

URTEIL

vom 12. September 2006

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Zuteilung von Massaland

1. Im Rahmen der Gesamtmelioration ... verblieben der Meliorationskommission verschiedene Massalandparzellen. Am 8. November 2005 setzte sie das Reglement für „die Zuteilung von Massaland durch die Meliorationskommission“ in Kraft. Gestützt auf dieses Reglement schrieb die Meliorationskommission ... am 28. November 2005 die Massalandparzellen im Bezugsgebiet der Gesamtmelioration ... zum Verkauf aus. Die Unterlagen wurden vom 2. bis 21. Dezember 2005 zur Einsichtnahme aufgelegt und innert der Auflagefrist meldete ... beim Präsidenten der Meliorationskommission sein Interesse am Erwerb mehrerer Parzellen Massaland (u.a. Parzelle 600) an.
Im April 2003 hatte ... nach der Auflage der Neuzuteilung im Meliorationsverfahren die an Parzelle 600 angrenzende Parzelle 601 käuflich erworben.
2. Mit Verfügung vom 10. März 2006 teilte die Kommission ... mit, dass die von ihm gewünschten Parzellen (u.a. Parzelle 600) anderen Interessenten veräussert würden und er gestützt auf das Reglement nicht berücksichtigt werden könne.
3. Mit Schreiben vom 15. Dezember 2005 hatten sich auch die Eheleute ..., welche in ... einen mittelgrossen Landwirtschaftsbetrieb führen, um den Kauf der Parzellen 411, ..., 629, ..., und 703, ..., beworben. Sie hatten die Parzelle 411 bevorzugt, eventualiter die Parzelle 703 und subeventualiter die Parzelle 629, wobei sie bekannt gaben, nur eine dieser Parzellen kaufen zu wollen.

4. a) Am 3. April 2006 erhob ... gegen die Veräusserung von Parzelle 600 an ... Einsprache. Der Gemeindeganzlist habe ihm gesagt, er erfülle die Voraussetzungen gemäss Reglement nicht lückenlos, weil er die Rechnung vom 27. November 2004 über Fr. 760.-- nicht bezahlt habe.
- b) Am 10. April 2006 lud die Schätzungskommission ... zu einer Einigungsverhandlung ein. Die Schätzungskommission schlug die Zuweisung von einem Drittel der Parzelle 600 an ... vor, womit dieser nicht einverstanden war.
5. Die Kommission erliess am 10. April, mitgeteilt am 8. Mai 2006, einen Entscheid. Darin wurde festgehalten, dass ... die finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Gesamtmelioration erfüllt habe. Gemäss den Zuteilungsgrundsätzen liesse sich die Zuweisung der Parzelle 600 an den Einsprecher auch vertreten. Jedoch könne sich die Kommission der Meinung des Einsprechers nicht anschliessen, dass in diesem Fall der Zweck der optimalen Arrondierung verfolgt werden müsse. Vielmehr sei zu berücksichtigen, dass die Interessen von Landwirt ..., der in unmittelbarer Nähe sein Betriebszentrum habe und über die Neuzuteilung nur in geringer Mehrzuteilung bedacht worden sei, höher zu gewichten seien.
6. Dagegen liess der Rekurrent am 29. Mai 2006 Rekurs erheben und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und es sei dem Rekurrenten die ganze Parzelle 600 im Halte von 5'173 m² zu einem Kaufpreis von Fr. 38'798.-- zuzuteilen. Eventualiter sei die Sache der Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Dem Rekurs sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Letzterem Antrag wurde seitens des Instruktionsrichters stattgegeben.
- Die Meliorationskommission sei nicht frei bei der Zuteilung von Massaland. Die Zuteilung sei auf sachfremden Gründen erfolgt und damit willkürlich. Der Rekurrent erfülle die Voraussetzungen des Reglements und daher habe die Zuteilung nach den Regeln des Reglements an ihn zu erfolgen. Die verfügte Parzellierung widerspreche Ziel und Zweck einer Gesamtmelioration. Die

Parzelle hätte nur im Einvernehmen mit den Anstössern aufgeteilt werden können. Ein Einvernehmen sei nicht erzielt worden und die Interessenten ... seien nicht Anstösser der Parzelle 600.

Eine Zuteilung an die Interessenten ... stelle keine Optimierung der Arrondierung dar. Nicht von Belang sei, dass die Interessenten ... bei der Neuzuteilung nur mit einer geringen Mehrzuteilung bedacht worden seien.

