

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2002.00005 vom 23. Januar 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-01-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VR.2002.00005

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2002.00005 du 23 janvier 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2002.00005 del 23 gennaio 2003

Regeste

materielle Enteignung | Materielle Enteignung (Zuweisung von Grundstücken zur Freihaltezone "Bürgli" in Zürich-Enge) Begriff der materiellen Enteignung; Abgrenzung zwischen Auszonung und Nichteinzonung; massgeblicher Stichtag (E. 3). Im Zeitpunkt des Inkrafttretens der nutzungsplanerischen Festsetzung (1997) galt in der Stadt Zürich mit der BZO 1963 keine Zonenordnung, die den Anforderungen des RPG vollumfänglich entsprach (Bestätigung der Rechtsprechung). Die Zuweisung der Grundstücke zur Freihaltezone ist deshalb als Nichteinzonung zu würdigen (E. 5). Begriff des weitgehend überbauten Gebietes und der Baulücken (E. 6a). Die Grundstücke bilden zwar eine Baulücke, doch kommt ihnen eine eigenständige landschaftliche Qualität zu. Sie gehören demnach nicht zum weitgehend überbauten Gebiet; Darstellung der Rechtsprechung zu diesen Fragen (E. 6b). Erschliessung: Es liegen keine erheblichen Kosten für die Erschliessung vor, die unter Umständen eine Entschädigungspflicht auslösen könnten. Angebliche Investitionen im 19. Jahrhundert sind nicht mehr zu berücksichtigen (E. 7b/aa). Mehrkosten im Zusammenhang mit einer geplanten Überbauung können nicht als nutzlos erachtet werden, oder sie sind im Wissen um eine Änderung der Zonenordnung entstanden (E. 7b/bb). Vertrauensschutz: Es liegen keine behördlichen Äusserungen oder Handlungen vor, die eine Überbaumöglichkeit zugesichert hätten (E. 8). Sonderopfer: Die Voraussetzungen hierfür sind nicht erfüllt. Namentlich ist für die Beurteilung der Eingriffsintensität die Grösse des Grundbesitzes nicht massgeblich (E. 9). Abweisung des Rekurses.

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid am 04.11.2003 abgewiesen.
Rechtsgebiet: Enteignungsrecht
Betreff: materielle Enteignung
Materielle Enteignung (Zuweisung von Grundstücken zur Freihaltezone "Bürgli" in Zürich-Enge) Begriff der materiellen Enteignung; Abgrenzung zwischen Auszonung und Nichteinzonung; massgeblicher Stichtag (E. 3). Im Zeitpunkt des Inkrafttretens der nutzungsplanerischen Festsetzung (1997) galt in der Stadt Zürich mit der BZO 1963 keine Zonenordnung, die den Anforderungen des RPG vollumfänglich entsprach (Bestätigung der Rechtsprechung). Die Zuweisung der Grundstücke zur Freihaltezone ist deshalb als Nichteinzonung zu würdigen (E. 5). Begriff des weitgehend überbauten Gebietes und der Baulücken (E. 6a). Die Grundstücke bilden zwar eine Baulücke, doch kommt ihnen eine eigenständige landschaftliche Qualität zu. Sie gehören demnach nicht zum weitgehend überbauten Gebiet; Darstellung der Rechtsprechung zu diesen Fragen (E. 6b). Erschliessung: Es liegen keine erheblichen Kosten für die Erschliessung vor, die unter Umständen eine

