

BGer 1C_275/2022 vom 27. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_275_2022

FR: TF 1C_275/2022 du 27 novembre 2024

IT: TF 1C_275/2022 del 27 novembre 2024

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 146 II 276 E. 1).

E. 1.1

Der angefochtene, kantonale letztinstanzliche Entscheid betrifft eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die beschwerdeführende Gemeinde hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihren Anträgen unterlegen, weshalb sie beschwert ist (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Da ein Entscheid über eine Entschädigung als Folge von Eigentumsbeschränkungen im Sinne von Art. 5 RPG (SR 700) angefochten wird, ist sie gestützt auf Art. 34 Abs. 2 lit. a RPG i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zur Beschwerde legitimiert (BGE 138 V 339 E. 2.3.1). Zu prüfen ist indessen, ob es sich beim Entscheid des Verwaltungsgerichts um einen anfechtbaren Entscheid gemäss Art. 90 ff. BGG handelt.

E. 1.2

Die Vorinstanz beurteilte die materiellrechtliche Grundsatzfrage, ob die Zuweisung von Teilen der Parzelle Nr. 678 in die Landwirtschaftszone eine materielle Enteignung bewirkt hat. Dieser Entscheid schliesst das Schätzungsverfahren nicht ab, sondern stellt lediglich einen wichtigen Schritt zur Beurteilung des Entschädigungsanspruchs dar, weshalb es sich um einen Zwischenentscheid handelt. Dagegen ist die Beschwerde an das Bundesgericht nach Art. 93 Abs. 1 BGG nur unter eingeschränkten Voraussetzungen zulässig. Eine Gutheissung der beim Bundesgericht eingelegten Beschwerde würde das Schätzungsverfahren sofort beenden und ein aufwendiges Verfahren für die Ermittlung der Entschädigungshöhe ersparen. Die Voraussetzung von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG ist daher erfüllt und die Beschwerde unter diesem Gesichtspunkt zulässig (vgl. Urteile 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 1.2, in: ZBI 120/2019 S. 665; 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 1.2 mit Hinweis).

E. 1.3

Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (Art. 42 Abs. 2 und Art. 100 Abs. 1 BGG).

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht dabei von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm

angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von der beschwerdeführenden Person vorgebracht und begründet werden, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG ; BGE 144 V 388 E. 2). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 143 I 1 E. 1.4 ; 142 I 99 E. 1.7.2 ; 139 I 229 E. 2.2).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Sachverhaltsrüge ist substantiiert vorzubringen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 147 I 1 E. 3.5). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 148 I 104 E. 1.5 mit Hinweisen). Zur Sachverhaltsfeststellung gehört auch die auf Indizien gestützte Beweismwürdigung (BGE 140 I 114 E. 3.3.4).

E. 2.3

Die Beschwerde an das Bundesgericht ist innert der Beschwerdefrist mit den Anträgen und deren Begründung einzureichen (Art. 42 Abs. 1 BGG ; BGE 148 V 174 E. 2.1 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Beschwerdeergänzung auf dem Weg der Replik nur insoweit statthaft, als die Ausführungen in der Vernehmlassung eines anderen Verfahrensbeteiligten dazu Anlass geben. Ausgeschlossen sind hingegen in diesem Rahmen Anträge und Rügen, welche die Beschwerdeführenden bereits vor Ablauf der Beschwerdefrist hätten erheben können (BGE 147 I 16 E. 3.4.3; 143 II 283 E. 1.2.3 ; 135 I 19 E. 2.2 je mit Hinweisen; Urteil 1C_542/2021 vom 21. September 2023 E. 2.1).

Art. 102 Abs. 1 BGG sieht nur vor, dass das Bundesgericht die Beschwerde den zur Beschwerde berechtigten Behörden zustellt und ihnen Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung ansetzt. Im Bereich der Raumplanung ist dies das ARE (Art. 48 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]). Das Bundesgericht ist dieser Vorgabe nachgekommen, womit es sein Bewenden hat. Nur weil die durch das ARE eingereichte Stellungnahme nicht den Wünschen der Beschwerdeführerin entspricht, besteht kein Anlass dieses zu einer Ergänzung aufzufordern.

