

BGer 1A.18/2002 vom 3. September 2002

Bundesgericht, 2002-09-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.18_2002

FR: TF 1A.18/2002 du 3 septembre 2002

IT: TF 1A.18/2002 del 3 settembre 2002

Erwägungen

E. 1.1

Gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen und die auf raumplanerische Massnahmen gemäss dem Raumplanungsgesetz zurückzuführen sind, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]). Die Beschwerdeführerin ist als gegebenenfalls entschädigungspflichtiges Gemeinwesen zur Beschwerde berechtigt (Art. 34 Abs. 2 RPG).

E. 1.2

Der angefochtene Entscheid ist ein Teilentscheid über das Vorliegen einer materiellen Enteignung, der in gleicher Weise wie ein Endentscheid angefochten werden kann (BGE 118 Ib 196 E. 1b S. 198 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 11. November 1992 E. 2c, publ. in ZBl 94/1993 S. 251 ff.).

E. 1.3

Die unaufgefordert, nach Ablauf der Beschwerdefrist eingereichte Beschwerdeergänzung der Gemeinde Beinwil am See wird aus dem Recht gewiesen (Art. 106 Abs. 1 i.V.m. Art. 108 Abs. 2 OG).

E. 2.1

Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG und Art. 26 Abs. 2 BV (entspricht Art. 22ter Abs. 3 aBV), liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde. In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen (BGE 125 II 431 E. 3a S. 433 mit Hinweisen).

E. 2.2

Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine

Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehenden Flächen nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden konnten. Eine Nichteinzonung in eine Bauzone löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (BGE 125 II 431 E. 3b S. 433 mit Hinweisen). Wird eine Parzelle, die entsprechend den Grundsätzen des revidierten Bodenrechts bereits rechtskräftig der Bauzone zugewiesen worden war, planungsrechtlich mit einem Bauverbot belegt, so wird nach der Rechtsprechung von einer Auszonung gesprochen (BGE 122 II 326 E. 4c S. 330; 121 II 417 E. 3e S. 422 mit Hinweisen).

Nutzungsbeschränkungen, die im Zuge des Wechsels von einer altrechtlichen Bau- und Zonenordnung zu einer auf dem Raumplanungsgesetz beruhenden Ordnung vorgenommen werden, gelten deswegen als Nichteinzonungen (und nicht als Auszonungen), weil die Festsetzung der in Art. 14 RPG vorgesehenen Nutzungszonen und die damit verbundene, verfassungsrechtlich verlangte Trennung des Siedlungs- von Nichtsiedlungsgebiet (Art. 75 BV , Art. 22quater aBV) Ausgestaltung der Eigentumsordnung und damit Konkretisierung der verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsrechte darstellt (zum verfassungsrechtlichen Prinzip der Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen vgl. Alfred Kuttler, Die Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen - zur Tragweite eines verfassungsrechtlichen Prinzips, in Blätter für Agrarrecht 1995, S. 10 ff.; Riccardo Jagmetti, Kommentar BV, Art. 22quater, Rz. 82; s. auch Enrico Riva Kommentar RPG, Zürich 1999, N. 115 zu Art. 5; Pierre Moor, Kommentar RPG, N. 73 zu Art. 14). Die Zuweisung von Land zur Nichtbauzone anlässlich der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, ist somit als Anwendungsfall der in der Regel entschädigungslos hinzunehmenden Inhaltsbestimmung des Grundeigentums zu betrachten (BGE 122 II 326 E. 4a S. 328 f. mit Hinweisen). Eine Nichteinzonung im Sinne der erwähnten Praxis liegt auch dann vor, wenn bisher als Bauland betrachtetes Land einer Nichtbauzone zugewiesen wird, weil eine Bau- und Zonenordnung, die in zeitlicher Hinsicht unter der Herrschaft des RPG in Kraft gesetzt wurde, ohne indessen materiell auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet zu sein, zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend diesen Grundsätzen revidiert wird (BGE 122 II 326 E. 5c S. 332).

