Urteilskopf

98 Ia 43

8. Auszug aus dem Urteil vom 1. März 1972 i.S. Neth und Felber gegen Baukonsortium Kreuzbühl, Gemeinderat Meggen und Regierungsrat des Kantons Luzern
Regeste (de):
Bau privater Quartierstrassen, Eigentumsgarantie, derogatorische Kraft des Bundesrechts

Kantonale Ordnung, wonach private Strassen zur Erschliessung von Bauland mangels Einigung der beteiligten Grundeigentümer auf deren Kosten von der Gemeinde erstellt werden können und dieser dafür das Enteignungsrecht erteilt werden kann.

- Diese Ordnung verstösst nicht gegen Bundesrecht (Erw. 2 c).

- Die zweckmässige Erschliessung von Bauland kann auch dann im öffentlichen Interesse liegen, wenn sie den privaten Interessenten überlassen wird (Erw. 3).

- Zulässigkeit der Erteilung des Enteignungsrechts an Private (Erw. 4).

Regeste (fr):
Construction de routes de quartier privées, garantie de la propriété, force dérogatoire du droit fédéral.

Réglementation cantonale selon laquelle, à défaut d'entente entre les propriétaires fonciers intéressés, des routes privées pour l'équipement de terrains à bâtir peuvent être construites par la commune aux frais des propriétaires et le droit d'exproprier peut lui être accordé à cet effet:

- Cette règle ne viole pas le droit fédéral (consid. 2 c).

- L'équipement rationnel de terrains à bâtir peut aussi présenter un caractère d'intérêt public lorsqu'il doit se faire par les propriétaires eux-mêmes (consid. 3).

- Admissibilité de l'octroi du droit d'exproprier à des personnes privées (consid. 4).

Regesto (it):
Costruzione di strade di quartiere private, garanzia della proprietà, forza derogatoria del diritto federale.

Regolamentazione cantonale secondo cui, in assenza di un accordo tra i proprietari fondiari interessati, strade private per l'urbanizzazione di terreni edili possono essere costruite dal comune a spese dei proprietari, e il diritto d'espropriare può essergli conferito a tal fine.

- Questa regola non viola il diritto federale (consid. 2 c).

- L'urbanizzazione razionale di terreni edili puç pure presentare un carattere d'interesse pubblico quando deve essere eseguita dai proprietari medesimi (consid. 3).

- Ammissibilità del conferimento del diritto d'espropriare a persone private (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 43

BGE 98 Ia 43 S. 43

Aus dem Sachverhalt:
Das Strassengesetz des Kantons Luzern vom 15. September 1964 (StrG) regelt die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse an den öffentlichen und privaten Strassen. Gemäss seinem § 2 gibt es

BGE 98 Ia 43 S. 44

verschiedene Arten von Strassen, u.a. öffentliche sowie private Quartierstrassen (Ziff. 4). Quartierstrassen sind vorwiegend dem Ortsverkehr sowie der Erschliessung und Überbauung dienende öffentliche oder private Strassen, die Teile einer Ortschaft miteinander oder mit Kantons- und Gemeindestrassen verbinden (§ 10). Öffentliche Quartierstrassen stehen im Eigentum der Gemeinde und diese trägt dafür die Strassenbaulast (§ 45). § 48 bestimmt: "Neubau und Korrektion privater Quartierstrassen erfolgen auf Grund genehmigter Bebauungs- und Strassenpläne, und zwar: 1. durch die beteiligten Grundeigentümer nach den Normalien und unter Aufsicht des Gemeinderates, 2. durch die Gemeinde, wenn sich die beteiligten Grundeigentümer nicht verständigen können und ein begründetes Begehren eines oder mehrerer Beteiligter vorliegt. " Träger der Strassenbaulast für die privaten Quartierstrassen sind die Grundeigentümer, denen durch die Anlage der Strasse Vorteile erwachsen (§ 49). Strassenbauprojekte sind öffentlich bekannt zu machen und es kann gegen sie beim Gemeinderat Einsprache erhoben werden. Einsprachen sind vom Regierungsrat zu behandeln, der allenfalls den Plan auch zu genehmigen hat (§ 76 in Verbindung mit §§ 68 und 69). Ferner bestimmt § 77 unter dem Marginale "Enteignung" in der Fassung des Enteignungsgesetzes vom 29. Juni 1970: "Mit der Genehmigung des Strassenprojektes wird dem Träger der Strassenbaulast das Enteignungsrecht erteilt, soweit eine Enteignung zur Erfüllung der Aufgaben aus der Strassenbaulast erforderlich und eine Verständigung nicht möglich ist. Die für den Erwerb der erforderlichen Rechte zu leistende Entschädigung wird, sofern keine gütliche Einigung zustande kommt, im Schätzungsverfahren gemäss Enteignungsgesetz festgesetzt." B. - Franz Felber und Hans Neth sind Eigentümer zweier benachbarter Grundstücke in Meggen. Über die beiden Grundstücke führt als Abzweigung der Schlösslistrasse, einer öffentlichen Strasse, ein Privatsträsschen, der Kreuzbühlweg, der die beiden genannten Grundstücke erschliesst. Ein aus sieben Mitgliedern bestehendes "Baukonsortium Kreuzbühl", hat in einiger Entfernung eine grössere Liegenschaft erworben und sie zum Teil bereits gemäss einem von der Gemeinde Meggen genehmigten privaten Bebauungsplan überbaut. Mit dieser