E. 2.4

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen in der Beschwerde nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Unzulässig sind damit neue Tatsachen, die bereits der Vorinstanz hätten vorgelegt werden können (BGE 136 III 123 E. 4.4.3). Tatsachen oder Beweismittel, welche sich auf das vorinstanzliche Prozessthema beziehen, sich jedoch erst nach dem angefochtenen Entscheid ereignet haben oder entstanden sind, können von vornherein nicht durch das angefochtene Urteil veranlasst worden sein. Solche "echte Noven" sind im bundesgerichtlichen Verfahren in jedem Fall unzulässig (BGE 139 III 120 E. 3.1.2; 133 IV 342 E. 2.1 S. 344).

Die Beschwerdeführerin reicht zusammen mit ihrer Replik verschiedene Dokumente ein. Diese datieren alle vor dem angefochtenen Entscheid und hätten ohne Weiteres bereits bei der Vorinstanz eingereicht werden können, soweit sie sich nicht bei den Akten befinden.

E. 3

Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) liegt vor, wenn der Eigentümerschaft 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. Eigentumsbeschränkungen treffen meistens einen Teil der künftigen Verwendungsmöglichkeiten, also bisher nicht wahrgenommene bauliche Nutzungsmöglichkeiten, und kaum einmal den gegenwärtigen Gebrauch (ENRICO RIVA, in: Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar], N. 169 zu Art. 5 RPG).

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 erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (sog. Sonderopfer).

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 131 II 728 E. 2; 123 II 481 E. 6a).

E. 3.1

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 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. 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. (vgl. Urteile 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.2, in: ZBl 120/2019 S. 665; 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 2.2 in: ZBl 116/2015 S. 201 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. Urteile 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.3; 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 2.3 mit Hinweisen).

Eine Nutzungsordnung entspricht den materiellen Anforderungen des RPG, wenn sie unter anderem die Abgrenzung von Bau- und Nichtbaugebiet nach den Kriterien von Art. 15 und Art. 1 - 3 RPG vornimmt. Trifft dies zu, so sind spätere Redimensionierungen in der Regel

als Auszonungen und nicht als Nichteinzonungen zu qualifizieren, namentlich wenn die Bauzonen sachgerecht bemessen wurden, sich die Dimensionierungen indessen erst hinterher beispielsweise wegen der demografischen Entwicklung und wegen neuer Verdichtungs- bzw. Umnutzungsmöglichkeiten als zu gross erweisen (BGE 131 II 728 E. 2.3 mit Hinweisen; Urteil 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 3.2).

Wäre nicht nur die erstmalige Anpassung an die Vorgaben des RPG, sondern auch jede weitere Anpassung der Nutzungsplanung wegen veränderter Verhältnisse als Nichteinzonung grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, wäre Art. 5 Abs. 2 RPG nur noch in Ausnahmefällen anwendbar, z.B. wenn die Eigentümerschaft für die Erschliessung und Überbauung des Landes bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat. Dies würde den Begriff des entschädigungslos hinzunehmenden Eingriffs in das Eigentum überdehnen (BGE 131 II 728 E. 2.4 in fine).

E. 3.2

Dies bedeutet nicht, dass für sämtliche, im Zuge einer Nutzungsplanrevision ausgezonten Grundstücke Entschädigungen wegen materieller Enteignung zu zahlen sind. Auch eine bundesrechtskonform ausgestaltete Bauzone ist nicht für alle Zeiten starr festgelegt, sondern kann und muss entsprechend der Änderung der Verhältnisse und der gesetzlichen Grundlagen neuen Bedürfnissen angepasst werden. Grundeigentümerinnen und -eigentümer können daher nicht darauf vertrauen, dass ihr Grundstück stets in der Bauzone bleibt und überbaut werden kann. Auch bei einer Auszonung muss daher zusätzlich gefragt werden, ob eine Überbauung in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte realisiert werden können (BGE 131 II 728 E. 2.5 mit Hinweisen).

E. 3.3

Die Vorinstanz gelangte zum Schluss, dass die Zuweisungen von 3'001 m² des nordwestlichen Teilstücks und von 6'628 m²

des südlichen Teilstücks der Parzelle Nr. 678 zur Landwirtschaftszone je eine Auszonung darstelle. Der abgelöste Basiszonenplan von 1996, teilrevidiert 2008/09, sei formal korrekt unter der Geltung des RPG erlassen worden. Mit der Zonenplanrevision 2016/18 sei die Bauzone nicht verkleinert, sondern es seien in etwa gleich grosse Flächen von der Bauzone in die Nichtbauzone verschoben worden wie umgekehrt. Entsprechend gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass der frühere Zonenplan überdimensioniert gewesen sei. Es fehle überdies an anderen Hinweisen darauf, dass der frühere Zonenplan materiell nicht RPG-konform gewesen sei.

Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die mit der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit dem 1. Mai 2014) eingeführten Änderungen seien als Neuumschreibung des Eigentums zu verstehen, kann ihr nicht gefolgt werden. Eine neue Inhaltsbestimmung des Eigentums liegt vor, wenn von einer bestehenden bodenrechtlichen Grundordnung zu einer neuen gewechselt wird, wobei es sich um einen Wandel mit weitreichender Wirkung handeln muss (RUDOLF KAPPELER, Zur Entschädigungslosigkeit bei der Eigentumsinhaltsbestimmung und Nichteinzonung, recht 2008, S. 219). Einschlägige Beispiele sind die Einführung des GSchG, RPG und USG, aber auch durch die Verfassung selber kann eine generell-abstrakte Inhaltsbestimmung erfolgen (BERNHARD WALDMANN, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, N. 27.36 ff.; RIVA, Praxiskommentar, a.a.O., N. 148 ff. zu Art. 5 RPG). Der revidierte Art. 15 RPG präzisiert

einzig das geltende Recht und stärkt dessen Vollzug, weshalb die Lehre davon ausgeht, dass damit keine neue Inhaltsbestimmung des Eigentums verbunden gewesen sei (RIVA, Praxiskommentar, a.a.O., N. 152 zu Art. 5 RPG mit weiteren Hinweisen; PETER HÄNNI, in: Zufferey/Waldmann [Hrsg.], Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich/Basel/Genf 2015; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht bei Rückzonungen, in : Raum & Umwelt 4/2019, S. 21 mit Hinweisen). Dieser Ansicht ist beizupflichten.

E. 3.4

Auch wenn die 2012/14 erfolgte Revision des RPG nicht als eigentliche Neuschaffung einer bodenrechtlichen Grundordnung zu verstehen ist, kann doch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die bundesrechtlichen Anforderungen an die Planung klarer gefasst worden sind. Bei der Bestimmung der Bauzonen sind die Planungsträger ausdrücklich gehalten, die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen (Art. 15 Abs. 3 RPG). Dazu gehört namentlich das Anliegen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 RPG). Sodann legt Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG neu ausdrücklich fest, dass nur noch Land eingezont werden darf, das auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird.

E. 3.4.1

Schon vor der Revision des RPG 2012/14 ging das Bundesgericht davon aus, auch bei planerischen Massnahmen, die als Auszonung zu qualifizieren seien, müsse geprüft werden, ob die Berechtigung zum Bauen in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte realisiert werden können. Bereits damals hielt es fest, zur Beurteilung dieser Frage seien die im RPG vorgegebenen Planungsfristen zu berücksichtigen.

Konkret nennt BGE 131 II 728 E. 2.6 den Planungshorizont von 15 Jahren, welcher mit der Bestimmung von Art. 15 Abs. 1 RPG übereinstimmt, wonach die Bauzonen so festzulegen sind, dass diese dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Werden die Grundstücke innerhalb dieser Zeitspanne nicht oder nur teilweise überbaut, kann die Eigentümerschaft grundsätzlich nicht mehr darauf vertrauen, dass das Grundstück zukünftig noch überbaut werden kann. Mit anderen Worten ist das Gemeinwesen nach Ablauf dieser 15 Jahre befugt, den Eigentumsinhalt einer Parzelle neu zu bestimmen. Eine Eigentümerin, die im Planungshorizont von 15 Jahren keine sichtbaren und konkreten Anstalten zur Bebauung ihres Grundstück unternommen hat, hätte bei einer anschliessenden Auszonung grundsätzlich keinen Entschädigungsanspruch mehr aus materieller Enteignung. Dadurch wäre das grundsätzlich wichtige Anliegen sichergestellt, dass die mit der Planung betrauten Behörden ihren Auftrag kraftvoll und ohne die Gefahr von Entschädigungsfolgen wahrnehmen können (vgl. dazu ENRICO RIVA, Hauptfragen der materiellen Enteignung, [nachfolgend: Materielle Enteignung], 1990, insb. S. 156 f.). Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der notwendigen Rückzonung überdimensionierter Bauzonen, welche die betroffenen Behörden vor grosse Herausforderungen stellt (LUKAS BÜHLMANN, Überdimensionierte Bauzonene zurückzonen, Der Gesetzesauftrag und die Praxis, in: Raum & Umwelt 1/2021, S. 44).

