

BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019

Bundesgericht, 2019-10-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_275_2018

FR: TF 1C_275/2018 du 15 octobre 2019

IT: TF 1C_275/2018 del 15 ottobre 2019

Erwägungen

E. 1

Das angefochtene Urteil ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz und betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin ist als Grundeigentümerin durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung bzw. Änderung, weshalb sie zur Beschwerde befugt ist (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin stützt ihr Entschädigungsbegehren auf Art. 5 Abs. 2 RPG (SR 700) und die dazu ergangene bundesgerichtliche Rechtsprechung. Nach der erwähnten Norm werden - wie nach Art. 26 Abs. 2 BV - durch Planungen bedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (sog. materielle Enteignung), voll entschädigt. Nach der Rechtsprechung liegt eine materielle Enteignung vor, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentumsinhalt fliessende wesentliche Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so kann ausnahmsweise eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so getroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht zu vereinbaren wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (sog. Sonderopfer). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer zukünftigen besseren Nutzung der Sache nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung ist in der Regel die Möglichkeit der Überbauung eines Grundstücks zu verstehen (vgl. BGE 131 II 728 E. 2 S. 730; 125 II 431 E. 3a S. 433; je mit Hinweisen).

E. 2.2

Nach der Vorinstanz ist der massgebende Zeitpunkt für die Beurteilung, ob eine materielle Enteignung vorliegt, der 5. März 2013. Damals wurde der revidierte Zonenplan vom Regierungsrat genehmigt. Die Verfahrensparteien widersprechen der vorinstanzlichen Festlegung des Stichtags nicht. Geht einem definitiven Eingriff eine provisorische Massnahme voraus, wie z.B. der Erlass einer Planungszone, so ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des definitiven Eingriffs abzustellen; mit der provisorischen Massnahme darf indessen nicht zum Nachteil der Betroffenen ein Ausschluss der Entschädigungspflicht begründet werden (vgl. BGE 132 II 218 E. 2.4 S. 222 mit Hinweisen).

E. 2.3

Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, die den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Nichteinzonung vor. Die Nichteinzonung in eine Bauzone löst in der Regel keine Entschädigungspflicht aus (BGE 131 II 728 E. 2.1 S. 730 f. mit Hinweisen). Dies gilt nicht nur bei der Revision altrechtlicher, vor Inkrafttreten des RPG (1. Januar 1980) erlassener Zonenpläne, sondern auch bei der Anpassung von Zonenplänen, die zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber materiell nicht in jeder Hinsicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren (vgl. Urteil 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 2.2 in: ZBI 116/2015 S. 201 mit Hinweisen). Eine grundsätzlich entschädigungspflichtige Auszonung wird dagegen angenommen, wenn ein Grundstück mit einem bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt war und aufgrund einer Zonenplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird (BGE 131 II 728 E. 2.3 S. 732 mit Hinweisen). Ob die frühere Ortsplanung bereits den Anforderungen des RPG genüge, hängt dabei davon ab, ob sie als Ganzes und nicht bloss parzellen- oder quartierweise mit den raumplanerischen Grundsätzen vereinbar war (vgl. Urteil 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 2.3 mit Hinweisen).

Diese "Perpetuierung" von Nichteinzonungen ist in der Lehre kritisiert worden (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, N. 1437, S. 598). Diese Autoren machten geltend, die dargelegte Praxis des Bundesgerichts sei anfangs der achtziger Jahre durch die Befürchtung motiviert gewesen, dass entschädigungsrechtliche Gesichtspunkte es den Gemeinden erschweren würden, das neue Raumplanungsrecht umzusetzen. Infolge des langen Zeitablaufs seit dem Inkrafttreten des RPG sei eine solche Furcht nicht mehr begründet. Das Bundesgericht hat diese Kritik verworfen und an seiner Praxis festgehalten (vgl. Urteil 1C_449/2009 vom 26. Mai 2010 E. 6.2). Der vorliegende Fall gibt keinen Anlass, diese Rechtsprechung erneut zu überprüfen.