7. Am 15. Juni 2006 liessen die Interessenten ... die Abweisung des Rekurses beantragen.

In keinem Erlass sei vorgeschrieben, wie das Massaland zu verteilen sei. Die ausführenden Organe hätten daher einen erheblichen Ermessensspielraum und könnten Kriterien für den Verkauf aufstellen. Diese müssten sachgerecht sein.

Eine Zuteilung der Parzelle 600 an den Rekurrenten würde ihn über Gebühr bevorzugen. Dies wäre vorliegend stossend, da der Rekurrent die Parzelle 601 erst nach der Auflage der Neuzuteilung käuflich erworben habe, wohl mit der Nebenabsicht, dadurch seine Position bei der Verwertung von Massaland verbessern zu können.

Des Weiteren würde die Zuweisung der Parzelle 600 keine Arrondierung bewirken. Die Meliorationskommission habe die Interessen von ... sogar berücksichtigt, indem sie diesem immerhin einen Drittel der Parzelle 600 zugeteilt und damit die Bewirtschaftungsverhältnisse von ... verschlechtert habe. Die Interessenten ... seien auf dieses Land existenziell angewiesen, der Rekurrent dagegen nicht; dieser sei nicht aktiver Landwirt mit eigenem Viehbestand und lasse sein Land durch Dritte bewirtschaften.

Am 19. Juni 2006 liessen die Meliorations- und die Schätzungskommission mitteilen, sie schlossen sich der Vernehmlassung an und verzichteten auf eigene Ausführungen und beantragten die Abweisung des Rekurses.

8. In der Replik vom 3. Juli 2006 liess der Rekurrent an seinen Anträgen festhalten. Die Eheleute ... hätten nur Interesse an den Parzellen 411, 629 und 703, nicht aber an der Parzelle 600 angemeldet. Die Parzelle 601 habe er nicht mit der von den Interessenten ... geltend gemachten Nebenabsicht erworben. Zudem sei das Reglement für die Massalandzuteilung erst im

November 2005 erlassen worden, sodass der Rekurrent beim Kauf von Parzelle 601 im April 2003 gar nicht habe wissen können, ob dies relevant werden würde.

Zwar stelle das Reglement kein Gesetz im formellen Sinn dar, aber es enthalte generell-abstrakte Normen, die für die Meliorations- und Schätzungskommission bindende Wirkung hätten. Auch wenn die Zuteilung von Massaland nach freiem Behördenermessen, entgegen dem Reglement, als zulässig erkannt würde, wäre der Rekurs aufgrund der allgemein geltenden Rechtsgrundsätze trotzdem gutzuheissen.

9. In der Duplik vom 8. August 2006 liessen die Eheleute ... an ihren Begehren festhalten. Der Rekurrent sei kein aktiver Landwirt. Es sei anzunehmen, dass ihm weder die Betriebsbeiträge noch Flächen- bzw. ökologischen Beiträge zustehen. Der Rekurrent sei anzuhalten nähere Angaben darüber zu machen und das Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung (ALSV) möge dazu einen Amtsbericht erstatten.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren bildet der Entscheid der Schätzungskommission vom 10. April 2006. Strittig und zu entscheiden ist, ob die Zuteilung der Massalandparzelle 600 zu Recht an die Rekursgegner erfolgt ist.

2. a) Unbestritten wird die Zuteilung von Massaland gesetzlich in keinem Erlass geregelt. Ebenso unbestritten ist, dass der Meliorationsgenossenschaft bei der Zuteilung ein erheblicher Ermessenspielraum zukommt.
Ermessen ist ein Entscheidungsspielraum der Verwaltungsbehörden, ein Freiraum, den der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden gewährt. Die gesetzliche Einräumung von Ermessen führt deshalb dazu, dass Verwaltungsgerichte die Angemessenheit der von den Verwaltungsbehörden getroffenen Entscheidungen – zumindest grundsätzlich – nicht überprüfen dürfen (vgl. Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich,

2002, Rz 429 f.). Daher ist es den Gerichten grundsätzlich verwehrt, die Betätigung des Ermessens durch die Verwaltungsbehörde zu überprüfen. Vor allem können sie einen Entscheid einer Verwaltungsbehörde wegen blosser Unangemessenheit nicht aufheben. Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und Ermessensunterschreitung sind dagegen qualifizierte Ermessensfehler und somit Rechtsverletzungen, die der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte zugänglich sind. Solche Entscheide müssen aufgehoben werden (Häfelin/Müller, Rz 473).

