

2. Kammer

URTEIL

vom 11. November 2008

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Güterzusammenlegung (Genehmigungsentscheid)

1. a) Am 28. Oktober 2002 beschloss die Gemeindeversammlung ..., die Gesamtmelioration über das ganze Gemeindegebiet, mit Ausnahme der Bauzonen und der Güterzusammenlegungs-Gebiete ... und ..., nach Art. 17 des Meliorationsgesetzes des Kantons Graubünden (MelG; BR 915.100) anzuordnen. Das Bezugsgebiet umfasst total 886.4 ha, die Gesamtlänge des vorgesehenen Güterwegnetzes 38.4 km (16.5 km bestehende Wege, 21.9 km neue Wege). Die Kosten der Gesamtmelioration betragen gemäss Auflageprojekt Fr. 22.126 Mio. Am 21. Oktober 2007 stimmte die Gemeindeversammlung dem entsprechenden Bruttokredit zu.
- b) Vom 11. Mai bis 11. Juni 2007 wurden die Unterlagen der Gesamtmelioration erstmals aufgelegt. Am 8. Juni 2007 erhoben u.a. ... Einsprache gegen das Auflageprojekt (Wege 5 und 6).
- c) Am 20. September 2007 fand ein Augenschein vor Ort statt, an dem u.a. auch ... teilnahmen. Die dabei vorgeschlagene Linienführung wurde von Hand auf dem Plan eingezeichnet, welcher dem Protokoll vom 20. September 2007 beigeheftet war. Die Meliorationskommission ... (Meliorationskommission) erklärte sich laut Protokoll bereit, die vorgeschlagene Linienführung zu überarbeiten und öffentlich aufzulegen. Vor der Detailprojektierung würden die Einsprecher durch die Kommission zum Bau des Weges nochmals angehört. Die Einsprecher betonten laut Protokoll, dass sie am liebsten keine

neue Erschliessung hätten, aber mit der neuen öffentlichen Auflage der neuen Linienführung einverstanden seien und ihre Einsprache zurückzögen.

- d) Vom 9. November bis 10. Dezember 2007 wurde u.a. der Plan 833-1.6.4, Gesamtmelioration ..., geändertes Auflageprojekt, Projektplan Wegebau vom 5. November 2007 aufgelegt. In diesem Plan ist die am 20. September 2007 vereinbarte Linienführung enthalten. Dagegen erhoben u.a. ... beim kantonalen Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) am 8. Dezember 2007 Einsprache und beantragten, dass auf die Meliorationsstrasse von ... nach ... verzichtet werde.
- e) Am 11. April 2008 fand erneut ein Augenschein mit der Meliorationskommission und den Einsprechern statt. Am 14. und 18. April 2008 trafen sich die betroffenen Grundeigentümer zu einem weiteren Augenschein vor Ort. Dabei einigten sie sich (ohne die Meliorationskommission) auf eine Lösungsvariante.
- f) Am 18. April 2008 schickte ... der Meliorationskommission den neuen Plan, in welchem die neue Lösungsvariante eingezeichnet war. Dieser war u.a. von ... unterzeichnet und datiert vom 18. April 2008. ... schrieb, dass sie gerne den Besuch der Meliorationskommission zwecks Augenscheins, Erörterung allfälliger Fragen sowie Erstellen einer neuen definitiven Projekteingabe erwarte.
- g) Am 6. Mai 2008 schrieb die Meliorationskommission ..., es werde positiv beurteilt, dass nun eine Linienführung befürwortet werde, welche im Wesentlichen derjenigen des Projektes der ersten Auflage entspreche. Die Linienführung dieses Wegabschnittes mit weniger Steigung werde auf Dauer sämtlichen Benutzern besser dienen als jene Variante, wie sie auf Wunsch von ... ins Projekt der zweiten Auflage aufgenommen worden sei. Es sei nun aber so, dass am Auflageprojekt keine Änderungen mehr vorgenommen würden, mit Ausnahme der vom Kanton allenfalls im Einspracheverfahren verfügbaren Anpassungen, dies deshalb, weil bei einer Änderung am Auflageprojekt eine erneute öffentliche Auflage durchgeführt werden müsste,

was für das Gesamtprojekt eine zeitliche Verzögerung bedeuten würde. Dies sei für ihr Anliegen aber ohne Nachteile, weil, wie bereits anlässlich des Augenscheins vom 11. April 2008 festgehalten worden sei, die Linienführung dieses Weges im Rahmen der späteren Detailprojektierung überprüft und optimiert werden könne.

