

S. 205 / Nr. 38 Eigentumsgarantie (d)

BGE 64 I 205

38. Auszug aus dem Urteil vom 30. September 1938 i. S. Schneider gegen Regierungsrat des Kantons Thurgau.

Regeste:

Verhältnis der öffentlichrechtlichen Beschränkungen des Grundeigentums zur Eigentumsgarantie. Für die Durchführung eines Umlegeverfahrens sind gesetzliche Grundlage und öffentliches Interesse, nicht dagegen die Voraussetzungen der Expropriation erforderlich.

A. - § 11 der Kantonsverfassung des Kantons Thurgau statuiert die Unverletzlichkeit des Eigentums. «Ausnahmsweise ist jeder nach den Vorschriften des Gesetzes verpflichtet, sofern die öffentliche Wohlfahrt es erfordert, Grundeigentum oder andere Privatrechte an den Staat oder an eine Gemeinde oder an Privatunternehmungen, an letztere jedoch nur zufolge Beschlusses des Grossen Rates, gegen volle Entschädigung abzutreten.»

Das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG) schreibt in § 92 vor

«Bis zum Erlass eines kantonalen Baugesetzes sind die Orts- und Munizipalgemeinden berechtigt, durch Gemeindebaureglemente für die ganze Gemeinde oder für einzelne Gemeindeteile Vorschriften über das Bauwesen sei es nur mit Bezug auf neu zu erstellende, oder

Seite: 206

auch mit Bezug auf bereits bestehende Gebäude zu erlassen, insbesondere über:

a) ...

b) die Aufstellung von Quartierplänen und die Anlegung von Quartierstrassen, sowie die hiefür nötigenfalls vorzunehmenden Grenzveränderungen, die Zusammenlegung und Neueinteilung sämtlicher Baugrundstücke.»

Im Anschluss hieran bestimmt das im Jahre 1933 durch die Munizipalgemeinde Kreuzlingen erlassene Reglement über das Bau- und Strassenwesen in Art. 7:

a) «um eine zweckentsprechende Überbauung der einzelnen Grundstücke zu ermöglichen, kann der Gemeinderat von sich aus oder auf Ansuchen von Beteiligten eine Umlegung von ungünstig gruppierten Landkomplexen vornehmen (EG z. ZGB § 92 lit. b).»

B. - Heinrich Lang ist Eigentümer eines an der Remisbergstrasse in Kreuzlingen gelegenen Grundstückes, das mit Rücksicht auf seine Grösse und übrige Beschaffenheit nicht rationell bebaubar ist. Nördlich und westlich davon liegt das dem Rekurrenten G. Schneider gehörende Grundstück. Im August 1937 reichte Lang dem Gemeinde" rat Kreuzlingen ein Baugesuch für seine Liegenschaft ein. Dieser lehnte das Gesuch ab und beschloss gleichzeitig, für die Grundstücke Lang und Schneider das Umlegeverfahren durchzuführen.

Die gegen diesen Beschluss an den Regierungsrat des Kantons Thurgau erhobene Beschwerde des Rekurrenten wurde durch Entscheid vom 24. /31. Mai 1938 abgewiesen. Darin wird die Existenz eines öffentlichen Interesses an der Umlegung bejaht, weil ohne die vorgesehene Massnahme bei der Lage der Strasse und der Baulinie ein 400 m langer Landstreifen längs einer wichtigen Strasse brach liegen bleiben müsste. Das Umlegeverfahren sei auch nicht deshalb unzulässig, weil Lang ein Grundstück einzuwerfen habe, das schon unbebaubar gewesen sei, als er es erworben habe. Der Rekurrent werde auch nicht geschädigt, nachdem allfällige Vor- und Nachteile gütlich

Seite: 207

oder im Expropriationsverfahren ausgeglichen werden müssten.

