

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2000.00001 vom 21. Juni 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-06-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VR.2000.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2000.00001 du 21 juin 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2000.00001 del 21 giugno 2001

Regeste

Entschädigung für materielle Enteignung | Bewirken Freiflächen, mit denen der Kernzone zugeteilte Grundstücke zum Schutz von benachbarten Gebäuden belegt wurden, eine materielle Enteignung? Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen über die Beschwerde gemäss §§ 50 ff. VRG (E. 1a). Auf einen Augenschein kann verzichtet werden (E. 1b). Massgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung, ob eine materielle Enteignung vorliegt, ist der 16. November 1985 (E. 2a). Es liegt keine materielle Enteignung vor, wenn sich ein Bauverbot nur auf einen kleinen Teil einer Parzelle bezieht und der Eigentümer den Rest noch bestimmungsgemäss nutzen kann. Die Grenze liegt im Bereich zwischen 35 und 45 %. Dabei sind mehrere Parzellen, die sich nur zusammen nutzen lassen, als Einheit zu betrachten, während grosse Grundstücke, die verschiedenartige, nicht in engerem Zusammenhang stehende Teile umfassen, entsprechend aufzuteilen sind (E. 3a). Dem mit einer Freifläche belegten Teil des einen Grundstücks kommt selbständiger Charakter zu (E. 3b). Auch der betroffene Teil des zweiten Grundstücks ist gesondert zu betrachten, da es von einer anderen planerischen Massnahme betroffen ist als die anderen Teile und das Grundstück eher zufällig zusammenhängende Bereiche mit unterschiedlicher Ausrichtung umfasst (E. 3c). Die Grundsätze über die Nichteinzonung sind anwendbar (E. 4a). Eine Nichteinzonung stellt nur ausnahmsweise eine materielle Enteignung dar (E. 4b). Vorliegend fragt sich, ob die betroffenen Parzellenteile am Stichtag zum weitgehend überbauten Gebiet zählten (E. 4c). Beide Grundstücksteile gehören dem Dorfkern und deshalb dem weitgehend überbauten Gebiet an (E. 5c). Es lagen keine besonderen Umstände vor, die gegen eine Einzonung sprachen (E. 5d). Die Entschädigung bemisst sich aufgrund des Verkehrswerts mit bzw. ohne den fraglichen Eingriff. Die Werte sind anhand von Vergleichspreisen zu ermitteln. Massgeblicher Zeitpunkt ist das Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung (E. 6a). Das Verwaltungsgericht hat das Ermessen der Schätzungskommission zu respektieren (E. 6b). Es ist sachgerecht, Handänderungen sehr kleiner Parzellen und von an Autobahn oder Bahnlinie gelegenen Grundstücken nicht zu berücksichtigen (E. 6c). Die Schätzungskommission hat den 1985 verzeichneten Höhepunkt der Preisentwicklung zu wenig berücksichtigt (E. 6d). Die Abzüge für Baueinschränkungen in der Kernzone und den Restlandwert sind gerechtfertigt (E. 6e). BGE-Nr. 1A.159/2001

Erwägungen

E. 3

a) Die Eigentumsgarantie als Wertgarantie gewährleistet nicht, dass eine Baulandparzelle dauernd bestmöglich ausgenutzt werden kann. Der Eigentümer hat vielmehr Beschränkungen der Nutzung in dem Umfang entschädigungslos hinzunehmen, als ihm noch ein wirtschaftlich sinnvoller, bestimmungsgemässer Gebrauch seines Landes erhalten bleibt