2. Am 11., mitgeteilt am 13. August 2008, erliess das DVS drei Verfügungen in dieser Angelegenheit. Einmal bewilligte es das Auflageprojekt Gesamtmelioration ... vom 2. April 2007 sowie dessen Änderung vom 5. November 2007 unter Auflagen. Zweitens schrieb es u.a. die Einsprache von ... vom 8. Juni 2007 infolge Vergleichs ab und genehmigte den Vergleich zwischen ..., ... sowie ... und der Meliorationskommission. Drittens wies es die Einsprache von ... vom 8. Dezember 2007 ab. Es erwog dazu, dass die Meliorationskommission die am 20. September 2007 vereinbarte neue Linienführung neu aufgelegt habe. Die Auflage sei am 8. November 2007 im Kantonsamtsblatt publiziert gewesen. Die Einsprecher beanstandeten nicht, die Meliorationskommission habe sich nicht an den Vergleich vom 20. September 2007 gehalten. Vielmehr opponierten sie der vereinbarten Linienführung, was einem Begehren um Wiedererwägung bzw. einem Revisionsgesuch gleichkomme. Vergleiche könnten nicht ohne weiteres rückgängig gemacht werden, weil sie einerseits die Einsprecher, andererseits die Meliorationskommission, bänden. Für eine Wiedererwägung oder Revision müssten besondere Gründe vorliegen, was nicht der Fall sei.
3. Am 12. September 2008 erhoben ... dagegen frist- und formgerecht Beschwerde. Man habe an den Augenscheinen vom 14. und 18. April 2008 auf Anraten des Präsidenten der Meliorationskommission eine neue Linienführung vereinbart. Dies hätten sie dem Präsidenten der Meliorationskommission am 18. April 2008 schriftlich mitgeteilt und dieser habe am 6. Mai 2008 geantwortet. Sie stellten das Begehren um Abänderung resp. Ergänzung des Auflageprojekts durch Einbinden dieser neuen, gemeinsam gefundenen Lösungen. Meliorationen, welche optimale Lösungen enthielten, seien zu unterstützen. Die namentlich Beteiligten seien die

Geschwister ..., ..., ..., ..., ... sowie die Meliorationskommission und die beteiligten Stellen.

4. Am 4. Oktober 2008 beantragte die Meliorationskommission die Abweisung der Beschwerde. Die zur Diskussion stehenden Wege 5 und 6 in der Geländekammer ... erschlossen einerseits grossflächige landwirtschaftliche Nutzflächen und dienten auch der Zufahrt zu ganzjährig bewohnten Gebäuden. Mit dem Konzept der ersten öffentlichen Auflage sei aus Sicht der Kommission eine optimierte Lösung gefunden worden. Nach der Vereinbarung sei gegen die dann erfolgte zweite öffentliche Auflage wieder Einsprache erhoben worden. Am 11. April 2008 habe man einen Augenschein durchgeführt und den von ... vorgebrachten Vorschlag, wie er nun auch in der Beschwerde beantragt werde, als nicht zweckmässig und undurchführbar beurteilt. Es sei jedoch von der Kommission zugesichert worden, dass im Rahmen der Detailprojektierung auf der Basis des Konzepts gemäss zweiter öffentlicher Auflage eine optimierte Lösung unter bestmöglicher Berücksichtigung der vorgebrachten Anliegen erarbeitet werde. Dies und vor allem, dass der neue Weg Wintersicherheit aufweisen solle, sei auch von ... zustimmend zur Kenntnis genommen worden. Man habe ihr dies auf Wunsch am 6. Mai 2008 auch noch schriftlich bestätigt. Die Realisierungsdauer der Gesamtmelioration betrage gegen 25 Jahre und die Wege 5 und 6 würden erst in einigen Jahren gebaut, weswegen es nicht sinnvoll sei, heute über ein Beschwerdeverfahren eine Linienführung festzuschreiben, die bereits aus heutiger Sicht untauglich sei. Die Zusicherung der Kommission sollte Basis für die Optimierung der Linienführung in der Detailprojektierung in einigen Jahren sein.
5. Am 3. Oktober 2008 beantragte das DVS die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Im Rahmen der Einsprachebehandlung gegen die erste Auflage sei zwischen den Parteien eine neue Linienführung vereinbart worden. Trotzdem hätten ... gegen die zweite Auflage wiederum Einsprache erhoben. Zur weiteren Begründung verwies es auf den Einspracheentscheid.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet der Einspracheentscheid des DVS vom 11. August 2008 betreffend Genehmigung des 2. Auflageprojektes. Streitig und zu prüfen ist, ob die Einsprache der Beschwerdeführer gegen das zweite Auflageprojekt der Meliorationskommission, welches auf der Grundlage des Vergleichsvertrages zwischen der Meliorationskommission und den Beschwerdeführern erarbeitet wurde, zu Recht abgewiesen resp. ob das Auflageprojekt vom DVS zu Recht genehmigt wurde.
2. Gemäss Art. 44 Abs. 4 i.V.m Art. 44^{bis} ff. MelG kann gegen ein Auflageprojekt innert der Auflagefrist beim zuständigen Departement Beschwerde erhoben werden. Dieses entscheidet über die Projekteinsprachen und genehmigt das Auflageprojekt (Art. 44^{quater} MelG). Bei den Beschlüssen des DVS handelt es sich folglich um solche gemäss Art. 44^{quater} MelG. Deren Anfechtung richtet sich nach Art. 49 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR; 370.100), womit die Beschwerde an das Verwaltungsgericht möglich ist.
3. Die Regelung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch verwaltungsrechtlichen Vertrag setzt voraus, dass der Streitgegenstand in der Dispositionsfreiheit der Parteien liegt, also keiner Rechtsnorm widerspricht, und der Vertrag die geeignetere Handlungsform darstellt (Müller, Der verwaltungsrechtliche Vertrag - Eine Einführung, S. 36, in: Häner/Waldmann, Zulässigkeit des Vertrages und zulässige Vertragsinhalte, Zürich/Basel/Genf 2007). Diesen Verträgen liegt, ebenso wie den privatrechtlichen Verträgen, die übereinstimmende Willenserklärung von zwei oder mehreren Rechtssubjekten zugrunde. Der Vergleichsvertrag in Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrages ist als Antrag der beteiligten Parteien an die entscheidende Behörde zu verstehen, um verwaltungsrechtliche Differenzen beizulegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 1083). Durch den Abschluss eines

