befolgten Grundsätze. Danach soll jeder Eigentümer anstelle der bisherigen landwirtschaftlich genutzten Parzelle ungefähr am selben Ort eine Bauparzelle, vermindert um ca. 8,5% der Fläche, erhalten; diese Landabgabe diene der Bereitstellung von Land für die zu erstellenden Quartierstrassen und werde zum Verkehrswert entschädigt; bereits überbaute Grundstücke behielten ihre Grenzen mit wenigen Ausnahmen. In diese Baulandumlegung wurden auch Liegenschaften der beiden Beschwerdeführer einbezogen. Sie erhoben im Anschluss an die Planauflage Einsprache, wurden aber vom Gemeinderat abgewiesen. Hiegegen rekurrierten sie an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Zur Begründung machten sie einerseits geltend, dass ihre Grundstücke genügend erschlossen seien, und anderseits, dass es der Gemeinde für die Landumlegung und insbesondere für die Verpflichtung der Eigentümer zur Abgabe von Land für den Strassenbau an der gesetzlichen

Grundlage fehle und das Verfahren nicht in genügender Weise geregelt sei. Das Verwaltungsgericht nahm einen Augenschein vor und wies dann die Beschwerden mit Urteilen am 26. August 1969 ab.

C.- Gegen diese Urteile des Verwaltungsgerichts haben Frau Annemarie Dubs und C. F. Jenny gemeinsam staatsrechtliche Beschwerde erhoben.

D.- Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und die Gemeinde Flims beantragen die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Prozessuales).

2. Die Beschwerdeführer bezeichnen das von der Gemeinde Flims eingeleitete Verfahren als willkürlich und beschweren sich daneben wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs. Damit machen sie Verletzungen des Art. 4 BV geltend. Mit der weiteren Behauptung, ohne gesetzliche Grundlage enteignet zu werden, berufen sie sich dem Sinne nach auf die Eigentumsgarantie, die nun in Art. 23ter BV (AS 1969 S. 1250) enthalten ist. Danach sind, wie schon nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 94 I 340), Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen nur zulässig, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen und im öffentlichen Interesse liegen; ferner ist bei Enteignungen und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, volle Entschädigung zu leisten. Die Beschwerdeführer stellen die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage in den Vordergrund. Sie ist daher in erster Linie zu prüfen.

3. Die Beschwerdeführer bestreiten mit Recht nicht mehr, dass das Baugesetz der Gemeinde Flims eine gesetzliche Grundlage für eine von der Gemeinde aus eigenem Entschluss angeordnete Landumlegung enthält. Es ist klar, dass die Gemeinde mit Art. 6 Abs. 1 BauG von der ihr nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BPG zustehenden Befugnis, Landumlegungen auch von sich aus zu verfügen, Gebrauch machen wollte. Hingegen bestreiten sie das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage für die mit der Landumlegung verbundene Abtretung von Land für den Bau von Quartierstrassen. Die Frage, ob die von der kantonalen Behörde angerufene gesetzliche Grundlage genüge, kann das Bundesgericht nach der neuern Rechtsprechnung dann, wenn der Eingriff in das Eigentum

besonders schwer ist, frei, andernfalls nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür prüfen (BGE 93 I 261, 341; BGE 94 I 56, 133; BGE 95 I 553; im gleichen Sinne wurde namentlich in früheren Urteilen vom Erfordernis einer klaren bzw. unzweideutigen Rechtsgrundlage für besonders schwere Eingriffe gesprochen; BGE 91 I 125 mit Verweisungen auf frühere Urteile und noch BGE 93 I 250; vgl. hiezu IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung 3. A. Nr. 232 I, AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse nos 1722 und 2180).
Die Landumlegungen, die namentlich in der Gestalt der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung und der Baulandumlegung in wohl allen Kantonen vorkommen, sind in der schweizerischen Rechtsprechung und Lehre als enteignungsähnliche Tatbestände bezeichnet worden (vgl. die Zitate in BGE 95 I 372 E. 4). Sie unterscheiden sich aber wesentlich von den Enteignungen, und zwar vor allem dadurch, dass sie nicht der Güterbeschaffung des Gemeinwesens dienen und dass der Eigentümer grundsätzlich Anspruch auf vollen Realersatz, d.h. auf Zuteilung gleichwertigen Landes (nach Vornahme eines Abzuges für gemeinsame Anlagen) hat und nur dann, wenn Realersatz aus besonderen Gründen nicht möglich ist, in Geld zu entschädigen ist (BGE 95 I 372 /3; vgl. MEIER-HAYOZ, Kommentar zum Sachenrecht, Systemat. Teil N. 232 c; AUBERT, Du renchérissement foncier, ZSR 1964 II 38 Anm. 21).
Ob und unter welchen Voraussetzungen die Einbeziehung eines Grundstücks in eine Landumlegung einen "be-