C. - Mit rechtzeitig erhobener staatsrechtlicher Beschwerde beantragt der Rekurrent unter Berufung auf Art. 4 BV und § 11 KV die Aufhebung der Beschlüsse des Gemeinde- und des Regierungsrates. Er behauptet, dass nicht eine Grenzregulierung und Grundstücks-Zusammenlegung, sondern eine Zwangsabtretung und eine Zerstückelung von Grundstücken eintrete. Die Voraussetzungen einer Abtretung seien nicht erfüllt; sofern die Abtretung an einen Privaten derjenigen an eine Privatunternehmung gleichgestellt würde, fehle es an dem durch die Verfassung geforderten Beschluss des Grossen Rates. Ausserdem werde die Abtretung nicht durch die öffentliche Wohlfahrt geboten. Diese stehe der Umlage oder einer Abtretung vielmehr entgegen. Während das Grundstück Lang schon beim Erwerb durch diesen nicht überbaubar gewesen sei, lasse dasjenige des Rekurrenten eine zweckmässige Überbauung zu und würde durch die Umlage zerschnitten. Es sei eventuell die Übereinstimmung des § 92 EG und des Gemeinde-Reglementes auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen. Nach Auffassung des Rekurrenten sei indes deren Anwendung willkürlich.

D. - Der Regierungsrat des Kantons Thurgau und der Gemeinderat von Kreuzlingen beantragen die Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

1.- Die Eigentumsgarantie des § 11 KV enthält wie andere Kantonsverfassungen zwar den Vorbehalt der Abtretung von Grundeigentum oder andern Privatreechten im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt, d. h. jenen der Expropriation im technischen Sinne; dagegen fehlt ein ausdrücklicher Vorbehalt für andere öffentlichrechtliche Beschränkungen des Grundeigentums im Interesse der Bau-, Feuer- und Gesundheitspolizei, der

Seite: 208

Bodenverbesserungen, Zusammenlegung von Grundstücken, der Sicherung von Landschaften und Aussichtspunkten vor Verunstaltung usw. Trotzdem sind die Kantone, und im Rahmen des kantonalen Rechtes, auch die Gemeinden berechtigt, dem Grundeigentum öffentlichrechtliche Beschränkungen aufzuerlegen, ohne dass dadurch die verfassungsmässig garantierte Eigentumsfreiheit verletzt würde. Die Ermächtigung zu derartigen Einschränkungen liegt zwar nicht in Art. 702 ZGB, wie vom Regierungsrat in seiner Vernehmlassung angenommen wird, weil dieser Bestimmung als einem sogenannten unechten Vorbehalt nur deklaratorische Bedeutung zukommt, sondern in der kantonalen Souveränität begründet. Wenn sich dabei gelegentlich derartige öffentlichrechtliche Beschränkungen von der Expropriation äusserlich nur schwer unterscheiden lassen, speziell dann, wenn die Beschränkungen erst auf Grund eines speziellen Verwaltungsaktes wirksam werden, oder wenn im einen wie im andern Falle ein Entschädigungsverfahren Platz greift, so unterscheiden sie sich doch von dieser dadurch, dass sie objektive Schranken des Eigentums darstellen, denen alles Privateigentum virtuell unterworfen ist, während bei der Expropriation ein nach der geltenden Eigentumsordnung bestehendes Recht im öffentlichen Interesse beschränkt oder entzogen wird (BGE 57 I S. 210; HAAB, Komm. zu Art. 702 ZGB Note 3). Die Garantie des Eigentums würde, wie das Bundesgericht schon wiederholt erklärt hat, durch derartige öffentlichrechtliche Beschränkungen erst dann verletzt, wenn es an einer gesetzlichen Grundlage für den Eingriff oder am Erfordernis des öffentlichen Interesses an demselben fehlen würde (BGE 31 I S. 21; 42 I S. 204; 47 II S. 511; 56 I S. 272; 57 I S. 210; 60 I S. 270).

Der Rekurrent bestreitet im Grunde nicht, dass das EG in den §§ 90 & ff. («II. Öffentlichrechtliche Beschränkungen, Art. 702 ZGB») die gesetzliche Regelung für die in Frage stehenden Beschränkungen enthalte, noch behauptet er, dass das durch den Regierungsrat

Seite: 209

genehmigte Reglement über das Bau- und Strassenwesen der Gemeinde Kreuzlingen, welches gestützt auf die in § 92 EG ausgesprochene Ermächtigung erlassen worden ist, über den gesetzlichen Rahmen hinausgehe oder nicht in richtiger Form erlassen worden sei. Er könnte das auch gar nicht mit Aussicht auf Erfolg tun, nachdem die Gemeinden durch das EG ausdrücklich ermächtigt werden, einen Bebauungsplan aufzustellen, die erforderlichen Bau- und Niveaulinien zu bestimmen, Quartierstrassen anzulegen, die dafür nötigen Grenzveränderungen und die Zusammenlegung und Neueinteilung sämtlicher Baugrundstücke vorzunehmen.