Vorliegend hat die Schätzungskommission angenommen, es liege eine Nichteinzonung vor. Das Verwaltungsgericht geht demgegenüber von einer Auszonung aus. Die Beschwerdeführerin stellt diese Betrachtungsweise in Frage.

E. 2.3

Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, die Zonenplanung von 1980 sei auf die Grundsätze des RPG ausgerichtet gewesen. Nicht entscheidend könne sein, dass die damalige Nutzungsplanung einstweilen auf die Festlegung des Siedlungsgebiets beschränkt gewesen sei und das Nichtbaugelände ausgeklammert habe und somit die bundesrechtliche Planungspflicht erst mit der Kulturlandplanung von 1993 abschliessend erfüllt worden sei. Massgebend sei vielmehr, ob die rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone selbst - als Ganzes betrachtet - den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen entsprochen habe.

Dabei verbiete es sich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes des Grundeigentümers, überspannte Anforderungen an die RPG-Konformität einer Bauzone zu stellen. Einerseits habe schon die formelle Rechtmässigkeit eines Nutzungsplans eine gewisse vertrauensbegründende Wirkung; die Rechtssicherheit verlange überdies, dass sich

der Grundeigentümer, dessen Grundstück nach Inkrafttreten des RPG einer Bauzone zugewiesen worden ist, grundsätzlich darauf verlassen könne, dass eine Verschlechterung dieser Position nicht ohne gleichzeitige Aktivierung der Eigentumsgarantie - verstanden als Wertgarantie - eintreten könne. Bei nach dem 1. Januar 1980 erlassenen Nutzungsplänen gelte deshalb die Vermutung der RPG-Konformität, und es müssten erhebliche Anhaltspunkte vorliegen, um diese Vermutung zu widerlegen. Seien innerhalb der Anpassungsfrist von Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG (bis zum 31. Dezember 1987) Nutzungsplanrevisionen unterblieben, so werde dadurch die Vertrauensposition des Grundeigentümers noch verstärkt.

Das Verwaltungsgericht gelangt zum Ergebnis, die Bauzonenplanung der Gemeinde Beinwil am See von 1980 sei in verfahrensrechtlicher Hinsicht RPG-konform gewesen. Auch materiell sei die Abgrenzung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet bereits nach bundesrechtlichen Grundsätzen und Vorgaben erfolgt; die Bauzone sei, unter Zugrundelegung der damaligen Prognosen, nicht - oder zumindest nicht erheblich - überdimensioniert gewesen.

E. 2.4

Die Beschwerdeführerin bestreitet dies: Die Bauzone der Gemeinde Beinwil am See weise selbst nach der Reduktion des Baugebiets im Kulturplan 1993 um rund 6 ha noch einen Überschuss von 25 ha auf (vgl. Vorprüfungsbericht der Abteilung Raumplanung zur Nutzungsplanung Siedlung vom 6. Dezember 1996, Ziff 2.3.1). Demzufolge habe vor Erlass des Kulturplans 1993, bezogen auf die gesamte Bauzonengrösse von 142 ha, eine Baulandübergrösse von 31 ha, also von rund 22% bestanden. Dabei seien die erheblichen Verdichtungspotentiale im überbauten Gebiet noch nicht berücksichtigt worden. Gemäss regionaler Bevölkerungsprognose wurde bis 1990 mit einer Bevölkerungszunahme auf 2'600 Einwohner gerechnet (vgl. Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 23. November 1981 Ziff. 3), so dass der auf 3'200 Einwohner ausgelegte Zonenplan bereits zum Erlasszeitpunkt eine Überkapazität von 600 Einwohnern oder 23,1% aufgewiesen habe. Auch die Schätzungskommission und der Regierungsrat (Beschwerdeentscheid vom 1. Mai 1996) vertraten die Auffassung, der Zonenplan 1980 entspreche den Anforderungen des RPG in materieller Hinsicht nicht.

