Urteilskopf

97 I 241

36. Auszug aus dem Urteil vom 5. Mai 1971 i.S. Bättig gegen Güter- und Waldzusammenlegungskorporation Rickenbach und Umgebung, Rekurskommission für Meliorationssachen Thurgau und Regierungsrat des Kantons St. Gallen.
Regeste (de):
Interkantonales Bodenverbesserungsunternehmen im Sinne des Art. 83 des BG über die Förderung der Landwirtschaft (LWG).

Genügt für die Errichtung eines solchen Unternehmens die Verständigung unter den Kantonsregierungen oder bedarf es dafür eines förmlichen interkantonalen Staatsvertrages?

Regeste (fr):
Entreprise intercantonale d'améliorations foncières au sens de l'art. 83 de la loi fédérale sur l'agriculture.

Suffit-il, pour mettre sur pied une telle entreprise, d'un accord entre les gouvernements cantonaux ou faut-il un concordat intercantonal formel?

Regesto (it):
Imprese intercantonali di bonifiche fondiarie giusta l'art. 83 della legge federale sull'agricoltura.

Per costituire una tale impresa basta un accordo tra i governi cantonali, oppure occorre un concordato intercantonale formale?

Sachverhalt ab Seite 242

BGE 97 I 241 S. 242

Aus dem Tatbestand:

A.- Art. 83 des Bundesgesetzes über die Förderung der Landwirtschaft (LWG) lautet: V. Interkantonale Unternehmen
"Liegen Bodenverbesserungen oder Siedlungswerke auf dem Gebiet mehrerer Kantone und können sich die beteiligten Kantone nicht verständigen, so kann der Bundesrat auf Verlangen einer Kantonsregierung das ganze Unternehmen einer einheitlichen Leitung und einem einheitlichen Verfahren unterstellen." Art. 55 Ziff. 6 der Kantonsverfassung des Kantons St. Gallen bestimmt: "Er (der Grosse Rat) schliesst Verkommnisse und Verträge mit andern Kantonen und Staaten innert der Schranken der Bundesverfassung."

B.- Im Zusammenhang mit dem Landerwerb für den Bau der Nationalstrasse N 1 Winterthur - Wil - St. Gallen erachteten die Kantonsregierungen von Thurgau und St. Gallen die Schaffung eines interkantonalen Güterzusammenlegungsunternehmens als wünschbar. Nach vorangegangenen Verhandlungen zwischen den beiden Kantonsregierungen beschlossen die Grundeigentümer der Munizipalgemeinde Rickenbach (TG) und angrenzender Gebiete der thurgauischen Gemeinde Busswil sowie der sanktgallischen Gemeinden Wil, Kirchberg und

Jonschwil am 23. April 1963 die Durchführung eines entsprechenden Projektes. Am 28. Mai 1963 gründeten sie die "Güter- und Waldzusammenlegungskorporation Rickenbach und Umgebung" und nahmen entsprechende Statuten an. Gemäss deren § 1 stützt sich das Unternehmen auf Art. 83 LWG, Art. 30-34 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG) sowie die Bestimmungen des thurgauischen und des sanktgallischen Einführungsgesetzes zu Art. 703 ZGB (EG/ZGB). Die Statuten wurden am 24. Juni 1963 vom Regierungsrat des Kantons Thurgau und am 1. August 1963 vom Regierungsrat des Kantons St. Gallen genehmigt.
Dem Übergewicht der thurgauischen Grundeigentümer Rechnung tragend, sind diese in den Organen der Korporation, d.h.