E. 3.4.2

Es trifft zu, dass Inhaltsbestimmungen des Eigentums grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind. Der Inhalt des Grundeigentums wird nicht nur durch die

Privatrechtsordnung geprägt, sondern auch durch die verfassungsrechtliche Ordnung und das darauf gestützte öffentliche Recht. Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nicht unbeschränkt, sondern nur innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Zu beachten sind namentlich die Verfassungsnormen des Umwelt- und Raumplanungsrechts. Die gewichtigen öffentlichen Interessen, deren Wahrung diese Verfassungsnormen fordern, sind der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt. Darauf gestützte raumplanerische und umweltschützende Eigentumsbeschränkungen bleiben grundsätzlich entschädigungslos (BGE 105 Ia 330 E. 3c; s.a. WALDMANN, a.a.O, N. 27.36; RIVA, Materielle Enteignung, a.a.O, S.150). Dies gilt insbesondere für die in Art. 75 Abs. 1 BV statuierte Pflicht der Kantone, eine haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen, wobei ebenso der verfassungsrechtliche Grundsatz der Nachhaltigkeit zu beachten ist (Art. 73 BV ; vgl. RAPHAËL MAHAÏM, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, N. 40 zu Art. 73 BV).

E. 3.4.3

Welche Bedeutung dem Planungshorizont von 15 Jahren für die Frage der Entschädigungspflicht im Falle einer Auszonung zukommt, braucht im vorliegenden Fall nicht abschliessend entschieden zu werden, weil die erforderliche Realisierungswahrscheinlichkeit (vorne E. 3.2) nicht gegeben ist (hinten E. 5).

E. 3.5

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die Beschwerdegegnerin und ihr Bruder sowie ihre Rechtsvorgänger die Parzelle spätestens seit 1980 als Bauland besitzen, dieses aber nie zweckentsprechend genutzt haben (vgl. dazu auch hinten E. 5.5).

E. 3.5.1

Der Umstand, dass die Parzelle während über 30 Jahren nicht der Überbauung zugeführt wurde, kann dafür sprechen, dass die frühere Bauzone überdimensioniert und damit nicht mit Art. 15 RPG vereinbar gewesen wäre.

E. 3.5.2

Da Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung und den dafür notwendigen Baulandbedarf mit einer grossen Unsicherheit behaftet sind, kann nicht verlangt werden, dass die Annahmen im Zeitpunkt des Erlasses eines Nutzungsplans während des Planungszeitraums von 15 Jahren auch tatsächlich eintreffen (Urteil 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 3.5). Nur weil die betroffene Parzelle nicht überbaut worden ist, kann daraus nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass die Bauzonen überdimensioniert waren und die Ortsplanung als Ganzes und nicht bloss parzellen- oder quartierweise mit den raumplanerischen Grundsätzen nicht vereinbar war (vorne E. 3.1). Im Ganzen fehlen im angefochtenen Urteil jedoch verlässliche Angaben zur geplanten und tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung sowie zur Bauzonenentwicklung der Einwohnergemeinde Melligen, weshalb auch nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob der Zonenplan von 1996 überdimensioniert war oder nicht (vgl. Urteile 1C_588/2023 vom 22. August 2024 E. 2; 1C_306/2022 vom 28. März 2024 E. 2).

E. 3.5.3

Letztlich kann aber offenbleiben, ob die Vorinstanz den Zonenplan 1996 samt Teilrevision 2008/2009 auch betreffend dessen Dimensionierung zurecht als RPG-konform erachtete

und die mit der Zonenplanrevision 2016 vorgenommene Zuweisung von zwei Grundstückteilen der Parzelle Nr. 678 zur Landwirtschaftszone als Auszonung qualifizierte.

Wie in der Folge aufzuzeigen ist, sind entgegen der Ansicht der Vorinstanz die Voraussetzungen für eine materielle Enteignung selbst bei Annahme einer Auszonung nicht gegeben, weshalb die Sache nicht zur Ergänzung des Sachverhalts an die Vorinstanz zurückgewiesen werden muss.

E. 4

Die Vorinstanz bejahte das Vorliegen einer materiellen Enteignung für beide Teilstücke, während das Spezialverwaltungsgericht nur beim nordwestlichen Teilstück die dazu notwendigen Voraussetzungen als erfüllt erachtete.