BGE 98 Ia 43 S. 45

Genehmigung hatte der Gemeinderat die Auflage verbunden, der Kreuzbühlweg sei auf eine Fahrbahnbreite von 5,50 m mit Trottoir als private Quartierstrasse auszubauen. Soweit das Konsortium Kreuzbühl dazu in der Lage war, hat es die Strasse auflagegemäss gebaut. Das vorderste, über die Grundstücke Felber und Neth führende Teilstück konnte es noch nicht ausführen, da es sich mit den beiden Eigentümern nicht einigen konnte. Neth hätte ungefähr 120 m2 seines Grundstückes zu Strassenareal abzutreten, Felder ca. 90 m2. Das Konsortium erstellte auf diesem Abschnitt neben dem bestehenden Weg eine provisorische Baustrasse. In der Folge arbeitete es ein Strassenprojekt aus und unterbreitete es der Gemeinde mit dem Ersuchen, es sei zu genehmigen und die Strasse in Anwendung von § 48 Ziff. 2 StrG von der Gemeinde zu bauen. Der Gemeinderat beschloss daraufhin

am 1. März 1971, das noch fehlende Teilstück der privaten Quartierstrasse Kreuzbühlweg werde nach § 48 Ziff. 2 StrG durch die Gemeinde auf Kosten der Grundeigentümer, denen durch die Strasse Vorteile erwachsen, gebaut; ferner ordnete er die öffentliche Bekanntmachung des Strassenprojektes an. Einen von Neth und Felder gegen diesen Gemeinderatsbeschluss eingereichten Rekurs wies der Regierungsrat des Kantons Luzern am 8. Oktober 1971 ab. Er stellte fest, der geplante Weg erschliesse ein Baugebiet mit etwa 30 Einfamilienhäusern, verbinde diese mit der Schlösslistrasse, einer Gemeindestrasse, und sei somit eine Quartierstrasse. Das Vorgehen nach § 48 Ziff. 2 StrG setze nicht voraus, dass alle Eigentümer mit der geplanten Strasse einverstanden seien. Der Zweck der Bestimmung bestehe darin, die Erschliessung von Bauland zu fördern und zu verhindern, dass Eigentümer, deren Land für den Strassenbau beansprucht werden müsse, dies verunmöglichten oder zur Durchsetzung übersetzter Landpreise und Entschädigungsforderungen ausnützten. Es liege im öffentlichen Interesse, dass das in Frage stehende Land strassenmässig vernünftig erschlossen werden könne. Werde das Strassenprojekt vom Regierungsrat genehmigt, sei damit dem Träger der Strassenbaulast das Enteignungsrecht eingeräumt, das von der Gemeinde stellvertretend ausgeübt werden könne. Mit der staatsrechtlichen Beschwerde beantragen Hans Neth und Franz Felder, der Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben. Sie machen Verletzung der Eigentumsgarantie nach