BGE 97 I 241 S. 243

im Vorstand, in der Schätzungskommission, in der Schlichtungskommission und in der Rekurskommission stärker vertreten. Über die Rekurskommission, an die mit gewissen, in § 44 der Statuten umschriebenen Ausnahmen alle Beschlüsse und Entscheide der Korporationsversammlung und der Korporationsorgane weitergezogen werden können und die endgültig entscheidet, bestimmt § 45 Abs. 2 der Statuten: "Die Rekurskommission setzt sich gemäss Vereinbarung der beiden Kantonsregierungen zusammen aus dem Präsidenten und zwei von ihm bestimmten weiteren Mitgliedern der thurgauischen Rekurskommission für Meliorationssachen, sowie aus zwei vom Regierungsrat des Kantons St. Gallen gewählten Mitgliedern." Mit Botschaft des Regierungsrates vom 16. September 1963 über die Gewährung eines Staatsbeitrages an den sanktgallischen Teil der Melioration Rickenbach und Umgebung wurde der Grosse Rat über das interkantonale Unternehmen orientiert. Er opponierte dem geplanten Verfahren nicht und bewilligte den kantonalen Subventionsbeitrag. Der entsprechende Beschluss vom 21. November 1963 trat nach unbenützter Referendumsfrist am 23. Dezember 1963 in Kraft.

C.- Paul Bättig ist Eigentümer einer Liegenschaft in der Gemeinde Kirchberg (SG). Er hatte ein erstes Mal im Jahre 1965 Beschwerde erhoben wegen Führung der Güterstrasse im Norden seines Grundbesitzes, war aber am 21. Januar 1966 von der gemäss § 45 der Statuten bestellten Rekurskommission abgewiesen worden. Im Jahre 1969 erhob er erneut Einsprache, diesmal gegen die Neuzuteilung und die Strassenführung und zog den die Einsprache nur teilweise gutheissenden Entscheid der Schlichtungskommission an die Rekurskommission weiter. Diese entsprach am 31. Dezember 1969 in bezug auf die Neuzuteilung von zwei Parzellen dem Begehren Bättigs; im übrigen wies sie seinen Rekurs ab. In der Begründung führte sie im wesentlichen aus, die Zuständigkeit der Schlichtungskommission und der Rekurskommission sei gegeben, da Art. 83 LWG die nötige gesetzliche Grundlage für ein derartiges interkantonales Güterzusammenlegungsunternehmen bilde. Die Errichtung der Korporation sei eine Vollzugsmassnahme dieser Bestimmung und bedürfe keiner kantonalen gesetzlichen Grundlage. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Kantonsregierungen, die im Falle der Nichteinigung über das Verfahren den Bundesrat zum Entscheid anrufen können, sich nicht selber darüber einigen dürften.

BGE 97 I 241 S. 244

Ferner sei der Grosse Rat des Kantons St. Gallen über die Errichtung der Korporation orientiert worden; er habe den beantragten Staatsbeitrag gewährt, dem beabsichtigten Verfahren nicht widersprochen und dieses damit stillschweigend gebilligt.

D.- Gegen diesen Entscheid führt Bättig staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 55 Ziff. 6 und Art. 101 der sanktgallischen Kantonsverfassung. Er macht geltend, interkantonale Güterzusammenlegungskorporationen bedürfen einer staatsvertraglichen Vereinbarung, da sie von den Rechtsordnungen zweier oder mehrerer Kantone berührt werden. Zum Abschluss derartiger Vereinbarungen sei der Grosse Rat zuständig;

er habe diese Kompetenz nicht delegiert und könnte sie auch nicht delegieren. Eine konkludente Zustimmung des Grossen Rates im Zusammenhang mit der Gewährung eines Staatsbeitrages für das Unternehmen genüge nicht, da sonst das Referendumsrecht des Volkes missachtet würde. Zu Unrecht berufe sich die Vorinstanz auf Art. 83 LWG. Dieser begründe lediglich die Kompetenz des Bundesrates für den Fall, dass sich die Kantone über ein einheitliches Verfahren nicht verständigen können. Nachdem nun der im Kanton St. Gallen für eine solche Verständigungslösung zuständige Grosse Rat nicht einmal begrüsst worden sei, komme Art. 83 LWG im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung.
Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Die Tätigkeit der Güter- und Waldzusammenlegungskorporation Rickenbach und Umgebung und der Rekurskommission, deren Entscheid angefochten ist, beruht auf einer "Verständigung" (Art. 83 LWG) oder, wie § 45 der Statuten sagt, auf einer "Vereinbarung" zwischen den beteiligten Kantonsregierungen. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat zudem mit Botschaft vom 16. September 1963 den Grossen Rat über das interkantonale Unternehmen orientiert, und dieser hat durch die Bewilligung des kantonalen Beitrages der Durchführung der Güterzusammenlegung zugestimmt. Der Beschwerdeführer nimmt aber an, diese nur implicite Zustimmung des Grossen Rates habe nicht genügt, um das interkantonale Unternehmen und dessen Rekurskommission verfassungskonform