Vergleichsvertrages verzichten die Parteien auf eine autoritative Entscheidfindung und regeln die Angelegenheit inhaltlich ihren Vorstellungen gemäss (Mächler, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege, Zürich/Basel/ Genf 2005, §11 Rz. 15). Dadurch wird die Rechtsbeziehung der Vertragspartner in verbindlicher Weise festgelegt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1083; Mächler, a.a.O., §11 Rz. 101). Diese Verbindlichkeit besteht nicht nur gegenüber der entscheidenden Behörde, sondern auch unter den Vertragspartnern. Mit anderen Worten kann nicht ohne übereinstimmende Änderungen von den Vertrags- bzw. Vergleichsbestimmungen abgewichen werden. Die Verbindlichkeit von Vergleichen bzw. allgemein von Verträgen wird nicht vorbehaltlos angenommen, sondern an die Bedingung fehlender Mängel, insbesondere Willensmängel, geknüpft.

4. Anlässlich des Augenscheins vom 20. September 2007, welcher aufgrund der Einsprachen gegen das erste Auflageprojekt durchgeführt wurde, einigten sich die Einsprecher, darunter auch die Beschwerdeführer, mit der Meliorationskommission auf eine neue Linienführung, welche von den Einsprechern vorgeschlagen wurde und von der Meliorationskommission überarbeitet und öffentlich aufgelegt werden sollte (vgl. Protokoll des DVS vom 20. September 2007). Anders ausgedrückt, einigten sich die Parteien auf einen Vergleichsvertrag. Dessen Gültigkeit wird weder von den Beschwerdeführern in Frage gestellt, noch sind Willensmängel (Irrtum, insbesondere Grundlagenirrtum, Täuschung, Drohung) erkennbar, welche für dessen Ungültigkeit sprechen würden. Der Vergleich erlangte somit für das DVS Verbindlichkeit, weshalb ein anderer Entscheid als die Abschreibungsverfügung betreffend die erste Einsprache, die Abweisung der zweiten Einsprache und die Genehmigung über die Gesamtmelioration (Genehmigung des Projektes vom 5. November 2007 mit der am 20. September 2007 vereinbarten Änderung) nicht rechtens gewesen wäre. Das Vorgehen der Beschwerdeführer ist nicht nachvollziehbar. Ebenso wie die Meliorationskommission und das DSV ist der Vergleichsvertrag auch für sie verbindlich. Die Meliorationskommission ihrerseits hielt sich an das Vereinbarte und erarbeitete das zweite Auflageprojekt nach Massgabe des abgeschlossenen Vergleichs. Eine Verletzung der vereinbarten Vorgaben ist

weder ersichtlich noch wird eine solche geltend gemacht. Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ (Verträge sind einzuhalten) gilt es nicht nur im privatrechtlichen, sondern auch im verwaltungsrechtlichen Verfahren zu befolgen, obschon diesem Grundsatz im Verwaltungsrecht nicht uneingeschränkte Bedeutung zukommt (Klein, Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags, Diss. Zürich 2003, S. 112 f.).

5. Mit dem Plan vom 18. April 2008 unterbreiteten die Beschwerdeführer der Meliorationskommission eine neue Variante. Eine erneute öffentliche Auflage wurde mit Schreiben der Meliorationskommission vom 6. Mai 2008 abgelehnt. Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 52 Abs. 1 VRG hätte diese ablehnende Verfügung der Meliorationskommission innert 30 Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Sollte sich die vorliegende Beschwerde auch gegen diese Ablehnung richten, kann auf sie wegen Verspätung nicht eingetreten werden.
6. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde in allen Teilen als unbegründet oder verspätet, weswegen sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.
7. Bei diesem Verfahrensausgang gehen die Kosten zulasten der Beschwerdeführer.

Demnach erkennt das Gericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.
2. Die Gerichtskosten, bestehend
 - aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'500.--
 - und den Kanzleiauslagen von Fr. 238.--
 - zusammen Fr. 1'738.--

gehen zulasten von ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.