(BGr, 23. Mai 1995, ZBl 98/1997, S. 179 E. 5b). Daher ist eine materielle Enteignung zu verneinen, wenn sich ein Bauverbot lediglich auf einen kleinen Teil einer Parzelle erstreckt und der Eigentümer die restliche Fläche noch bestimmungsgemäss baulich nutzen kann. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung löst ein Baulandverlust von bis zu gut einem Drittel in der Regel noch keine Entschädigungspflicht aus (BGer, 14. Dezember 1983, ZBl 85/1984, S. 366 E. 2b). Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass ein Bauverbot auf 40% der Gesamtfläche in der Regel eine materielle Enteignung darstellt. Allerdings betrachtet es diese Zahl lediglich als Mittelwert. Namentlich innerhalb der Bandbreite von 35-45% Baulandverlust ist auf Grund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen, ob eine materielle Enteignung vorliegt (RB 1997 Nr. 118). Es ist allerdings zu beachten, dass Grundstücksgrenzen oft zufällig verlaufen und sich der Umfang eines Bauverbots deshalb nicht ohne Weiteres parzellenweise bestimmen lässt. Andernfalls würde der Eigentümer mehrerer zusammenhängender Kleinparzellen gegenüber einem solchen eines grossen Grundstücks in ungerechtfertigter Weise besser gestellt. Die Rechtsprechung verlangt daher eine Gesamtbetrachtung des von einer Eigentumsbeschränkung betroffenen Grundbesitzes. So sind mehrere Parzellen, die sich nur zusammen baulich nutzen lassen, bei der Beurteilung des Masses des Baulandverlusts zusammen zu betrachten. Umgekehrt ist bei grossen Grundstücken, die verschiedenartige, in keinem engeren Zusammenhang stehende Flächen umfassen, bei der Beurteilung des Umfangs des Eigentumseingriffs lediglich der davon betroffene Teil des Areals ins Auge zu fassen (BGE 89 I 381 E. 2; BGr, 21. August 1996, ZBl 98/1997, S. 368 E. 3; RB 1997 Nr. 117).

b) Die Schätzungskommission hat es abgelehnt, bei der Würdigung der auf der Parzelle Kat.-Nr. 01 festgesetzten Freifläche auch die angrenzenden überbauten Grundstücke miteinzubeziehen, da dem fraglichen Grundstücksteil eine eigenständige Bedeutung zukomme. Die rekurrierende Gemeinde stellt diese Ansicht zu Unrecht in Frage. Dem mit der Freifläche belegten Teil der Parzelle Kat.-Nr. 01 kommt angesichts seiner Grösse und Lage durchaus ein selbständiger Charakter zu. Insbesondere lässt er sich ohne Inanspruchnahme und Beeinträchtigung der benachbarten Grundstücke überbauen. Der nicht von der Freifläche erfasste Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 01 liegt in der Freihaltezone. Mit Bezug auf diese Parzelle kann eine materielle Enteignung daher nicht mit Blick auf noch verbleibende Nutzungsmöglichkeiten verneint werden.

c) Bei der Parzelle Kat.-Nr. 02 hat die Schätzungskommission dagegen eine Gesamtbetrachtung angestellt und festgehalten, dass die fragliche Freifläche nur einen sehr kleinen Teil des Grundstücks beschlage. Der weitaus grösste Teil der Parzelle sei 1985 einer Wohnzone in empfindlichem Gebiet (W1E) und 1995 dem Gestaltungsplangebiet O zugewiesen worden. Auch ohne genaue Berechnungen stehe fest, dass der grösste Teil des Landes damit weiterhin überbaubar geblieben sei und eine materielle Enteignung schon deshalb ausser Betracht falle. Der private Rekurrent kritisiert diese Auffassung und verlangt eine Betrachtung des gesamten Grundbesitzes seiner Rechtsvorgängerin. Diese zeige, dass die kommunale Nutzungsplanung im Jahre 1985 mehr als die Hälfte ihres Landes im Gebiet O der Freihaltezone zugewiesen habe. Damit sei die für die Annahme einer materiellen Enteignung erforderliche Eingriffsintensität längst erreicht. Beiden erwähnten Auffassungen kann im Licht der erwähnten Rechtsprechung nicht gefolgt werden. Zunächst geht es nicht an, den gesamten Grundbesitz der Rechtsvorgängerin als Grundlage für die Beurteilung der Eigentumsbeschränkung heranzuziehen. Denn dieser umfasst sehr unterschiedliche Flächen, die wirtschaftlich ohne Weiteres unterschiedlichen Nutzungen zugeführt werden können und überdies nicht von ein und derselben planerischen Massnahme betroffen sind, wie dies für eine Gesamtbetrachtung erforderlich wäre. Wie ein