- b) Die Rekursgegner bringen vor, dass es sich beim Reglement, das im Hinblick auf die Zuteilung von Massaland erlassen wurde, nicht um eine generell-abstrakte Norm handle, jedenfalls die darin enthaltenen Bestimmungen vorfrageweise auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden könnten. Das akzessorische Prüfungsrecht bedeutet das Recht von Gerichten und Verwaltungsbehörden, die von ihnen anzuwendenden generellen Rechtssätze im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsanwendungsakt vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit, einschliesslich Verfassungsmässigkeit, hin zu überprüfen und im Fall der Rechtswidrigkeit nicht anzuwenden. Damit ist die Aussage der Rekursgegner in sich widersprüchlich, da nur generell-abstrakte Normen dem akzessorischen Prüfungsrecht unterstehen, individuell-konkrete Anordnungen können direkt auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Es ist nicht ersichtlich, weswegen es sich beim vorliegenden Reglement vom 8. November 2005 nicht um eine generell-abstrakte Norm handeln sollte, die die Meliorationskommission in der ihr zustehenden Kompetenz erlassen hat. Die Zuteilungskriterien und auch der Kreis der sich interessierenden Personen werden generell-abstrakt umschrieben. Kann die Meliorationskommission die Zuteilung der Massalandparzellen nach pflichtgemäsem Ermessen – insbesondere unter Wahrung des Rechtsgleichheitsgebotes, des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips – vornehmen, kann sie selbstverständlich auch generell-abstrakte Kriterien aufstellen, nach denen sie vorgehen will. Nach Meinung des Gerichts ist sie dann aber auch daran gebunden und ein Abweichen von den im Reglement aufgestellten Kriterien würde eine Ermessensüberschreitung darstellen, weil Ermessen in einem

Bereich ausgeübt würde, in dem der Rechtssatz (in casu das Reglement) kein Ermessen einräumt.

c) Gemäss Art. 5 des Reglements seien folgende Kriterien in nachfolgender Reihenfolge zu berücksichtigen:

1. *Die Zuteilung der Parzelle erfolgt zur Wahrung öffentlicher Interessen, bzw. zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Erwerb durch die Gemeinde).*
2. *Durch die Vergabe einer Massenlandparzelle soll der Zweck einer optimalen Arrondierung verfolgt werden.*
3. *Die Massenlandparzelle grenzt an die Neuzuteilung des Interessenten.*
4. *Im Einvernehmen mit den Bewerbern kann eine Massenlandparzelle aufgeteilt und die Teile können verschiedenen Interessenten zugeteilt werden, sofern diese Anstösser sind und die Massenlandteile mit deren Stammparzellen vereinigt werden.*
5. *Der Interessent hat eine grössere Minderzuteilung, gemessen absolut in Bonitierungspunkten.*
6. *Durch die Vergabe kann ein Servitut oder ein Recht gelöscht werden.*

Die Rekursgegner wenden nun ein, die im Reglement aufgeführten Voraussetzungen seien nicht sachgerecht und haben dabei insbesondere das Angrenzen an die Neuzuteilung des Interessenten im Auge. Es ist nicht ersichtlich, weswegen dieses Kriterium nicht sachgerecht sein soll. Das Ziel einer Gesamtmelioration ist es grössere, wohlgeformte Parzellen zu schaffen. Damit sollen die Mängel der Zerstückelung beseitigt werden. Dadurch, dass der Rekurrent Anstösser der Parzelle ist, kann durch eine Zuteilung an ihn die Grenze zwischen den zwei Parzellen aufgehoben werden und eine optimale Arrondierung gemäss Art. 5 Abs. 2 Ziff. 2 des Reglements angestrebt werden. Dies führt zu einer rationellen Verwendung des Bodens in der Landwirtschaft, was gestützt auf Art. 12 des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden (MelG; BR 915.100) einer der Zwecke der Melioration darstellt.