sonders schweren Eingriff" in das Privateigentum darstellt, hatte das Bundesgericht, soweit ersichtlich, bis heute noch nicht zu entscheiden, offenbar weil die gesetzliche Grundlage immer vorlag. Bei der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung erhält der Eigentümer in der Regel anstelle einer grösseren Zahl kleiner, zerstreut gelegener und verschieden beschaffener Grundstücke eine einzige oder einige wenige arrondierte und ähnlich beschaffene Parzellen im gleichen Gebiet. Man kann sich fragen, ob in dieser völligen Umgestaltung des Grundbesitzes, die zwar für den Eigentümer meist vorteilhaft ist, ihn aber unter Umständen zu einer Betriebsumstellung nötigt, ein "besonders schwerer Eingriff" liegt. Dagegen ist ein solcher Eingriff zu verneinen bei der Einbeziehung von Grundstücken in eine Baulandumlegung, bei welcher der Eigentümer in der Regel wieder eine Parzelle im gleichen Gebiet, jedoch mit einer besseren Form

BGE 96 I 130 S. 135

erhält. Ohne Bedeutung für die Beurteilung der Schwere des Eingriffs ist der Umstand, dass bei der Baulandumlegung (wie übrigens auch bei der landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung) ein Landabzug für die Erstellung von Erschliessungsstrassen erfolgt, denn diese Strassen dienen überwiegend den Interessen der Grundeigentümer des Umlegungsgebietes und bewirken eine Aufwertung ihres Landes. Vollends kann von einem "besonders schweren Eingriff" nicht die Rede sein, wenn für das abzutretende Land, wie es hier der Fall ist und den betroffenen Grundeigentümern schon bei der Einleitung des Umlegungsverfahrens zugesichert wurde, volle Entschädigung ausgerichtet wird. Liegt demnach in der Einbeziehung der Liegenschaften der Beschwerdeführer in die Landumlegung und der damit verbundenen Abtretung von Land kein besonders schwerer Eingriff, so fragt sich nur, ob das Verwaltungsgericht ohne Willkür annehmen durfte, die Gemeinde Flims sei befugt, im Umlegungsverfahren auch das für die Erstellung von Erschliessungsstrassen erforderliche Land zu erwerben.

4. Nach dem bei der Einleitung des Umlegungsverfahrens aufgelegten Plan erfährt das Grundstück des Beschwerdeführers Jenny flächenmässig durch die Landumlegung keine Änderung. Soweit auch er rügt, es sei für die mit der Umlegung verbundene Enteignung von Land keine gesetzliche Grundlage vorhanden, erweist sich seine Beschwerde offensichtlich als unbegründet, denn er hat kein Land abzugeben, und für den ihm zugemuteten Flächenaustausch ist die gesetzliche Grundlage zweifellos gegeben. Die Frage, ob diese Grundlage auch für den Landabzug genüge, stellt sich nur für die Beschwerdeführerin Annemarie Dubs. Ob und inwieweit die mit einer Baulandumlegung verbundenen Landabzüge Enteignungscharakter haben, braucht nicht geprüft zu werden (vgl. dazu STEINER, Die Baulandumlegung nach schweiz. Recht 1968 S. 86 ff.; AUBERT ZSR 1964 II S. 38 Anm. 21). Selbst wenn nämlich der Landabzug als Enteignung aufzufassen ist, wäre damit noch nicht gesagt, dass er nur nach den Vorschriften des kantonalen EntG erfolgen dürfe. Da die Baulandumlegung einerseits der Verbesserung der Grundstücksformen, anderseits der rationellen Erschliessungder Grundstücke dient, ist es zweckmässig und auch zulässig, die damit verbundenen Landabtretungen im Rahmen des für die Umlegung vorgesehenen, meist einfachen Verfahrens durchzuführen

BGE 96 I 130 S. 136

und dafür nicht das Enteignungsverfahren vorzuschreiben (STEINER a.a.O. S. 10/11). Das Bundesgericht hat denn auch schon früher erkannt, dass Landabtretungen im Umlegungsverfahren selbst erfolgen können, wenn das Gesetz dafür nicht ausdrücklich das Enteignungsverfahren vorschreibe (BGE 52 I 151/2, BGE 64 I 209). Weder Art. 14 BPG, der die Gemeinden zur Anordnung von Landumlegungen ermächtigt, noch der gestützt darauf erlassene Art. 6 des BauG von Flims enthalten eine ausdrückliche Vorschrift, dass im Landumlegungs-