E. 4.1

Ob ein Eingriff enteignungsgleich wirkt, beurteilt sich grundsätzlich unter Einbezug des betroffenen Grundstücks als Ganzes. An diesem Grundsatz hat das Bundesgericht auch in neuerer Zeit bei teilweisen Bauverbots auf einer Parzelle, bei Massnahmen des Denkmalschutzes oder bei einer Abzonung festgehalten (Urteil 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.2, in: ZBl 120/2019 S. 665; mit Hinweisen). Bleibt eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung der Parzelle erhalten, so liegt nach dieser Rechtsprechung kein entschädigungspflichtiger Eingriff vor. Im öffentlichen Interesse liegende Änderungen des zulässigen Nutzungsmasses mit Erhaltung einer sinnvollen Überbaumungsmöglichkeit lösen keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus (vgl. BGE 123 II 481 E. 6c und 6d; Urteil 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.5). Das Bundesgericht lehnt es ab, die Grenze der Entschädigungspflicht schematisch anhand eines festen Prozentsatzes der Wertminderung zu ziehen. Verlangt wird eine Gesamtbetrachtung der Verhältnisse im Einzelfall (vgl. BGE 112 Ib 263 E. 4). Ausnahmsweise ist bei der Beurteilung, ob einem Grundstück weiterhin eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung zukomme, nicht auf das gesamte Grundstück, sondern auf einzelne Teile davon abzustellen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn solchen ein eigenständiges planerisches Schicksal zuzubilligen ist und sie ohne Weiteres vom Restgrundstück abparzelliert und verkauft werden könnten (Urteil 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.4, in: ZBl 120/2019 S. 665).

E. 4.2

Vor diesem Hintergrund führte die Vorinstanz aus, der Beschwerdegegnerin werde durch die Teilauszonung von 3'001 m

2 des nordwestlichen Teilstücks mit einer Fläche von 5'255 m

2 rund 57 % des bisher auch für nicht landwirtschaftliche Bauten nutzbaren Landes entzogen, wodurch sich ihre Nutzungsbefugnisse zur Erstellung von Wohn- und Gewerbebauten um mehr als die Hälfte reduziere. Entsprechend verbiete es sich unter quantitativen Gesichtspunkten, von einer entschädigungslosen Teilauszonung auszugehen. Unter qualitativen Aspekten hätte der ausgezonte Teil durchaus weiterhin bestimmungsgemäss genutzt werden können. Er eigne sich dafür nicht weniger gut als die in der Bauzone verbliebene Fläche. Das landwirtschaftliche Ökonomiegebäude hätte abgebrochen oder allenfalls zu Gewerbe- oder Wohnzwecken oder beidem umgebaut und/oder umgenutzt werden können. Die Überführung von 2'005 m

2 Land von der WG3 in die Zentrumszone II mit nur geringfügig besseren Nutzungsmöglichkeiten habe den aus der Auszonung von 3'001 m

2 Land resultierenden Wertverlust nicht annähernd ausgleichen können. Hingegen müsse die Beschwerdegegnerin hinsichtlich des der Zone WA3 zugewiesenen (dünnen) Landstreifens von 249 m

2 entlang der Parzelle Nr. 679 keinen vergleichbaren Wertverlust hinnehmen. Dieses Land könne weiterhin zumindest zur Erhöhung der Ausnützung auf dem der Zentrumszone II zugewiesenen Teil der Parzelle Nr. 678 beitragen, weshalb sich dessen Verkehrswert an demjenigen der früheren Zone WG3 bzw. der heutigen WA3 orientieren dürfte. Das gänzlich unüberbaute südliche Teilstück wiederum sei vollständig ausgezont worden.

E. 5

Wie gesehen (vorne E. 3), führt eine zukünftige bessere Nutzung der Sache nur zu einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen (Realisierungswahrscheinlichkeit), was die Beschwerdeführerin für beide Teilstücke in Abrede stellt. Es seien keine legitimen Erwartungen der Grundeigentümerin verletzt worden, weshalb der Tatbestand der materiellen Enteignung nicht erfüllt sei. So habe die Beschwerdegegnerin gar nie beabsichtigt, das Grundstück zu überbauen.