zu konstituieren. Vielmehr hätte es dazu einer formellen interkantonalen Vereinbarung im Sinne von Art. 55 Ziff. 6 KV bedurft. Eine solche sei nicht zustandegekommen. a) Es ist anerkannt, dass interkantonale Vereinbarungen eine unterschiedliche Tragweite haben können und dass dementsprechend auch die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zum Abschluss solcher Vereinbarungen verschieden geordnet sein kann. Das Bundesgericht hat bereits in BGE 40 I 395 und erneut in BGE 96 I 213 festgehalten, dass nicht jede Verständigung zwischen Kantonen ein "Konkordat" im Sinne der einschlägigen Kantonsverfassungen ist. In jenen beiden Entscheiden ging es darum, ob bestimmte interkantonale Vereinbarungen der Volksabstimmung zu unterwerfen waren oder nicht, und es wurde festgehalten, dass dies nur dann zu bejahen sei, wenn der Gegenstand der interkantonalen Vereinbarung der Volksabstimmung unterläge, sofern der Kanton einseitig eine entsprechende Anordnung träfe. Im vorliegenden Fall steht nun nicht die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Volk und Grossem Rat, sondern die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Regierungsrat und Grossem Rat zur Diskussion. Ob es im Kanton St. Gallen bei interkantonalen Staatsverträgen überhaupt ein Referendum gibt - die KV sieht es nicht ausdrücklich vor - ist an dieser Stelle ohne Belang. Zu entscheiden ist vielmehr, ob schlechthin jede Verständigung des Kantons St. Gallen mit einem Nachbarkanton ein "Verkommnis" oder einen Vertrag mit einem andern Kanton im Sinne von Art. 55 Ziff. 6 KV darstellt, oder ob auch die sanktgallische KV Formen der vertraglichen Verständigung unmittelbar zwischen den Kantonsregierungen zulässt, bzw. ob hier ein solcher Fall vorliegt. b) In der deutschen Staatsrechtslehre ist die Zulässigkeit von "Verwaltungsabkommen", die zwischen den Exekutiven von Gliedstaaten abgeschlossen werden, grundsätzlich anerkannt (SCHNEIDER, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 19 (1961), S. 9 ff.). In der Schweiz scheinen Lehre und Rechtsprechung noch weniger gefestigt. Immerhin wird der Begriff des Konkordates (Verkommnis) häufig diskutiert, vor allem hinsichtlich der Frage, ob innerhalb der Gesamtheit der interkantonalen Vereinbarungen die Konkordate als ein engerer Begriff- Vereinbarungen von

erhöhter Wichtigkeit oder Vereinbarungen mit rechtsetzender Bedeutung - herauszuheben seien