Blick auf den Grundbuch- und Zonenplan zeigt, ist aber auch eine Gesamtbetrachtung der im Jahr 1985 62'515 m² messenden Parzelle Kat.-Nr. 02 verfehlt. Diese umfasst mehrere selbständige Teile, die eher zufällig zusammenhängen. So zählt der südliche Teil, der sich in der Bauzone befindet, zum Gebiet des O. Er ist gegen den See hin ausgerichtet und wird durch die Z-strasse erschlossen. Demgegenüber gehört der nördliche, mit der fraglichen Freifläche belegte Grundstücksteil zum Dorfkern, und eine Erschliessung hätte hier von der Dorfstrasse her zu erfolgen. Bei dieser Sachlage haben bei der Beurteilung der im nördlichen Bereich festgesetzten Freifläche die im südlichen Teil verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten ausser Betracht zu bleiben. Es verhält sich gleich wie in dem vom Bundesgericht beurteilten Fall, in dem ein grosses Grundstück sowohl die westliche, gegen einen See abfallende als auch die östliche Seite eines Hügels umfasste. Als die westliche Seite mit einem Bauverbot belegt worden war und der Grundeigentümer deshalb eine Entschädigung aus materieller Enteignung verlangte, lehnte es das Bundesgericht ab, der vom Bauverbot betroffenen westlichen Seite die östliche gegenüberzustellen, auf der weiterhin gebaut werden konnte (BGE 89 I 381 E. 3). Die Freiflächenfestsetzung erreicht demnach auch mit Bezug auf die Parzelle Kat.-Nr. 02 die für die Annahme einer materiellen Enteignung erforderliche Eingriffsintensität.

E. 4

a) Die Schätzungskommission hat die fraglichen Freiflächenfestsetzungen als Nichteinzonungen im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung qualifiziert. Obwohl die umstrittenen Flächen der Kernzone und damit einer Bauzone (§§ 47 f. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]) zugewiesen wurden, kommt die gleichzeitige Festlegung einer Freifläche in ihrer Wirkung einer Nichtbauzone gleich. Es rechtfertigt sich daher, die getroffenen Planungsmassnahmen entschädigungsrechtlich gleich zu beurteilen wie die Zuweisung zu einer Nichtbauzone (BGE 121 II 417 E. 3). Im Übrigen ist es unbestritten, dass die Bau- und Zonenordnung aus dem Jahr 1985 die erste kommunale Nutzungsplanung darstellte, die unter der Herrschaft des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) erlassen wurde. Eine Zuweisung von Land zu einer Nichtbauzone, die im Rahmen des Wechsels von einer Bau- und Zonenordnung aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des RPG zu einer auf diesem Gesetz beruhenden Ordnung erfolgt, gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts generell als Nichteinzonung (BGE 125 II 431 E. 3b; 123 II 481 E. 6b; 122 II 326 E. 5c). Das Vorliegen einer materiellen Enteignung ist daher im vorliegenden Fall nach den Grundsätzen zu beurteilen, welche die Rechtsprechung für Nichteinzonungen aufgestellt hat. Die Parteien gehen grundsätzlich ebenfalls von dieser Rechtslage aus. Der private Rekurrent stellt sich allerdings im Rahmen einer Eventualbegründung auf den Standpunkt, die Festlegung der Freiflächen sei als Auszonung anzusehen. Das ergebe sich daraus, dass die umstrittenen Teilparzellen in einem ersten Schritt der Kernzone zugewiesen und damit eingezont worden seien. In einem zweiten Schritt sei dann die bauliche Nutzung durch die Festsetzung einer Freifläche wieder eingeschränkt worden, was eine Auszonung darstelle. Diese Argumentation überzeugt nicht. Sie übersieht, dass die Ausscheidung der Freiflächen in den Jahren 1985 und 1995 durch Kernzonenpläne erfolgte, die Teil der Bau- und Zonenordnungen bildeten (Art. 2 der Bauordnung vom 12. Februar 1985; Ziff. 1.1 Abs. 1 der Bauordnung vom 4. April 1995). Es wurde auf den Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 02 in einem Zug eine Kernzone und eine diese überlagernde Freifläche festgesetzt. Die beiden Festsetzungen sind damit aufeinander bezogen und deshalb in entschädigungsrechtlicher Hinsicht als Einheit zu betrachten. b) Die Nichteinzonung in eine Bauzone bei der erstmaligen

Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus. Sie trifft nur ausnahmsweise den Eigentümer enteignungsähnlich, etwa dann, wenn er überbaubares oder grob erschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtskonformen Generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird, und wenn er für die Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat, wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen. Sodann können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück unter Umständen hätte eingezont werden müssen. Ein Einzonungsgebot kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet (Art. 15 lit. a RPG) befindet. Solche Umstände hätten möglicherweise eine Einzonung gebieten können, so dass der Eigentümer am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen durfte (BGE 125 II 431 E. 4a). c) Im vorliegenden Fall ist allein umstritten, ob sich eine Entschädigungspflicht daraus ergebe, dass die beiden mit einer Freifläche belegten Parzelleteile am Stichtag zum weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von Art. 15 lit. a RPG zählten. Ein anderer Tatbestand, der bei Nichteinzonungen eine materielle Enteignung begründen könnte, steht nicht zur Diskussion.