Er bestreitet vielmehr lediglich das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses und macht geltend, dass in den angefochtenen Entscheiden eine willkürliche Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen liege.

Mit Rücksicht darauf kann sich nur fragen, ob der Regierungsrat zu Unrecht angenommen habe, es bestehe an der Anordnung der Umlage ein öffentliches Interesse, ob sich sein Entscheid nur zum Schein auf Gesetz und Verordnung stütze und deren Anwendung im vorliegenden Fall willkürlich sei.

2.- Weil nicht eine Expropriation im Sinne von § 11 KV, sondern in Frage steht, ob sich der Rekurrent die öffentlichrechtliche Beschränkung des Umlegeverfahrens gefallen lassen müsse, ist daher auch nicht zu untersuchen, ob die Voraussetzungen einer Expropriation gegeben wären. Der Gemeinderat von Kreuzlingen hat allerdings die Einleitung eines Expropriationsverfahrens angeordnet, nachdem sich die Parteien auf das Gutachten über die Schätzung der Grundstücke nicht einigen können. Aber damit wollte er nicht unabhängig vom Umlegeverfahren und unter Verzicht auf dasselbe eine Expropriation im Sinne von § 11 KV anordnen, sondern lediglich gemäss Art. 8 lit. c des Reglementes die gerichtliche Feststellung der für die beteiligten Grundeigentümer aus der Durchführung des Verfahrens erwachsenden

Seite: 210

Vor- und Nachteile und deren Ausgleichung durch eine Entschädigung erwirken. Ganz abgesehen davon, dass diese Verfügung durch die obergerichtliche Rekurskommission aufgehoben wurde, weil noch nicht rechtskräftig abgeklärt sei, dass das Umlegeverfahren Platz zu greifen habe, kann aus ihr aus dem bereits genannten Grunde vom Rekurrenten nicht abgeleitet werden, es stehe ihm ein

Anspruch auf die Durchführung der Expropriation mit den in § 11 KV genannten Voraussetzungen und dem dafür geltenden Verfahren zu. Damit entfallen insbesondere die Einwendungen des Rekurrenten, die Enteignung werde nicht für eine Privatunternehmung verlangt, es fehle an der Voraussetzung der «öffentlichen Wohlfahrt» und der erforderlichen Zustimmung des Grossen Rates.

3.- Das Interesse an der Durchführung des Umlegeverfahrens hinsichtlich der beiden Grundstücke ist ein baupolizeiliches. Die Gemeinde hat, wie in dem angerufenen Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Mahle vom 14. Februar 1936 ausgeführt worden ist, ein Interesse daran, dass die an den von ihr erstellten Quartierstrassen liegenden Grundstücke überbaut und dass die wegen ihrer Lage oder sonstigen Beschaffenheit unbebaubaren Parzellen in bebaubare umgewandelt werden, damit sie nicht gezwungen ist, in unwirtschaftlicher Weise Quartierstrassen anzulegen. Sie ist ferner auch daran interessiert, dass in einer Weise gebaut werden könne, die dem Charakter des Quartiers und der Ortschaft selbst entspricht (vgl. Art. 14 des Reglementes). Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass dieses Interesse öffentlicher Art ist. Dass aber Lang bei der gegenwärtigen Situation nicht bauen kann, ist unbestritten, und dass sein Grundstück nicht erst durch die Anlage der Strasse unbebaubar wurde, gleichgültig. Das Interesse des Rekurrenten, das an sich bebaubare ungeteilte Grundstück behalten zu können, ist ein ausschliesslich privates; höchstens dann, wenn durch die Umlegung dem

Seite: 211

Rekurrenten eine rationelle Überbauung der ihm verbleibenden Parzellen verunmöglicht würde, wäre die Existenz eines öffentlichen Interesses in Frage gestellt. Dass dies zutrefte, wird in der Beschwerde nicht behauptet und es trifft offenbar auch nicht zu