E. 3.1

Die beiden kantonalen Instanzen haben sich von den angeführten Grundsätzen leiten lassen, sind allerdings zu gegensätzlichen Ergebnissen gelangt. Während die Schätzungskommission in der Zuweisung der Parzelle Nr. 442 zur Landwirtschaftszone eine Auszonung erblickte, hat sie das Kantonsgericht als Nichteinzonung qualifiziert. Die Beschwerdeführerin behauptet, sie sei von einer Auszonung betroffen. Zu prüfen ist somit, ob bereits die Zonenplanung von 1997/1998 die bundesrechtlichen Vorgaben inhaltlich erfüllte oder ob es dazu noch der Revision von 2012/2013 bedurfte. Die Beschwerdeführerin wendet zwar ein, die Ortsplanung von 1997/1998 sei nicht die erste nach Inkrafttreten des RPG gewesen. Ihr Grundstück sei schon vorher dem Baugebiet zugeteilt gewesen. Entgegen ihrer Meinung hatte die Vorinstanz die Überprüfung aber nicht auf die Ortsplanungen vor 1997/1998 auszudehnen.

E. 3.2

Zur Beantwortung der gestellten Rechtsfrage ist der bei den Akten liegende Entscheid des Regierungsrats aus der Ortsplanungsrevision von 1997/1998 beizuziehen. Dieser genehmigte beim Entscheid vom 10. Februar 1998 den von ihm teilweise geänderten Nutzungsplan im Rechtsspruch mit einem Vorbehalt zu einem vorliegend nicht betroffenen Gebiet der Gemeinde. Dessen ungeachtet brachte der Regierungsrat in den Erwägungen unmissverständlich zum Ausdruck, dass die Wohnbaureserven der Gemeinde klar

überdimensioniert waren. Der damalige Zonenplan ging über den von der Rechtsprechung als Obergrenze verstandenen Planungshorizont von 15 Jahren (vgl. dazu BGE 136 II 204 E. 7.1 S. 212 mit Hinweisen) hinaus; er ermöglichte gemäss Regierungsrat beinahe eine Verdopplung der in der Gemeinde lebenden Bevölkerung. Dieser rechtfertigte damals die Abweichung von den Planungszielen damit, dass die Reserveflächen fast ausnahmslos innerhalb des Siedlungsgebiets lägen, von bebautem Gebiet umschlossen seien und ihre Überbauung aus Sicht des Siedlungszusammenhangs und mit Blick auf den Erschliessungsgrad zumindest langfristig vorgegeben sei. Die vorgegebene Siedlungs- und Überbauungsstruktur verunmögliche eine Reduktion der Bauzonen auf ein dem Bedarf entsprechendes Mass.

E. 3.3

Der Regierungsrat vermochte mit der dargelegten Argumentation jedoch keine sachlich haltbare Begründung für eine Ausnahme von den gebotenen Planungszielen anzugeben. Namentlich legte er nicht nachvollziehbar dar, weshalb einige dieser unüberbauten Inseln im Siedlungsgebiet einer Bauzone und andere dem Übrigen Gebiet zugeteilt wurden. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Nutzungsplan der Gemeinde Dagmersellen von 1997/1998 den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung umfassend Rechnung trug. Den Interessierten musste bewusst sein, dass es sich um einen ursprünglich mangelhaften Zonenplan handelte. Unter diesem Blickwinkel ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz von einer Nichteinzonung ausgegangen ist.