BGE 97 I 241 S. 246

(HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969, S. 587 ff.; DOMINICE, Fédéralisme coopératif, ZSR 1969, S. 832 ff.; SCHAUMANN, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 19 (1961), S. 92 ff; AUBERT, Traité de droit constitutionnel, S. 330 ff.; KEHRLI, Interkantonales Konkordatsrecht, Diss. Zürich 1968, S. 21 ff.). Auf die verschiedenen Lehrmeinungen braucht jedoch hier nicht näher eingegangen zu werden, denn es ginge auf jeden Fall zu weit, anzunehmen, dass jede Form der Verständigung zwischen zwei Kantonen über irgendeine gemeinsame Verwaltungsaufgabe in die Form eines "Konkordates" gekleidet werden müsste - selbst dann, wenn bereits die gesetzlichen Voraussetzungen für eine solche Verständigung gegeben sind. Vielmehr ist anzunehmen, dass dort, wo dies der Fall ist, die "Verständigung" zwischen den Kantonen durchaus durch gleichgerichtete Willenserklärungen der Kantonsregierungen, also durch Verwaltungsvereinbarungen, erfolgen kann. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt. Art. 83 LWG sieht die Schaffung interkantonaler Güterzusammenlegungsunternehmen auf dem Wege der Verständigung zwischen den Kantonen ausdrücklich vor. Unter diesen Umständen erscheint die Verständigung zwischen den Kantonen als ein Akt der Rechtsanwendung, der grundsätzlich in die Kompetenz der Exekutive fällt. Wie der St. Galler Regierungsrat in seiner Vernehmlassung mit Recht ausführt, ergibt sich seine Zuständigkeit zur Errichtung interkantonaler Bodenverbesserungsunternehmen unmittelbar aus dem Bundesrecht. Dass Art. 83 LWG so auszulegen ist, wird erst recht deutlich, wenn diese Bestimmung im Zusammenhang mit den andern Vorschriften des 5. Titels des LWG (Art. 77 ff.) gesehen wird. So ist der Erlass allgemein verbindlicher Normen, die für alle Bodenverbesserungsunternehmen gelten, der Gesetzgebung der Kantone überlassen (Art. 77 Abs. 4, 81 Abs. 4), während im Zusammenhang mit einzelne Unternehmen betreffenden Fragen stets die Kantonsregierung oder die "zuständige kantonale Behörde" genannt wird (Art. 77 Abs. 3, 80 Abs. 2, 82 Abs. 1). Das bedeutet auch hier - analog zu andern Rechtsgebieten - dass allgemein verbindliche Vorschriften über Bodenverbesserungen und Bodenverbesserungsgenossenschaften durch die Legislative erlassen werden, während die Errichtung der einzelnen Genossenschaft

BGE 97 I 241 S. 247

nur noch Rechtsanwendung ist. Dieses Auslegungsergebnis entspricht auch den übrigen bundesrechtlichen Bestimmungen betreffend Güterzusammenlegungen (Art. 30 ff. NSG, Art. 703 ZGB), auf die sich die Beschwerdegegnerin ebenfalls stützt. Aus diesen Bestimmungen geht eindeutig hervor, dass die Kantone zwar durch zusätzliche Vorschriften das Verfahren für Landumlegungen näher zu ordnen haben, durch allgemein verbindliche Normen also, deren Erlass in der Regel in die Kompetenz der Legislative fällt, dass aber die Durchführung eines einzelnen Landumlegungsunternehmens stets ein Akt der Rechtsanwendung ist. So bestimmt z.B. Art. 36 NSG: "Die kantonale Regierung kann für den Strassenbau notwendige Landumlegungen verfügen." Ferner hat das Bundesgericht schon vor einigen Jahren festgehalten, dass es sich bei Güterzusammenlegungen und Landumlegungen um Verfahren handelt, die auf die Verwirklichung eines konkreten Projekts gehen, mit der rechtskräftigen Neuverteilung schliessen und über diese hinaus keine rechtlichen Wirkungen entfalten (BGE 86 I 148 /9). Dass die Durchführung eines Güterzusammenlegungsunternehmens blosse Rechtsanwendung ist, geht schliesslich schon daraus hervor, dass bei direkter Verständigung der Grundeigentümer gar keine staatliche Mitwirkung erforderlich ist (vgl. Art. 125 des sanktgallischen EG/ZGB). Was aber von Bundesrechts wegen innerkantonal Rechtsanwendung ist, bleibt auch interkantonal Rechtsanwendung. Im vorliegenden Fall stellten nun die Kantone St. Gallen und Thurgau nicht allgemein verbindliche Vorschriften betreffend gemeinsame

Landumlegungen auf, sondern sie beschlossen die Durchführung eines konkreten Güterzusammenlegungsunternehmens in Ausführung von Art. 83 LWG, Art. 30-34 NSG und der beiden kantonalen EG/ZGB. Dass dadurch eine grosse Zahl von Grundstücken und Grundeigentümern erfasst wird, sowie der Umstand, dass für dieses Unternehmen Statuten aufgestellt und Kommissionen eingesetzt werden mussten, ändern am Rechtsanwendungscharakter dieser Massnahme nichts (vgl. den bereits zitierten BGE 86 I 148 /9). Insbesondere erachtet der Beschwerdeführer als verfassungswidrig, dass ihm der Regierungsrat durch sein Vorgehen die Möglichkeit der Anrufung der Verwaltungsrekurskommission und des Verwaltungsgerichts genommen habe. Gemäss Art. 141 und 146 des sanktgallischen EG/ZGB können Entscheide des