E. 5

a) Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets nach Art. 15 lit. a RPG umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereichs. Zu den Letzteren zählen einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend durch ihre Umgebung geprägt. Das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsbereich gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur ihre Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. Der Begriff der weitgehenden Überbauung ist somit nach der Rechtsprechung gebietsbezogen, Parzellen übergreifend zu verstehen. Der vorhandene Zustand auf einem Grundstück ist in seiner Gesamtheit und in seinem Zusammenhang mit den Verhältnissen auf benachbarten Parzellen zu betrachten. Der Siedlungscharakter ist vor allem auf Grund der Nähe der Häuser sowie der vorhandenen Infrastruktur zu beurteilen. Peripher gelegene Flächen, denen im Verhältnis zu dem sie umgebenden Land eine eigenständige Bedeutung zukommt, sind nicht als weitgehend überbautes Gebiet zu betrachten, selbst wenn dort eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat. Dasselbe gilt für grössere Baulücken in besiedeltem Gebiet, die der Auflockerung der Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen (Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG) und der Schaffung von Freizeitbereichen (Art. 3 Abs. 4 lit. b RPG) dienen. Ihnen kommt eine eigenständige Funktion zu, und sie werden nicht von der sie umgebenden Überbauung mitgeprägt (BGE 121 II 417 E. 5a). b) Die Schätzungskommission gelangte gestützt auf diese Kriterien zum Schluss, dass wohl der mit einer Freifläche belegte Teil der Parzelle Kat.-Nr. 01, aber nicht jener des Grundstücks Kat.-Nr. 02 zum weitgehend überbauten Gebiet zähle. So liege das zuerst genannte Landstück im relativ dicht überbauten oberen Teil des Dorfkerns von X. Ausserdem liege das Land zwischen zwei alten, unter Schutz gestellten Bauten, und es sei in diesem Bereich auch die andere Strassenseite durchgehend überbaut. Demgegenüber bilde die auf der Parzelle Kat.-Nr. 02 festgesetzte Freifläche Teil des unteren Dorfkerns, in dem neuere Gebäude fehlten und die unüberbauten Flächen überwögen. Da die Freifläche zudem an