E. 3.4

Die Beschwerdeführerin bringt indessen vor, die Bauzonen seien unmittelbar vor der Ortsplanungsrevision von 2012/2013 infolge der demographischen Entwicklung nicht mehr zu gross gewesen. 2012/ 2013 sei in der Gemeinde viel mehr Fläche eingezont als zurückgezont worden. Daraus schliesst sie auf das Vorliegen einer Auszonung. Das Bundesgericht hat in BGE 131 II 728 erwogen, dass die Anpassung von ursprünglich RPG-konformen Nutzungsplänen an veränderte Verhältnisse und Anschauungen, die zu einer Einschränkung "raumplanungsrechtlicher" Nutzungsmöglichkeiten führen, grundsätzlich als Auszonung zu betrachten sei, auch wenn die Reduktion der Bauzonen nach Art. 15 RPG geboten sei, beispielsweise weil sich die Bevölkerung nicht wie erwartet entwickelt hat oder weil die Bauzonkapazität durch neue Verdichtungs- oder Umnutzungsmöglichkeiten erhöht worden ist (a.a.O., E. 2.3 und 2.4 S. 732 f.). Diese Rechtsprechung lässt sich nicht auf nachträglich veränderte Verhältnisse bei ursprünglich RPG-

widrigen Nutzungsplanungen übertragen. Massgeblich für die Weichenstellung zwischen Auszonung und Nichteinzonung ist die Qualifikation der Zonenplanung zum Zeitpunkt ihres Erlasses. Die spätere tatsächliche Entwicklung kann einen neuen Planungshorizont eröffnen und gegebenenfalls sogar weitergehende Einzonungen erlauben. Dies ändert aber nichts daran, dass die Revision der Ortsplanung in einem solchen Fall zur erstmaligen Schaffung eines RPG-konformen Nutzungsplans führt.

E. 3.5

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die mit der Ortsplanungsrevision von 2012/2013 erfolgte Einteilung der Parzelle Nr. 442 in die Landwirtschaftszone als Nichteinzonung - und nicht als Auszonung - zu beurteilen ist. Die entsprechende Beurteilung der Vorinstanz verletzt kein Bundesrecht.

E. 4

Nichteinzonungen treffen Grundeigentümer nur ausnahmsweise enteignungsähnlich. Solche Ausnahmen ergeben sich insbesondere dort, wo eine Einzonung der betreffenden Parzellen geboten gewesen wäre und die Eigentümer auf eine Einzonung vertrauen durften. Dies sind beispielsweise Grundstücke, die überbaubar oder grob erschlossen waren und von einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt (GKP) erfasst waren, oder solche, die im weitgehend überbauten Gebiet lagen (Baulücken). Zudem muss der Eigentümer für die Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet haben, damit der Nichteinzonung eines Grundstücks eine enteignungsgleiche Wirkung zukommt. Eine Gesamtwürdigung solcher Umstände kann zum Schluss führen, es habe eine hohe Wahrscheinlichkeit bestanden, dass der Eigentümer sein Land aus eigener Kraft hätte überbauen können. Liegt keine Ausnahme dieser Art vor, so kann nicht von einer enteignungsgleichen Wirkung der Nichteinzonung gesprochen werden. Der Eigentümer besitzt grundsätzlich keinen Anspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone, auch nicht, wenn er erschlossenes oder erschliessbares Land besitzt. Dies ergibt sich aus dem Vorrang der rechtlichen Gegebenheiten, auf die in erster Linie abzustellen ist (vgl. zum Ganzen BGE 132 II 218 E. 2.2 und 2.3 S. 220 f.; Urteil 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 4, in: ZBl 116/2015 S. 201).

E. 5

Nachfolgend ist zu prüfen, ob in Bezug auf die Parzelle Nr. 442 in der Gesamtwirkung ein Ausnahmetatbestand erfüllt ist, welcher eine Entschädigungspflicht wegen der Nichteinzonung zur Folge hätte.