E. 5.1

Massgebend für die Beurteilung der Realisierungswahrscheinlichkeit sind alle rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten, welche die künftige Nutzungsmöglichkeit beeinflussen können. Dazu gehören die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Bauvorschriften, der Stand der kommunalen und kantonalen Planung, die Lage und Beschaffenheit des Grundstücks, die Erschliessungsverhältnisse und die bauliche Entwicklung in der Umgebung. Dabei ist in erster Linie auf die rechtliche Ausgangslage abzustellen. Gegen die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Überbauung eines Grundstücks in naher Zukunft spricht namentlich das Erfordernis einer Ausnahmegewilligung, einer Änderung in der Zonenplanung, eines Erschliessungs-, Überbauungs- oder Gestaltungsplans, einer Baulandumlegung oder weitgehender Erschliessungsarbeiten (BGE 131 II 72 E. 3.3 mit Hinweisen; vgl. auch WALDMANN, a.a.O., N. 27.85; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 40 ff. zu Art. 5 RPG). Allerdings schliesst nicht jedes zusätzliche Verfahren, welches das kantonale Recht vor der Erteilung einer Baubewilligung verlangt, die Ausrichtung einer Entschädigung aus: Es kommt vielmehr auf die konkreten Umstände und auf die effektive Tragweite dieses Erfordernisses nach kantonalem Recht an (BGE 131 II 151 E. 2.4 und 2.5). Denn die Umsetzung der Bauchance ist stets an vielfältige rechtliche Voraussetzungen gebunden; dies schliesst die Wahrscheinlichkeit des Bauens nicht aus, wenn ein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf die Durchführung der nötigen Verfahren besteht (RIVA, Praxiskommentar, a.a.O, N. 208 zu Art. 5 RPG). Auch wenn das Instrument des Erschliessungsplans beim vorgenannten BGE 131 II 72 ausdrücklich aufgeführt wird, so ist dessen Tragweite anhand einer konkreten Prüfung der Verhältnisse zu untersuchen, wie es die Vorinstanz getan hat (vgl. Urteil 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 4.1, in: ZBl 120/2019 S. 665).

E. 5.2

In einem älteren publizierten Urteil hat das Bundesgericht festgehalten, ob eine Planungsmassnahme innerhalb der RPG-konformen Bauzone wie eine Enteignung wirke, sei nach objektiven Massstäben zu beurteilen (BGE 113 Ib 318 E. 3c und 3d; Urteile 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 4.4, in: ZBl 120/2019 S. 665; 1C_510/2009 vom 14. Juli 2010 E. 4.3; 1C_70/2008 vom 22. Juni 2009 E. 6.2.4; RIVA, Praxiskommentar, a.a.O., N. 208 zu Art. 5 RPG ; WALDMANN, a.a.O., N. 27.85). Beim zitierten Urteil ging es um eine erschlossene Bauparzelle, die im weitgehend überbauten Gebiet lag. Angesichts dessen lag es auf der Hand, diese unabhängig von den subjektiven Bauabsichten der Eigentümerschaft einer Bauzone zuzuweisen. Es ist jedoch nicht naheliegend, diese Rechtsprechung ohne weiteres pauschal auf alle Grundstücke zu übertragen, auch wenn diese - wie vorliegend - eher peripher liegen und an die Landwirtschaftszone grenzen.

Allerdings darf im Falle der Auszonung aus dem Fehlen einer Bauabsicht eine enteignungsgleiche Wirkung auch nicht leichthin ausgeschlossen werden. Vielmehr müssten weitere Faktoren - etwa das Fehlen der Nachfrage mangels einer baulichen Entwicklung - dazu kommen, um eine enteignungsgleiche Wirkung zu verneinen (BGE 113 Ib 318 E. 3c/aa). Im Regelfall können daher subjektive Kriterien allein nicht entscheidend sein, um eine nach objektiven Massstäben gegebene enteignungsgleiche Wirkung auszuschliessen. Anders präsentiert sich die Situation bei einer Nichteinzonung, die grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen ist. Dort kann eine Überbauungsabsicht darauf hinweisen, dass die Eigentümerschaft im Sinne der vom Bundesgericht vorbehaltenen Ausnahmen mit einer Einzonung und damit der Realisierbarkeit ihrer Absicht in naher Zukunft rechnen konnte (BGE 113 Ib 318 E. 3c/aa und bb).