verfahren ein Landabzug für Erschliessungsstrassen erfolgen könne. Art. 14 BPG erwähnt nur den Ausgleich von Wertdifferenzen unter den Beteiligten, und Art. 6 BauG schreibt den geldmässigen Ausgleich solcher Differenzen vor. Aufgrund von Vorschriften, welche eine Umlegung gestatten und die gesetzliche Grundlage für eine solche bilden, kann jedoch alles angeordnet und vorgekehrt werden, was zum Wesen der Umlegung gehört (vgl. STEINER a.a.O. S. 17/19). Zum Wesen einer Umlegung, welche "eine zweckmässige Überbauung zu ermöglichen" hat (Art. 14 BPG), gehört aber, wenn das Gebiet eine gewisse Ausdehnung hat, die Erstellung von Erschliessungsstrassen und damit auch der dafür erforderliche Landabzug. Die Landumlegung zur Erschliessung von Bauland ist in aller Regel nur dann sinnvoll, wenn mit ihr gleichzeitig auch das Land für den Bau der nötigen Erschliessungsstrassen ausgeschieden wird (SCHAUMANN, Die Landesplanung S. 60 f., STEINER a.a.O. S. 86). Art. 14 BPG und Art. 6 BauG setzen eine solche Ordnung stillschweigend voraus. Die gesetzliche Grundlage für die Landabtretung und für ihre Durchführung im Rahmen des Umlegungsverfahrens ist daher, wie ohne jede Willkür angenommen werden kann, in diesen Bestimmungen enthalten, zumal da keine von ihnen vorschreibt, dass Landabtretungen im Enteignungsverfahren zu erfolgen haben. Die hiegegen erhobenen Einwendungen der Beschwerdeführer sind unbegründet. Art. 9 BPG, auf den sie sich berufen, gilt nur für das in Bauordnungen, Bebauungs- und Nutzungsplänen für öffentliche Anlagen bestimmte Land, und Art. 13 BPG regelt das Verfahren zur Festlegung der nach Art. 12 geschuldeten Entschädigung für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die nicht in Abtretung von Land bestehen. Die Eigentümer gehen dadurch, dass das Enteignungsverfahren auf den mit

Baulandumlegungen vorgenommenen Landabzug nicht anwendbar ist, auch nicht rechtsstaatlicher Garantien verlustig. Denn die Massnahmen der Gemeinden, von der Einleitung des Umlegungsverfahrens bis zur definitiven Festsetzung der neuen Grenzen und der Landabzüge, unterliegen der Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht.

5. (Zur Rüge der Verweigerung des rechtlichen Gehörs). 6. - Schliesslich bemängeln die Beschwerdeführer das Verfahren der Gemeinde auch deshalb, weil das BauG die Landumlegung in Art. 6 und 7 nur sehr rudimentär regle und keine Bestimmungen über das bei Landabtretungen einzuschlagende Verfahren enthalte. Baulandumlegungen werden grundsätzlich vom kantonalen Recht beherrscht. Art. 702 ZGB, der auf sie Bezug nimmt, enthält nur einen unechten Vorbehalt zugunsten des kantonalen Rechts (BGE 71 I 438 E. 4). Hinsichtlich des Verfahrens hebt Art. 703 Abs. 2 ZGB die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung noch ausdrücklich hervor und bestimmt dabei, dass sie insbesondere für Güterzusammenlegungen eine einlässliche Ordnung zu treffen haben. Diese letztere Verpflichtung, die im Zusammenhang mit dem Erlass des Landwirtschaftsgesetzes geschaffen wurde, bezieht sich auf landwirtschaftliche Güterzusammenlegungen. Die Ordnung, die das BPG für die Baulandumlegung getroffen hat, ist wenig eingehend. Das hängt offenbar damit zusammen, dass im Kanton Graubünden die Gemeinden in Bausachen über eine weitgehende Autonomie verfügen (BGE 95 I 37 E. 2). Aber auch die im Flimser BauG in Art. 7 enthaltene Ordnung ist summarisch. Sie enthält keinerlei Bestimmungen darüber, auf welchem Wege allfällige Entschädigungen festzusetzen sind. Eine ausführlichere verfahrensmässige Ordnung wäre wünschbar. Aus ihrem Fehlen folgt aber nicht, dass die geltende Regelung unbrauchbar wäre und die Ansprüche der betroffenen Eigentümer nicht in einer rechtsstaatlich genügenden Weise gesichert wären. Das Verwaltungsgericht hat angenommen, die Planauflage, die zur Einsprache der Beschwerdeführer Anlass gab, habe nur die Einleitung des ganzen Umlegungsverfahrens bedeutet, und die Gemeinde hat dieser Auffassung nicht widersprochen. Die Gemeinde wird daher vor der endgültigen Beschlussfassung über den Quartierplan den betroffenen Eigentümern Gelegenheit zu bieten haben, ihre Entschädigungsforderungen geltend

zu machen, und wird dann über sie befinden müssen. Gegen ihren Entscheid steht der Rechtsweg an eine kantonale Instanz offen, sei es, wie die Gemeinde in der Vernehmlassung erklärt, an die Enteignungsbehörde, sei es, wie die angefochtenen Entscheide anzunehmen scheinen, an das kantonale Verwaltungsgericht.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.