E. 5.1

Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, Parzellen übergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur und nicht allein in Bezug auf einen Ortskern (vgl. BGE 132 II 218 E. 4.1 S. 223 mit Hinweisen). Es ist unbestritten, dass die bisher unüberbaute Parzelle Nr. 442 im Hinblick auf den Ortskern von Dagmersellen peripher gelegen ist. Sie grenzt aber an ihrer Nord- und Ostseite an allgemeinen Siedlungsbau. Entlang der Westseite verläuft eine Nebenstrasse, die ihrerseits dem Ufer des Flusses Wigger entlangführt. Auf der Südseite von Nr. 442 schliesst die landwirtschaftlich genutzte, mehrere Hektaren umfassende Parzelle Nr. 443 an. Letztere wird östlich von der Eisenbahn und südwestlich von der Nationalstrasse A2 eingefasst. Die A2 überquert dort den Fluss Wigger und verläuft anschliessend - auf der Höhe von Parzelle Nr. 442 - auf der gegenüberliegenden Flussseite. Die beiden Grundstücke Nr. 442 und 443 sind zusammen ausreichend gross, dass sie quantitativ und qualitativ nicht von den sie umgebenden Siedlungsbauten und Infrastrukturanlagen geprägt sind. Entgegen der Beschwerdeführerin handelt es sich bei Parzelle Nr. 442 deshalb nicht um eine Baulücke. Vielmehr hat die Vorinstanz diese Parzelle zu Recht nicht zum weitgehend überbauten Gebiet gerechnet.

E. 5.2

Die bei E. 4 hiervor wiedergegebene Formel enthält drei Voraussetzungen, die sich auf die Erschliessungsverhältnisse beziehen (überbaubares und im gewässerschutzrechtskonformen GKP liegendes Land sowie erhebliche Kosten für die Erschliessung). Das dritte Kriterium spielt nur dort eine Rolle, wo der Boden nicht im weitgehend überbauten, sondern lediglich in einem vom GKP erfassten Gebiet liegt und überbaubar oder grob erschlossen ist. Diese

dritte Anforderung muss in der Regel kumulativ gegeben sein; das bedeutet, dass in derartigen Fällen besondere Gründe nötig sind, damit von diesem Erfordernis abgesehen werden kann (vgl. Urteil 1C_70/2008 vom 22. Juni 2009 E. 6.2.1).

E. 5.2.1

Die Erschliessung der Parzelle Nr. 442 war rechtlich über einen Dienstbarkeitsvertrag von 1999 zulasten des überbauten, nördlichen Nachbargrundstücks Nr. 441 sichergestellt. In diesem Rahmen hätte nach Angaben der Beschwerdeführerin ein rund 20 m langer Zufahrtsweg von der Sagenstrasse her über Nr. 441 zu Nr. 442 erstellt werden dürfen. Für die Vorinstanz war indessen entscheidend, dass die Parzelle Nr. 442 mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt war; sie hat die genügend hohe Realisierungswahrscheinlichkeit einer Überbaubarkeit in naher Zukunft verneint.

Die Baureife eines Grundstücks hängt von den konkreten Umständen und der effektiven Tragweite ab, welche dem nach kantonalem Recht verlangten zusätzlichen Verfahren vor der Erteilung einer Baubewilligung zukommt (vgl. BGE 131 II 151 E. 2.4.2 S. 158 f.). Nach dem am Stichtag massgebenden kantonalen Recht bildete der Gestaltungsplan einen Sondernutzungsplan (vgl. § 15 Abs. 1 lit. d des Luzerner Planungs- und Baugesetzes in der bis zum 31. Mai 2013 geltenden Fassung [aPBG; Zugriff auf die konsolidierte Fassung über SRL 735]). Mit ihm wurde eine siedlungsgerechte, architektonisch und erschliessungsmässig gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung eines zusammenhängenden Gebiets angestrebt (§ 72 Abs. 1 aPBG). Nach § 1 i.V.m. § 78 aPBG lag der Entscheid über den Gestaltungsplan beim Gemeinderat.