§ 9 KV, des Art. 4 BV und des Art. 2 der Übergangsbestimmungen zur BV geltend. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Die gesetzliche Pflicht, die Strassenbaulast für den Bau und Unterhalt einer privaten Quartierstrasse auch ohne ein entsprechendes Einverständnis übernehmen oder für den Bau wenigstens Grundeigentum zur Verfügung stellen zu müssen, stellt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar, und zwar auch insoweit, als sie die Beteiligung an einem an sich privaten Unternehmen verlangt. Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dürfen nach Art. 22ter BV dem Eigentümer nur auferlegt werden, wenn für sie eine gesetzliche Grundlage besteht und sie im öffentlichen Interesse liegen. Sie müssen, falls sie in ihren Wirkungen einer Enteignung gleichkommen, gegen Entschädigung erfolgen. § 9 der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1875, den die Beschwerdeführer anrufen, hat keinen über die bundesrechtliche Eigentumsgarantie hinausgehenden Inhalt und ist deshalb neben Art. 22ter BV ohne selbständige Bedeutung. b) Ob eine gesetzliche Grundlage für einen staatlichen Eingriff in das Eigentum vorhanden ist, prüft das Bundesgericht frei, wenn der Eingriff besonders schwer ist, im übrigen aber nur auf Willkür hin (BGE 96 I 133 E. 3). Der zwangsweise Einbezug in ein Unternehmen, das die Anlage einer privaten Strasse bezweckt, die auch dem Betroffenen selbst dient, wie § 48 Ziff. 2 StrG ihn vorsieht, stellt im allgemeinen keinen schweren Eingriff in die Rechte des Eigentümers dar. Das ist umsoweniger der Fall, als eine damit allenfalls verknüpfte Enteignung nur gegen Entschädigung erfolgen darf, wie das im vorliegenden Fall unbestritten ist (vgl. auch den Einbezug in eine Baulandumlegung, BGE 96 I 133, E. 3). Ob eine gesetzliche Grundlage für den Einbezug in ein Unternehmen nach § 48 Ziff. 2 StrG besteht, ist daher an sich nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür zu überprüfen. Dagegen stellt der zwangsweise Entzug von Grundeigentum in der Regel einen schweren Eingriff in die Rechtsstellung des betroffenen Eigentümers dar. Da das Verfahren nach § 48 Ziff. 2 StrG eine Voraussetzung für eine allenfalls notwendige Enteignung und mit dem Verfahren nach § 76 f. ein funktionelles Ganzes bildet,

rechtfertigt es sich, frei zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid, der aller Voraussicht nach zu einer Enteignung führen wird, auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. c) Art. 702 ZGB stellt es in der Form eines unechten Vorbehaltes den Kantonen anheim, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl, d.h. im öffentlichen Interesse, aufzustellen und zwar unter anderem auch über das Strassenwesen. Art. 703 ZGB verhält die Kantone sodann, für Bodenverbesserungen, zu denen auch die Anlage von Wegen gehört, gegebenenfalls widerstrebende Einzelne in Zwangsgemeinschaften einzubeziehen, sofern die in Abs. 1 dieses Artikels angeführten Voraussetzungen gegeben sind. Nach Abs. 3 kann die kantonale Gesetzgebung die Durchführung solcher Bodenverbesserungen darüber hinaus erleichtern und die entsprechenden Vorschriften auf Baugebiet anwendbar erklären. Der Kan.. ton Luzern hat von dieser Möglichkeit in § 48 Ziff. 2 StrG Gebrauch gemacht, indem er in den Fällen, in denen Weganlagen im Baugebiet wegen des Widerstandes einzelner Eigentümer scheitern würden, den Gemeinden die Befugnis erteilt, den Bau zu Lasten der Eigentümer selber an die Hand zu nehmen. Schon auf Grund dieser bundesrechtlichen Ordnung erledigt sich die von den Beschwerdeführern vor allem mit Berufung auf Art. 64 BV vorgebrachte Behauptung, der angefochtene Entscheid verletze Art. 2 der Übergangsbestimmungen zur BV. § 48 Ziff. 2 StrG bezweckt nichts anderes als eine bundesrechtlich erwünschte erleichterte Anlage von Wegen im Baugebiet im Interesse einer angemessenen Erschliessung desselben. Dem Bundesgesetzgeber ist es jedenfalls dabei nicht entgangen, dass auch mit dem nachbarrechtlichen Anspruch auf einen Notweg eine minimale Erschliessung erzwungen werden könnte; er ist aber bewusst darüber hinaus gegangen. Die in § 48 Ziff. 2 StrG enthaltene kantonale Regelung als solche ist daher nicht verfassungswidrig und stellt eine genügende gesetzliche Grundlage für die den Beschwerdeführern auferlegte Verpflichtung dar, die Strassenbaulast für das von der Gemeinde zu erstellende Teilstück des Kreuzbühlweges zu übernehmen oder wenigstens Land dafür abzutreten. d) (Abweisung des Einwands, dass die Einleitung des Verfahrens nach § 48 Ziff. 2 StrG nur aufgrund von genehmigten Strassenplänen erfolgen könne).