Auch die Literatur nimmt zumindest hinsichtlich einer längerfristigen Untätigkeit der Eigentümerschaft bei eingezontem Bauland ebenfalls Einschränkungen vor. RIVA betont, dass eine Eigentümerin, die ihr Land während längerer Zeit der baulichen Nutzung nicht zugeführt hat, damit rechnen muss, dass sich die nutzungsplanerische Situation ändert, ohne dass sie einen vorbehaltlosen Anspruch geltend machen kann, für den Entzug oder die Einschränkung der Bauchance entschädigt zu werden (RIVA, Praxiskommentar, a.a.O., N. 208 zu Art. 5 RPG). Ebenso könne die Tatsache, dass die Eigentümerschaft im Hinblick auf die Überbauung noch gar nichts unternommen habe, bei der Bewertung der Schwere des Eigentumseingriffs berücksichtigt werden (WALDMANN, a.a.O., N. 27.85 unter Verweis auf Urteil 1C_510/2009 vom 14. Juli 2010 E. 4.3, allerdings zu einem Fall mit einem temporären Bauverbot).

Dahingehend ist wohl ebenfalls HÄNNI ZU verstehen, wenn er darauf verweist, dass es auch auf die bestimmungsgemässe Nutzung des Grundstücks ankommt, wie sie sich aus den natürlichen Gegebenheiten und dem lange Zeit geübten bisherigen Gebrauch ergibt (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 685). BGE 106 Ia 369 E. 3e/cc, auf den er zur Untermauerung seiner Aussage verweist, hält jedenfalls fest, der Umstand, dass die Eigentümerin während langer Zeit vor der Auszonung keine entschlossenen Anstrengungen unternommen hat, um von der grundsätzlich gegebenen Überbaumöglichkeit Gebrauch zu machen, spreche eher gegen die Annahme einer enteignungsähnlichen Wirkung der durch den neuen Zonenplan nun aufgehobenen Baumöglichkeit (BGE 106 Ia 369 E. 3e/cc).

E. 5.3

Dies gilt insbesondere in Situationen wie der vorliegenden. Zwar darf die Eigentümerschaft eingezoner Parzellen grundsätzlich auf eine gewisse Beständigkeit des Nutzungsplans vertrauen (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG). Bis zur Rechtskraft der Zonenplanrevision bleiben die ursprünglich der Bauzone zugewiesenen Parzellen Bauland und können, soweit keine Planungszone verhängt worden ist, überbaut werden. Erst mit Inkrafttreten der Zonenplanrevision verlieren sie ihre Baulandqualität (BGE 131 II 728 E. 2.4). Vorliegend hat es die Eigentümerin jedoch während zweier Planungsperioden und weit über den Planungshorizont von 15 Jahren gemäss RPG hinaus gut 30 Jahre lang unterlassen, von ihrer Befugnis zur Überbauung Gebrauch zu machen. Sie durfte deshalb nicht mehr grundsätzlich darauf vertrauen, dass ihre Parzelle bei der nächsten Nutzungsplanrevision in der Bauzone verbleiben würde. Ob eine Entschädigung wegen materieller Enteignung zu leisten ist, beurteilt sich dementsprechend danach, ob die Berechtigung zum Bauen in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft hätte realisiert werden können (BGE 131 II 728 E. 2.5; Urteil 1A.193/2006 vom 4. Juni 2007 E. 2), wobei auch die Passivität der Eigentümerin zu berücksichtigen ist.

Dabei ist weiter zu beachten, dass die Grundeigentümerin den nördlichen Grundstückteil mit einem landwirtschaftlichen Ökonomiegebäude überbaut und dadurch (vorerst) auf eine grundsätzlich zulässige intensivere Nutzung verzichtet hat. Mit anderen Worten hat sie in freier Eigentumsbetätigung eine bauliche Nutzung der Parzelle zum Zwecke der Landwirtschaft gewählt, auch wenn eine Wohn- und Gewerbenutzung gemäss Zonenplan möglich gewesen wäre. Diese Nutzung wurde über einen äusserst langen Zeitraum ausgeübt, weshalb die nach dem alten Zonenplan grundsätzlich zulässige Wohn- und Gewerbenutzung vor diesem Hintergrund bloss noch als rein theoretische künftige Verwendung erscheint, die keinesfalls naheliegt (vgl. HÄNNI, a.a.O., S. 687). Die bauliche Nutzung des nördlichen Grundstückteils zu landwirtschaftlichen Zwecken verhinderte die grundsätzlich mögliche intensivere Wohn- und Gewerbenutzung über Jahrzehnte.