Die Gestaltungsplanpflicht erfasste einzig die Parzelle Nr. 442. Gemäss den Vorbringen der Beschwerdegegnerin gab unter anderem die Frage der Erschliessung Anlass zur Gestaltungsplanpflicht. Weiter ist das Areal erheblichem Verkehrslärm, namentlich von der A2, ausgesetzt. Für die Parzelle war zweimal ein Gestaltungsplan festgesetzt worden; der letzte verfiel im Jahr 2002 unbenutzt. Am 27. Oktober 2011 nahm der Gemeinderat zwar in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Überbauungskonzept von 2011 für ein Projekt mit rund 80 Wohneinheiten auf dem Grundstück. Er äusserte dabei, die Details könnten im Gestaltungsplanverfahren bereinigt und optimiert werden. Jene Stellungnahme ändert aber nichts daran, dass die Erschliessung für die in Aussicht genommene Überbauung nicht einfach gewesen wäre. Auch der Bericht der Gemeinde vom 17. September 2012 zur Genehmigung der Ortsplanungsrevision betont die Lärmbelastung und die nicht einfache Erschliessung des Grundstücks. Die positive Stellungnahme vom 27. Oktober 2011 entband den Gemeinderat nicht davon, vertiefte Abklärungen im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahrens für eine Überbaubarkeit der Parzelle zu verlangen. Das spricht gegen eine rasche Überbaubarkeit. Bei der betroffenen Parzelle ist das Instrument des Gestaltungsplans nach kantonalem Recht nicht mit der ersten Etappe eines Baubewilligungsverfahrens vergleichbar. Die Beschwerdeführerin durfte am Stichtag somit nicht damit rechnen, das Grundstück mit hoher Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft überbauen zu können.

E. 5.2.2

Im Übrigen wird von der Beschwerdegegnerin vor Bundesgericht nicht bestritten, dass die Parzelle Nr. 442 vom GKP erfasst war. Es fehlt hingegen an erheblichen, baulich in Erscheinung tretenden Investitionen für die Erschliessung von Parzelle Nr. 442. Blosser Planungs- und Projektierungskosten werden nicht als derartige Aufwendungen anerkannt

(vgl. BGE 119 Ib 138 E. 5a S. 146 f.; Urteil 1A.236/2005 vom 18. April 2006 E. 5.2, nicht publ. in BGE 132 II 218). Allerdings behauptet die Beschwerdeführerin, Grundstück Nr. 441 habe bis zum Abschluss des Dienstbarkeitsvertrags im Jahr 1999 ihrer Familie gehört. Für dessen Erschliessung seien Kosten aufgewendet worden, die auch an die Parzelle Nr. 442 anzurechnen seien. Dabei zeigt die Beschwerdeführerin nicht substantiiert auf, inwiefern allfällige frühere Aufwendungen für Grundstück Nr. 441 seit 1999 für Erschliessungsmassnahmen bei Nr. 442 eingesetzt worden oder sonstwie noch aktuell gewesen sein sollen (vgl. zu diesem Erfordernis BGE 125 II 431 E. 5b S. 437; Urteil 1C_70/2008 vom 22. Juni 2009 E. 6.2.3). Auch tut sie keine besonderen Gründe dar, weshalb auf das Kriterium der Erheblichkeit der Investitionen zu verzichten wäre.

E. 5.2.3

Insgesamt sind bei objektiver Betrachtung keine Umstände gegeben, die der Beschwerdeführerin aus der gegebenen Erschliessungssituation eine Vertrauensposition im Hinblick auf eine Einzonung vermittelt hätten. Vor diesem Hintergrund hat die Vorinstanz weder den Sachverhalt ungenügend abgeklärt noch Verfahrensrechte der Beschwerdeführerin verletzt, wenn sie weder das GKP noch die Kosten für die Erschliessung des Grundstücks Nr. 441 näher untersucht hat. Das angefochtene Urteil erweist sich im Hinblick auf die Erschliessungsverhältnisse als ausreichend begründet. Es ist auch nicht erforderlich, auf die Beweisanträge der Beschwerdeführerin vor Bundesgericht zur Erschliessungsproblematik im Einzelnen einzugehen.