E. 2.5

Diese Einschätzung wird vom Bundesamt für Raumplanung geteilt: Unter Einrechnung der Verdichtungskapazitäten betrage das Fassungsvermögen des Zonenplans 1980 rund 5'500 Einwohner, d.h. das Doppelte der kantonalen Bevölkerungsprognose von 2'700 Einwohnern (Vorprüfungsbericht, Ziff. 2.3.1). Dies ergebe, auf die Fläche umgerechnet und unter Zugrundelegung einer Einwohnerdichte von 64 Einwohner pro ha, einen Überschuss an Wohn- und Mischzonen von 42,2 ha (vgl. Vorprüfungsbericht, Ziff. 5.8 des Anhangs). Unter diesen Umständen könne nicht von einem den Grundsätzen des RPG Rechnung tragenden Zonenplan gesprochen werden.

E. 2.6

Das Verwaltungsgericht - wie auch die übrigen kantonalen Instanzen und die Beschwerdeführerin - beschränken ihre Prüfung weitgehend auf die Frage, ob die Bauzone gemäss Zonenplan 1980 überdimensioniert war oder nicht. Dieser Betrachtungsweise kann jedoch nicht beigepllichtet werden.

E. 2.6.1

Wie das Bundesgericht verschiedentlich erwogen hat - zuletzt in einem die Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil und damit ebenfalls den Kanton Aargau betreffenden Urteil vom 22. Juli 2002 (1A.8/2002, E. 3.5) - ist eine Zonenplanung nach den gesetzlichen Zonenkriterien (Art. 14 ff. RPG) und aufgrund einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte vorzunehmen. Ausdrücklich verworfen hat das Bundesgericht daher die so genannte sektorielle Betrachtungsweise, die sich nur auf einen Teil des Planungsgebiets beschränkt (BGE 122 II 326 E. 5b S. 330 f.; 121 II 417 E. 3d S. 421, je mit Hinweisen). Dies betrifft nicht nur die Dimensionierung der Bauzonen, sondern gilt auch hinsichtlich der übrigen gemäss RPG auszuscheidenden Nutzungszonen: Die Nutzungsplanung als Ganzes muss den Anforderungen des RPG genügen (BGE 121 II 417 E. 3d S. 421). Sämtliche Zonenfestlegungen, namentlich auch die Festlegung der Nichtbauzonen, hat auf einer die Planungsgrundsätze des RPG umfassend berücksichtigenden Abwägung und Beurteilung zu beruhen; alle im konkreten Fall massgebenden raumplanerischen Aspekte sind bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen (Felix Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 33 f., 82 und 90 ff.). Planungsgebiet ist dabei das gesamte Gemeindegebiet (Pierre Moor, a.a.O., N. 72 f. zu Art. 14). Die RPG-konforme Abgrenzung der Bauzone kann daher nicht ausschliesslich unter den Gesichtspunkten der Baulandeignung, des Bedarfs und allenfalls weiterer Kriterien, die für eine bauliche Nutzung sprechen, festgelegt werden, sondern es muss auch geprüft werden, ob andere in Art. 1 und 3 RPG genannte Nutzungs- bzw. Schutzansprüche vorhanden sind, die sich auf die Begrenzung der Bauzone auswirken (Entscheid 1A.8/2002 vom 22. Juli 2002 E. 3.5.2). Hierzu gehört auch das Gebot der Schonung der Landschaft; insbesondere sollen genügende Flächen geeigneten Kulturlandes sowie naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a und d RPG ; BGE 118 Ia 151 E. 4b S. 157; 117 Ib 4 E. 3a/aa S. 7, je mit Hinweisen; vgl. auch das vom Verwaltungsgericht zitierte Urteil des Bundesgerichts 1A.155/1999 vom 22. Mai 2000, E. 2b).

Das Bundesgericht hat ferner die vom Verwaltungsgericht postulierte Vermutung abgelehnt, dass nach Inkrafttreten des RPG verabschiedete Nutzungsplanungen RPG-konform seien, da diese Vermutung in der Rechtswirklichkeit keine ausreichende Grundlage findet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.8/2002 vom 22. Juli 2002 E. 3.5.4).