E. 5.4

Ebenfalls in Betracht fällt, dass die Beschwerdegegnerin im Zeitpunkt des Eintritts der Eigentumsbeschränkung (und auch noch im Zeitpunkt des angefochtenen Urteils) nicht Alleineigentümerin der betroffenen Parzelle war; diese stand vielmehr im Miteigentum ihres Bruders und von ihr selbst. Dieser Umstand steht einer raschen Überbauung eines Grundstücks zwar nicht grundsätzlich entgegen. Im vorliegenden Fall verhält es sich sachverhaltlich aber so, dass zwischen der Beschwerdegegnerin und ihrem Bruder keine Einigkeit hinsichtlich der künftigen Nutzung dieses Grundstücks besteht; dieser hat sich am Enteignungsverfahren auch nie beteiligt. Zwar kann die Beschwerdegegnerin jederzeit die Aufhebung des Miteigentums verlangen (Art. 650 Abs. 1 ZGB), doch müsste sie diese bei Uneinigkeit hinsichtlich des Grundsatzes oder der Modalitäten der Teilung in einem gerichtlichen Verfahren durchsetzen, was bekanntlich viel Zeit in Anspruch nehmen kann. Im Falle einer körperlichen Teilung (vgl. Art. 651 ZGB) wäre zudem auch nicht festgestanden, welche Teile des Areals das Gericht ihrem Eigentum zugewiesen hätte (vgl. dazu CHRISTOPH BRUNNER/JÜRIG WICHTERMANN, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 7. Aufl. 2023, N. 12 ff. zu Art. 651 ZGB).

Zusammen mit der langen Untätigkeit respektive der landwirtschaftlichen Nutzung inklusive Erstellung eines Ökonomiegebäudes konnte folglich am Stichtag die Realisierung einer besseren Nutzung des Grundstücks innert naher Zukunft nicht mehr erwartet werden.

E. 5.5

Das südliche Teilstück wäre zwar von der Form und Lage her überbaubar gewesen. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz und in Übereinstimmung mit dem Spezialverwaltungsgericht hätte sich jedoch die von Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG verlangte Erschliessung nicht innert kurzer Frist aus eigener Kraft sicherstellen lassen. Die strassenmässige Erschliessung über die Parzelle Nr. 838 ist rechtlich nicht gesichert. Für eine solche Erschliessung braucht es entweder eine im Grundbuch eingetragene Dienstbarkeit zulasten des Nachbargrundstücks oder einen Erschliessungsplan als Landumlegungs- oder Enteignungstitel, welcher grundsätzlich gegen die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Überbauung eines Grundstücks in naher Zukunft spricht (vorne E. 5.2). Zum anderen fehlt die erforderliche Erschliessungsplanung für die Überbauung einer Fläche von 6'000 m², welche während über 30 Jahren weder von privater noch von öffentlicher Seite in Angriff genommen wurde. Das kantonale Recht gibt den Eigentümern gemäss § 17 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Aargau über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (BauG/AG; SAR 713.100) zwar einen Anspruch, einen Erschliessungsplan in Zusammenarbeit mit der Gemeinde zu erstellen. Dieser bedarf aber der Bewilligung durch die Gemeinde (§ 37 Abs. 1 BauG/AG; vgl. RALPH VAN DEN BERGH, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, N. 1 zu § 37 BauG/AG). Dabei handelt es sich um ein zusätzliches Bewilligungsverfahren, welches gegen eine rasche Realisierung einer Überbauung des südlichen Teilstücks spricht. Unter diesen Umständen sind die Anforderungen an eine hinreichend hohe Realisierungswahrscheinlichkeit an eine Überbauung in naher Zukunft nicht erfüllt.

Anders würde es sich nur verhalten, wenn die Gemeinde in treuwidriger Weise ihrer Erschliessungspflicht nicht nachgekommen wäre, obwohl sie das Grundstück in eine bundesrechtskonforme Bauzone zugeteilt hat (vgl. dazu BGE 131 II 72 E. 3.5 f.). Dafür bestehen jedoch keine Hinweise.

E. 6

Die Beschwerde erweist sich nach dem Dargelegten als begründet und ist gutzuheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 23. März 2022 ist aufzuheben. Die unterliegende Beschwerdegegnerin trägt die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der obsiegenden Einwohnergemeinde Mellingen steht keine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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