E. 5.3

Im Hinblick auf die Vorgeschichte fällt wiederum ins Gewicht, dass die Parzelle Nr. 442 am Stichtag einer Gestaltungsplanpflicht unterlag (vgl. oben E. 5.2.1). Die Beschwerdeführerin gibt zu bedenken, dass die Ortsplanung von 1997/1998 lange nach dem Inkrafttreten des RPG erging und ihr Land danach einer Bauzone zugeteilt war. Dieser Umstand vermochte angesichts des Vorbehalts betreffend Gestaltungsplanpflicht und der allgemein überdimensionierten Bauzonengrösse kein schutzwürdiges Vertrauen zu begründen, dass das Areal auch künftig im Baugebiet verbleiben werde. Die Grundeigentümerinnen hatten es sich vielmehr selbst zuzuschreiben, dass sie zuletzt im Jahr 2002 einen Gestaltungsplan für die Parzelle verfallen liessen.

Die Beschwerdeführerin behauptet weiter, im November 2009 sei einer Vertretung der Gemeinde ein Überbauungskonzept vorgestellt worden. Daraufhin habe der Gemeinderat am 11. Februar 2010 aus Angst vor einer solchen Überbauung die Planungszone erlassen. Gegen die Planungszone erhoben die Grundeigentümerinnen eine Einsprache. Nach der öffentlichen Auflage der Gesamtrevision der Ortsplanung wurde die verfügte Planungszone hinfällig und die Einsprache für erledigt erklärt. Der Gemeinderat schloss aber mit den Grundeigentümerinnen am 31. März 2011 den öffentlich-rechtlichen Vertrag betreffend Bauverpflichtung. In der Folge unterbreiteten die Grundeigentümerinnen der Gemeinde ein neues Überbauungskonzept von 2011. Der Gemeinderat bestätigte am 27. Oktober 2011, dass sie die vertraglich eingegangenen Pflichten erfüllt hatten, und unterstützte darauf eine Zuordnung zum Baugebiet. In der Gemeindeversammlung setzte sich jedoch die gegenteilige Einsprache einer Drittperson bzw. deren Antrag durch, die Parzelle aus planerischen Gründen dem Landwirtschaftsgebiet zuzuteilen. Der Regierungsrat hat die Nichteinzonung von Parzelle Nr. 442 im Genehmigungsentscheid vom 5. März 2013 als raumplanerisch zweckmässig angesehen.

Ob im November 2009 der Gemeinde ein Überbauungskonzept vorgestellt wurde, braucht nicht geklärt zu werden. Daraus vermöchte die Beschwerdeführerin nichts für sich abzuleiten. In einem bei den Akten liegenden Schreiben der Grundeigentümerinnen vom 13. November 2009 an den Gemeinderat brachten diese ihren Unmut darüber zum Ausdruck, dass seitens der Gemeinde Kaufinteressenten mitgeteilt worden sei, die Parzelle Nr. 442 werde demnächst umgezont. In diesem Schreiben äussern die Verfasserinnen des Schreibens weiter, davon zu wissen, dass eine Umzonung ihrer Parzelle einige Jahre zuvor im Gemeinderat Thema gewesen, dann aber fallengelassen worden sei. Diesem Schreiben zufolge war den Grundeigentümerinnen schon im Herbst 2009 bewusst, dass die bisherige Zuweisung der Parzelle zum Baugebiet behördenintern kritisch hinterfragt worden war. Der Beschwerdeführerin kann nicht zugute gehalten werden, damals ein Überbauungskonzept in gutem Glauben geplant zu haben. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass eine solche Überbauungsabsicht konkret Anlass zur Umzonung gegeben hätte. Der spätere Vertrag vom 31. März 2011 betreffend Bauverpflichtung stand demgegenüber unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Kompetenzen von Gemeindeversammlung und Regierungsrat bezüglich der Nutzungsplanung. Die Beschwerdeführerin handelte wiederum auf eigenes Risiko, wenn sie das Überbauungskonzept von 2011 ausarbeiten liess und beim Gemeinderat einreichte.