E. 2.6.2

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann nicht angenommen werden, dass die Nutzungsplanung der Einwohnergemeinde Beinwil am See von 1980 in diesem Sinn den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung umfassend Rechnung trug. Die Planung, die zur Bauzonenordnung von 1980 führte, beruhte im Wesentlichen auf Grundlagen, die im vorausgegangenen Jahrzehnt erarbeitet worden waren. Sie war darauf gerichtet, die Bauzone nach Überlegungen zum Baulandbedarf abzugrenzen. Die Kulturlandplanung, d.h. die Nutzungsplanung für das Nichtbaugebiet, wurde einer späteren Planungsphase vorbehalten.

Diese Trennung der Nutzungsplanung in zwei zeitlich auseinander fallende Phasen kann zu unliebsamen Konsequenzen führen, wenn erst in der zweiten Phase erkannt wird, dass die umfassende Berücksichtigung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze eine Ausdehnung etwa einer Schutzzone oder Landwirtschaftszone zu Lasten der Bauzone verlangt (Urteil des Bundesgerichts 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 E. 3.4.1). Die

verständliche Kritik des Verwaltungsgerichts am Zeitpunkt der Kulturlandplanung - lange nach Ablauf der in Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG dafür vorgesehenen Frist - ändert nichts daran, dass erst mit der Festlegung einer umfassenden Planung ein RPG-konformer Nutzungsplan geschaffen wird (Entscheid 1A.8/2002 vom 22. Juli 2002 E. 3.5.4).

Die Einwohnergemeinde Beinwil am See hat somit erst 1993 einen Nutzungsplan geschaffen, der sich an den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes orientiert. Hier ist nicht abschliessend zu untersuchen, ob diese Nutzungsplanung sämtlichen rechtlichen Anforderungen genügt; namentlich ist im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen, welche Bedeutung es hat, dass eine Bereinigung der Bauzonengrösse auch in dieser Revision noch einmal vorbehalten wurde (vgl. Ziff. 1.1.a des Genehmigungsbeschlusses des Grossen Rats vom 2. Juli 1996). Es genügt die Feststellung, dass frühestens mit der Planung von 1993, nicht aber bereits mit der Bauzonенordnung von 1980, eine Planung nach den Grundsätzen des RPG geschaffen wurde. Die sektorielle Planung von 1980 war nicht mit dem RPG vereinbar und berücksichtigte dessen Ziele und Grundsätze nicht umfassend. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob die 1980 ausgeschiedene Bauzone überdimensioniert war, wie dies die Beschwerdeführerin und das Bundesamt für Raumplanung annehmen.

E. 2.6.3

Die 1993/1994 von der Gemeinde beschlossene und 1996 genehmigte Zuweisung der Parzelle Nr. 585 in die Landwirtschaftszone und ihre Belegung mit dem Aussichtsschutz "Vorderes Zihl" ist deshalb als Nichteinzonung und nicht als Auszonung zu qualifizieren.

E. 3

Eine Nichteinzonung trifft den Grundeigentümer nur ausnahmsweise enteignungsähnlich, etwa dann, wenn er überbaubares oder groberschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtlichen generellen Kanalisationsprojekt (GKP) erfasst wird, und er für Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat, wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen. Gegebenenfalls können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück hätte eingezont werden müssen bzw. seine Nichteinzonung als materielle Enteignung zu werten ist. Ein Einzonungsgebot bzw. eine materielle Enteignung kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet (Art. 15 lit. a RPG) befindet (vgl. BGE zum Ganzen 125 II 431 E. 4a S. 434 mit Hinweisen; Enrico Riva, RPG-Kommentar, N. 146 ff. zu Art. 5). Dabei ist stets eine Würdigung aller rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten vorzunehmen (BGE 121 II 455 E. 4c S. 458 f.).

Da das Verwaltungsgericht von einer Auszonung ausging, hat es nicht geprüft, ob den Beschwerdeführern unter Würdigung aller Umstände auch nach Nichteinzonungsgrundsätzen eine Entschädigung zusteht. Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, sich hierzu zu äussern, bevor das Verwaltungsgericht diese Fragen beurteilt hat.

E. 4

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinne des Eventualantrags der Beschwerdeführerin gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdegegner die Kosten des Verfahrens (Art. 156 Abs. 2 OG). Die obsiegende Gemeinde hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.