einen unüberbauten Teil einer Liegenschaft auf der Hangkante mit prächtiger Seesicht grenze, überwiege der nicht überbaute Charakter des Umfelds. Von einer Baulücke könne daher nicht gesprochen werden. c) Wie aus den bei den Akten liegenden Plänen hervorgeht, umfassen die beiden Freiflächen auf den Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 02 zwei noch unüberbaut gebliebene Landstücke in der ersten Bautiefe südlich der Dorfstrasse. Es handelt sich um zwei Zwischenräume im Rahmen der sich der Dorfstrasse entlang ziehenden Häuserreihe. Die Freifläche auf der Parzelle Kat.-Nr. 02 grenzt ihrerseits an eine weitere noch grössere Freifläche auf dem Grundstück Kat.-Nr. 08, auf dem sich das M-Haus befindet. Die Bebauung entlang der Dorfstrasse von der Kirche zum M-Haus bildet den alten Dorfkern von X. Auch wenn die Dichte im oberen Bereich bei der Kirche grösser ist als am unteren Ende beim M-Haus, prägen die Bauten doch den ganzen Bereich der Dorfstrasse. Die sich in den Akten befindlichen Fotos zeigen, dass es sich zum Teil um markante grössere Bauten handelt. Die beiden mit Freiflächen belegten Teile der Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 02 sind unbestrittenermassen voll erschlossen und baureif. Sie reihen sich als Zwischenräume in die vorhandene Überbauung ein und erscheinen so gesehen als typische Baulücken. Dieser Betrachtungsweise hält die Gemeinde X allerdings entgegen, die Freiflächen bildeten Teil des südlich an den Dorfkern anschliessenden unüberbauten Gebiets und stellten deshalb keine Baulücken dar. In der Tat fällt auf, dass in X der Dorfkern im Süden direkt an ein grösseres Naherholungsgebiet angrenzt. Es fragt sich daher, ob die fraglichen Freiflächen in den noch unüberbauten Zwischenräumen entlang der Dorfstrasse zur Hauptsache von der in diesem Bereich vorhandenen Bebauung oder vom angrenzenden Naherholungsgebiet geprägt werden. Die Gemeinde hat die beiden umstrittenen Parzellenteile der Kernzone zugewiesen und damit zum Ausdruck gebracht, dass sie dieses Land zum Dorfkern von X zählt. Diese Beurteilung erscheint im Blick auf die bereits dargestellte vorhandene Überbauung mit mehreren markanten, unter Schutz gestellten historischen Bauten ohne Weiteres sachgerecht. Wenn die Gemeinde in ihrem Rekurs demgegenüber die Zugehörigkeit der Freiflächen zum südlich angrenzenden Naherholungsgebiet betont, widerspricht sie ihrer eigenen Planung. Ihre Argumentation ist aber auch insofern widersprüchlich, als sie die Bedeutung der Freiflächen als Umschwung für die unter Schutz stehenden Bauten hervorhebt und daraus ihre Nichtzugehörigkeit zum weitgehend überbauten Gebiet ableiten will. Wenn die Freiflächen dem Umgebungsschutz der Bauten dienen, belegt dies gerade, dass sie durch die vorhandenen Bauten mitgeprägt werden und sie daher zum weitgehend überbauten Gebiet gehören. Entgegen der Ansicht der Schätzungskommission spielt auch keine Rolle, dass im Bereich der Parzelle Kat.-Nr. 02 die vorhandene Überbauung etwas weniger dicht ist und auf dem benachbarten Grundstück mit dem M-Haus ebenfalls eine Freifläche festgesetzt wurde. Der obere und der untere Dorfteil hängen baulich offenkundig zusammen und sind nicht durch einen unüberbauten Bereich voneinander getrennt. Dementsprechend ist der ganze Bereich entlang der Dorfstrasse zum weitgehend überbauten Gebiet zu rechnen. Dass auch der mit einer Freifläche belegte Teil der Parzelle Kat.-Nr. 02 zum Siedlungsbereich zählt, belegt im Übrigen seine Zuweisung zur Kernzone. d) Bildeten die fraglichen Grundstücksteile am Stichtag somit Teil des weitgehend überbauten Gebiets im Sinn von Art. 15 lit. a RPG, so durften die Eigentümer mit der Einzonung ihres Landes rechnen, und ihre Nichteinzonung löst grundsätzlich eine Entschädigungspflicht aus. Anders verhielte es sich nur dann, wenn wegen der besonderen Lage oder Beschaffenheit des Grundstücks mit Blick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1, 3, 15 ff. RPG) eine Einzonung am Stichtag offensichtlich nicht in Frage gekommen wäre und der Grundeigentümer dies erkennen

konnte (BGE 121 II 417 E. 6a). Solche besonderen Umstände, die erkennbar einer Einzonung entgegenstanden, sind im vorliegenden Fall nicht ersichtlich. Wohl mag die Ausscheidung von Freiflächen an der Dorfstrasse zum Schutz des Umfelds der historischen Bauten wünschbar erscheinen. Doch hätte dem Umgebungsschutz auch bei einer Überbauung in ausreichendem Mass Rechnung getragen werden können. Die Schätzungskommission hat festgestellt, dass die Bauernhäuser und Scheunen entlang der Dorfstrasse keineswegs zwingend einen so grossen Umschwung benötigten, wie er mit den ausgeschiedenen Freiflächen sichergestellt werde. Die Gemeinde macht gegenüber dieser Beurteilung einzig geltend, die fraglichen Grundstücksteile lägen nicht im eigentlichen Dorfkern, sondern am Rand des Kernzonengebiets, weshalb hier ein grösserer Umschwung erforderlich sei. Dieser Einwand überzeugt nicht, nachdem die Gemeinde mit der Zuweisung des fraglichen Landes zur Kernzone kundgetan hat, dass sie es zum Dorfkern zählt. Da für einen solchen eine dichte Überbauung typisch ist, mussten die Grundeigentümer nicht damit rechnen, dass ihr zum weitgehend überbauten Gebiet gehörendes Land aus Gründen des Umgebungsschutzes nicht eingezont werde. Die vorliegenden Freiflächenfestsetzungen sind vergleichbar mit dem Bauverbot zum Schutz des Landguts Q in R. Dieses traf ebenfalls Liegenschaften innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets und war im Interesse des Umgebungsschutzes zwar wünschbar, aber wie hier nicht zwingend notwendig, weshalb nach Ansicht des Bundesgerichts eine materielle Enteignung zu bejahen war (BGE 121 II 417 E. 7a). e)

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