3. Das Bundesgericht prüft im weitern frei, ob öffentlichrechtliche

Eigentumsbeschränkungen oder Enteignungen durch das öffentliche Interesse gedeckt sind (BGE 96 I 559 E. 3 a). Für die vorgesehene Strassenanlage ist das öffentliche Interesse in zweifacher Hinsicht gegeben. Die Strasse hat einmal der rationellen Erschliessung von Bauland zu dienen. Die zweckmässige Erschliessung von Bauland gehört aber heute zu den Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen (BGE 90 I 332 E. 3 a a mit Hinweis; IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung Nr. 433 II a; MEYER-HAYOZ, Syst. Teil, N. 223 d). Das trifft selbst dann zu, wenn die Erstellung von Erschliessungsstrassen zugleich auch die privaten Interessen der Anstösser fördert. Bei Strassenbauten steht das öffentliche Interesse im allgemeinen solange im Vordergrund, als es mehrere Grundstücke zu erschliessen gilt oder die Erschliessung im Hinblick auf die Schaffung einer grösseren Zahl von Wohnstätten erfolgt. Vorsorge für eine zweckmässige Bodennutzung und Besiedlung des Landes zu treffen, ist sogar eine Bundesaufgabe (Art. 22quater BV). Im vorliegenden Fall soll die neue Strasse eine grössere Anzahl von Wohnstätten erschliessen. Ob es sich dabei um Luxusbauten handelt, wie die Beschwerdeführer behaupten und die Beschwerdegegner bestreiten, kann, weil unwesentlich, dahingestellt bleiben. Die Beschwerdeführer haben auch nicht nachgewiesen, dass der Einbezug in das Strassenbauunternehmen, sei es als Träger der Strassenbaulast, sei es als blosse Enteignete, sie unverhältnismässig belaste und dass eine andere Strassenführung sie weniger schwer belasten würde. Sie können sich der Strassenführung zudem noch im Strassenprojektverfahren widersetzen. Im weitern besteht aber auch ein öffentliches Interesse der Ge-

meinde an einer genügenden und zweckmässigen Zufahrt zu dem im Bau begriffenen Quartier mit Rücksicht auf die öffentlichen Dienste, wie z.B. Brandschutz, Kehrichtabfuhr, Schneeräumung usw., die die Gemeinde den Bewohnern des Quartiers zu erbringen hat. Die Gemeinde hat deshalb auch die Erschliessung durch eine ordnungsgemässe Strassenanlage zur Bedingung für die Überbauung gemacht und damit das öffentliche Interesse, das sie an der privaten Quartierstrasse nimmt, bekundet. Die Beschwerdeführer wenden ein, wenn es tatsächlich mit dem Strassenbau ein öffentliches Interesse zu befriedigen gelte, wäre es Sache der Gemeinde, die Quartierstrasse als öffentliche

Gemeindestrasse zu bauen. Allein der Umstand, dass das StrG die Sorge für den Bau von Quartierstrassen zum Teil den privaten Interessenten überlässt, schliesst nicht aus, dass der Bau im öffentlichen Interesse liegt. Es ist nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber, je nach der Bedeutung der Strassenverbindung, die Strassenbaulast dem Gemeinwesen oder den Privaten auferlegt. Ob die eine oder die andere Möglichkeit gewählt werden muss, wird häufig von der wirtschaftlichen Kraft der Gemeinde abhängen. Es ist dabei eine Stufenfolge von Gestaltungsmöglichkeiten denkbar und statthaft. Auch wenn das Gemeinwesen den Strassenbau als eigene Aufgabe betrachtet, steht es ihm z.B. frei, Privaten, die aus der Strasse einen Vorteil ziehen, die Bau- und Unterhaltskosten ganz oder teilweise aufzuerlegen (vgl. §§ 43 und 47 StrG). Das StrG stellt hier zutreffend auf den Grad des an einer Strasse bestehenden öffentlichen Interesses ab. So sieht z.B. § 50 vor, dass die Gemeinde an den Bau und Unterhalt privater Quartierstrassen Beiträge leisten kann, sofern das öffentliche Interesse daran ein erhebliches ist.

4. Die Beschwerdeführer beanstanden schliesslich, dass Private Träger der Strassenbaulast und damit auch des Enteignungsrechtes werden können. Abgesehen davon, dass im vorliegenden Fall die Enteignung durch die Gemeinde, allerdings in einer Art Vertretung der Baulastträger, durchgeführt wird, verstösst es nicht gegen die Eigentumsgarantie oder gegen Art. 4 BV, wenn das Enteignungsrecht Privaten übertragen wird. Erforderlich ist bloss, dass das von den Privaten zu erstellende Werk im öffentlichen Interesse liegt (GRISEL, Droit administratif suisse, S. 365, LAFONT, Die Subjekte der Enteignung, Diss. 1931, S. 12 ff.). Die aus § 77 StrG in Verbindung mit § 48 Ziff. 2 StrG fliessende Ordnung steht im übrigen auch in Einklang mit § 4 Abs. 2 des luzernischen Enteignungsgesetzes vom 29. Juni 1970.