Gemeinderates oder der Schätzungskommission durch Rekurs an die Verwaltungsrekurskommission weitergezogen werden. Der Beschwerdeführer anerkennt jedoch selber, dass die Art. 125-147 EG/ZGB nur für rein sanktgallische Güterzusammenlegungskorporationen gelten. Ihre Anwendung auf ein interkantonales Unternehmen wäre folglich nur dann möglich, wenn die beteiligten Kantone oder der Bundesrat das Unternehmen dem sanktgallischen Verfahren unterstellen würden (vgl. Art. 83 LWG). Dies ist im vorliegenden Fall nicht geschehen. Der Regierungsrat hat dem Beschwerdeführer das erwähnte Rechtsmittel somit nicht vorenthalten, da bei interkantonalen Landumlegungen gar kein Anspruch darauf besteht. Die von den Regierungen der Kantone Thurgau und St. Gallen getroffene Lösung erscheint übrigens als zweckmässig und gerecht: In Anbetracht des Übergewichts der thurgauischen Grundeigentümer wurde grundsätzlich das thurgauische Verfahren gewählt, wobei jedoch der Kanton St. Gallen in allen Gremien mitvertreten ist. Auf die Möglichkeit, dass der Bundesrat im Falle der Uneinigkeit der beiden Kantone das Unternehmen ganz dem thurgauischen Verfahren hätte unterstellen können, sei immerhin hingewiesen. Ferner sei noch festgehalten, dass dem Beschwerdeführer in bezug auf Beschlüsse betreffend Umgrenzung des Beizugsgebietes und die Pflicht zur Beteiligung an Unternehmen der Rekurs an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen zur Verfügung gestanden hat (§ 44 Abs. 1 der Statuten). Die übereinstimmende Genehmigung der Statuten der Beschwerdegegnerin durch die Kantonsregierungen von St. Gallen und Thurgau bildet somit kein Verkommnis und keinen Vertrag im Sinne von Art. 55 Ziff. 6 der sanktgallischen KV. Diese Bestimmung darfnicht rein wörtlich ausgelegt werden. Sie steht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 60 KV, wonach der Regierungsrat die oberste Verwaltungsbehörde des Kantons ist. Als solche kann er alle Massnahmen treffen, zu denen ihn das Bundesrecht oder das kantonale Recht ermächtigt, einschliesslich der Verständigung mit Nachbarkantonen über die Durchführung solcher Massnahmen. In ähnlicher Weise kann ja auch der Bundesrat im Rahmen seiner Verordnungskompetenzen mit bindender Wirkung Gegenrechtserklärungen abgeben und andere Verwaltungsvereinbarungen abschliessen (vgl. dazu GUGGENHEIM, Traité de droit international public, 2. A. 1967 I S. 151). Es ist zuzugeben, dass die Tragweite, die dem Art. 83 LWG in den vorstehenden

Erwägungen gegeben wird, im Wortlaut der Bestimmung nicht klar zum Ausdruck kommt; die Lösung entspricht jedoch dem Zweck der Bestimmung, die Durchführung derartiger interkantonaler Unternehmen zu erleichtern. Im vorliegenden Fall ist das Ergebnis umso weniger stossend, als der Grosse Rat im Rahmen des Antrages des Regierungsrates hinsichtlich der Kreditgewährung über das eingeschlagene Vorgehen orientiert worden war und ihm im Rahmen der - unbestrittenermassen verfassungskonformen - Kreditgewährung stillschweigend zugestimmt hat. Die Rüge des Beschwerdeführers, die Beschwerdegegnerin und die im Zusammenhang damit bestellte Rekurskommission seien in Verletzung der St. Galler KV errichtet worden, erweist

sich somit als unbegründet. Unter diesen Umständen braucht nicht geprüft zu werden, ob die Beschwerde schon deshalb abzuweisen wäre, weil der Beschwerdeführer in einem früheren Verfahren die Verfassungsmässigkeit des interkantonalen Güterzusammenlegungsunternehmens und der von den beiden Kantonsregierungen bestellten Rekurskommission nicht gerügt hatte.