Insgesamt umfasst die Vorgeschichte keine Abfolge von Ereignissen, die auf die Einzonung des Gebiets ausgerichtet war. Hinzu kommt, dass aus raumplanerischer Sicht kein Einzonungsgebot für diese Parzelle bestand. Im Gegenteil war bei der Planung der Beschwerdeführerin für eine Überbauung im fraglichen Zeitraum objektiv eine Kollision zum Interesse an einer RPG-konformen Nutzungsplanung absehbar. Demzufolge durfte die Beschwerdeführerin aufgrund der Vorgeschichte nicht mit einer Zuweisung der Parzelle Nr. 442 zum Baugebiet im Rahmen der Ortsplanungsrevision von 2012/2013 rechnen. Insofern wurde kein berechtigtes Vertrauen in die Verlässlichkeit der Planung enttäuscht.

E. 5.4

Die Beschwerdeführerin stützt ihren Entschädigungsanspruch auch auf den sog. Sonderopfer-Tatbestand. Nach gefestigter Rechtsprechung kann die Nichteinzonung eines Grundstücks, für welches kein Einzonungsgebot gegeben ist, keinen Sonderopfer-Tatbestand bilden (vgl. die Urteile 1C_66/2012 vom 3. September 2012 E. 2.9; 1A.21/2004 vom 24. August 2004 E. 3.7.2; je mit Hinweis). Da für die im Streit liegende Parzelle kein Einzonungsgebot bestand, durfte die Vorinstanz in dieser Hinsicht das Vorliegen eines Sonderopfers ohne Weiteres verneinen. Hingegen kommt es nicht darauf an, inwiefern die Eigentümer von anderen Grundstücken bei der Ortsplanungsrevision von 2012/ 2013 besser oder schlechter als sie gestellt worden sind.

E. 5.5

Schliesslich fordert die Beschwerdeführerin den Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten im Umfang von Fr. 97'266.35. Grundsätzlich hat eine Bauherrschaft nach der Rechtsprechung keinen Anspruch auf Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten. Anders kann es sich verhalten, wenn gerade die Einreichung eines bestimmten Baugesuchs Anlass zur Änderung der baurechtlichen Vorschriften gibt oder dem Bauwilligen vor Einreichung des Baugesuchs Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften abgegeben werden und dieser im Vertrauen darauf Projektierungskosten aufwendet (vgl. BGE 119 Ib 229 E. 4a S. 237; Urteil 1C_487/2009 vom 10. August 2010 E. 8.1). Wie

dargelegt (vgl. oben E. 5.3), wurde die Umzonung von der Gemeinde nicht wegen eines Überbauungsprojekts eingeleitet. Es wurden der Beschwerdeführerin auch keine Zusicherungen auf den Fortbestand der bisherigen Zonenzuteilung gegeben. Die Voraussetzungen der Rechtsprechung für den Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten sind im vorliegenden Fall offensichtlich nicht erfüllt. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn das angefochtene Urteil auf diesen Punkt nicht gesondert eingegangen ist. Dadurch wurde der Beschwerdeführerin nicht verwehrt, dieses sachgerecht anzufechten.

E. 5.6

Eine gesamthafte Würdigung der verschiedenen Gesichtspunkte ergibt, dass die Zusprechung einer Entschädigung im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt ist.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG). Bei der Bemessung der Gerichtsgebühr ist dem vermögensrechtlichen Charakter der Streitigkeit angemessen Rechnung zu tragen. Die Gemeinde obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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