Zwar ist die Parzelle 601 vom Rekurrenten offenbar vor der Neuzuteilung erworben worden. Dies ist jedoch vorliegend nicht von Belang, da es vor allem auf das Angrenzen und nicht auf die Art des Erwerbes ankommt. Die Vermutung der Rekursgegner, der Rekurrent habe die Parzelle 601

rechtswidrig erworben um sich in eine bessere Position zu stellen, ist nach Meinung des Gerichts nicht belegt und nicht stichhaltig. Weiter bringen die Rekursgegner vor, die Zuteilung der Parzelle 600 an den Rekurrenten würde zu einer Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes führen. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt keine Ungleichbehandlung vor, wenn sie durch den Zweck der Melioration selbst gerechtfertigt erscheint (vgl. BGE 105 Ia 324). Vorliegend wird ein Zuschlag an den Rekurrenten durch den Zweck der Melioration gedeckt. Ferner führt eine Zuteilung an die Rekursgegner zu einer Schlechterstellung des Rekurrenten und ist gestützt auf Art. 5 des Reglements nicht gerechtfertigt.

- d) Das Gericht geht davon aus, dass die in Art. 5 des Reglements aufgeführten Zuteilungsgrundsätze für den Erwerb von Massaland einer Überprüfung allfälliger Verletzungen verfassungsmässiger Rechte ohne weiteres standhalten und anwendbar sind. Dies führt dazu, dass die Meliorationskommission sich bei der Veräusserung von Parzellen (u.a. Parzelle 600) an die von ihr aufgestellten Grundsätze halten musste, weil das von ihr aufgestellte Reglement den ihr zustehenden Ermessensspielraum einschränkt, indem es diesen auf die im Reglement aufgestellten Kriterien reduziert. Somit konnte sie keine weiteren Kriterien mehr einführen, insbesondere nicht dasjenige des Selbstbewirtschafters, welches im Reglement nicht figuriert. Dies ergibt sich deshalb, weil eine Meliorationsgenossenschaft, welche Massaland öffentlich zum Verkauf ausschreibt, an die von ihr im Reglement aufgestellten Bedingungen gebunden ist (vgl. PVG 1975 Nr. 62). Ein gegenteiliges Vorgehen verletzt das Prinzip von Treu und Glauben (Art. 5 der Bundesverfassung (BV; SR 101)).
3. Gemäss eigenen Angaben der Meliorationskommission im Beschlussprotokoll vom 8. Februar 2006 erfüllt der Rekurrent als einziger Bewerber die Voraussetzungen zum Erwerb von Parzelle 600. Trotzdem wurde die genannte Parzelle den Rekursgegnern zugeschlagen, obwohl diese keine im Reglement aufgeführten Kriterien erfüllen. Die Begründung, das Betriebszentrum der Rekursgegner liege in der Nähe, figuriert nicht im Reglement, weswegen der Zuschlag eine Ermessensüberschreitung

darstellte. Des Weiteren haben sich die Rekursgegner nicht einmal für die zur Diskussion stehende Parzelle interessiert.

4. Im angefochtenen Entscheid hat die Schätzungskommission die Parzelle 600 zu 1/3 dem Rekurrenten und zu 2/3 den Rekursgegnern zugeschlagen. Dieser Entscheid widerspricht aber offensichtlich Art. 5 Abs. 2 Ziff. 4 des Reglements, wonach eine Massalandparzelle nur im Einvernehmen mit den Bewerbern aufgeteilt werden kann und dies ohnehin nur möglich ist, sofern diese Anstösser sind und die Massalandanteile mit deren Stammparzellen vereinigt werden können. Erstens ist keine Vereinbarung zustande gekommen, wie die Schätzungskommission in ihrem Abschlussprotokoll vom 10. April 2006 festgehalten hat und andererseits können die Rekursgegner das Erfordernis des direkten Anstosses nicht erfüllen. Auch dieser Entscheid bedeutet eine Ermessensüberschreitung.
5. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der Entscheid der Schätzungskommission der Gesamtmelioration ... rechtsfehlerhaft ist. Unter Gutheissung des Rekurses ist der Entscheid aufzuheben und die Parzelle 600 dem Rekurrenten zum Preis von Fr. 38'798.-- zuzuteilen.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Der Rekurs wird gutgeheissen. Die Parzelle 600 ist dem Rekurrenten gemäss dem Verzeichnis der Massalandparzellen der Gesamtmelioration ... zum Preis von Fr. 38798.-- zuzuteilen.
2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von	Fr. 2'500.-
- und den Kanzleiauslagen von	Fr. 187.--
zusammen	Fr. 2'687.--

gehen zu 1/3 zulasten von ... und zu 2/3 zulasten der Gemeinde ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. ... entschädigen ... unter solidarischer Haftung aussergerichtlich mit Fr. 833.35 (inkl. MWST). Die Gemeinde ... entschädigt ... aussergerichtlich mit Fr. 1'666.65 (inkl. MWST).