Entschädigungspflicht auslösen könnten. Angebliche Investitionen im 19. Jahrhundert sind nicht mehr zu berücksichtigen (E. 7b/aa). Mehrkosten im Zusammenhang mit einer geplanten Überbauung können nicht als nutzlos erachtet werden, oder sie sind im Wissen um eine Änderung der Zonenordnung entstanden (E. 7b/bb). Vertrauensschutz: Es liegen keine behördlichen Äusserungen oder Handlungen vor, die eine Überbaumöglichkeit zugesichert hätten (E. 8). Sonderopfer: Die Voraussetzungen hierfür sind nicht erfüllt. Namentlich ist für die Beurteilung der Eingriffsintensität die Grösse des Grundbesitzes nicht massgeblich (E. 9). Abweisung des Rekurses. Stichworte: BAULÜCKE BÜRGLIHÜGEL (ZÜRICH-ENGE) ENTEIGNUNG FREIHALTEZONE MATERIELLE ENTEIGNUNG SONDEROPFER VERTRAUENSCHUTZ WEITGEHEND ÜBERBAUTES GEBIET Rechtsnormen: § 46 lit. I AbtrG Art. 26 lit. II BV Art. 5 lit. II RPG Art. 15 lit. a RPG Art. 36 lit. III RPG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Die Erben des F sind Eigentümer der Grundstücke Kat.Nrn. 01, 02 und 03 am Bürglihügel zwischen Bederstrasse, Felsenkellerweg und Bürglistrasse in Zürich-Enge. Gemäss Bau- und Zonenordnung 1963 (BZO 1963) lag die Parzelle Kat.Nr. 03 teils in der Wohnzone D, teils in der Wohnzone B; die Grundstücke Kat.Nrn. 01 und 02 waren der Wohnzone D zugeteilt. Mit der vom Grossen Gemeinderat am 23. Oktober 1991 beschlossenen und vom Volk am 17. Mai 1992 angenommenen Bau- und Zonenordnung 1992 (BZO 1992) wurde die Parzelle Kat.Nr. 03 der Zone W 4 mit einem Wohnanteil von 60 % zugeteilt, während die rund 26'000 m² umfassenden Grundstücke Kat.Nrn. 01 und 02 grösstenteils (mit Ausnahme der beiden auf Kat.Nr. 02 stehenden Gebäude mit einer Fläche von 946 m²), d.h. im Umfang von 25'091 m² der Freihaltezone zugewiesen wurden. Im anschliessenden Rechtsmittelverfahren verlangten die Erben des F erfolglos die Zuweisung der Grundstücke Kat.Nrn. 01 und 02 zu einer Bauzone; ihre diesbezüglichen Rechtsmittel wurden von der Baurekurskommission I am 18. März 1994, vom Regierungsrat am 30. November 1994 sowie vom Bundesgericht am 14. Dezember 1995 abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Mit Beschluss vom 10. September 1997 genehmigte der Regierungsrat im Rahmen einer sogenannten Teilgenehmigung jene in der Urnenabstimmung vom 17. Mai 1992 angenommenen Freihaltezonen, die aufgrund bereits abgeschlossener Rechtsmittelverfahren genehmigungsfähig waren, unter anderen auch die Freihaltezone Bürglihügel. Mit Präsidialverfügung vom 6. Oktober 1997 setzte der Stadtrat Zürich die genehmigten Freihaltezonen auf den Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung, d.h. auf den 11. Oktober 1997 in Kraft. Mit Beschluss vom 24. November 1999 verabschiedete der Grosse Gemeinderat die Revisionsvorlagen 1999 Teile I und II der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich. Dagegen erhoben die Erben des F Rekurs, unter anderem mit dem Antrag, die Grundstücke Kat.Nrn. 01 und 02 einer Bauzone zuzuweisen. Die Baurekurskommission I trat am 25. August 2000 auf den Rekurs nicht ein, im Wesentlichen mit der Begründung, bei der streitbetreffenden Revisionsvorlage 1999 habe es sich klarerweise nicht um eine Total-, sondern um eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung gehandelt; die vom Regierungsrat am 10. September 1997 genehmigten Zonenfestsetzungen, worunter auch die Freihaltezone "Bürglihügel" falle, seien nicht Gegenstand dieser Vorlage gewesen. Der Entscheid der Baurekurskommission vom 25. August 2000 blieb unangefochten. II. Mit Schreiben vom 29. September 2000 an den Vorsteher des Departements Hochbau der Stadt Zürich machten die Erben des F in Erneuerung früherer Begehren für die Zuweisung der Grundstücke Kat.Nrn. 01 und 02 zur Freihaltezone Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung im Betrag von mindestens 54 Mio. Franken geltend. Sie

verzichteten dabei auf Durchführung einer Einigungsverhandlung. Die Stadt Zürich ersuchte am 8. Dezember 2000 das Statthalteramt des Bezirks Zürich um Einleitung des Schätzungsverfahrens. Das Statthalteramt überwies die Akten am 13. Dezember 2000 der Schätzungskommission I. Mit Klageschrift vom 23. März 2001 bestritt die Stadt Zürich das Vorliegen einer materiellen Enteignung; eventualiter beantragte sie, die Entschädigung auf höchstens Fr. 20'830'000.- mit Verzinsung ab 29. September 2000 festzusetzen und ihr für den Fall, dass die Entschädigung mehr als 2/3 des Verkehrswerts der betroffenen Flächen betrage, das Eigentum daran zuzusprechen. Die Erben des F beantragten in der Klageantwort vom 30. April 2001 die Zusprechung einer Entschädigung wegen materieller Enteignung im Betrag von Fr. 61'263'700.-, nebst Zins ab 11. Oktober 1997. An der Schätzungsverhandlung vom 25. September 2001 hielt die Klägerin an ihrem Hauptbegehren betreffend Verneinung einer Entschädigungspflicht sowie an ihrem Eventualantrag auf Zusprechen des Eigentums fest; eine allfällige Entschädigung sei ab 8. Januar 2000 zu verzinsen. Die Beklagten hielten vollumfänglich an ihren Anträgen fest. Der als Mitbeteiligter beigeladene Staat Zürich schloss sich den Anträgen der Klägerin an. Im Anschluss an diese Verhandlung führte die Schätzungskommission mit den Parteien einen Augenschein bei den betroffenen Grundstücken durch. Mit Beschluss vom 2. April 2002 stellte die Schätzungskommission I fest, die Zuweisung der Grundstücke Kat.Nrn. 01 und 02 zur am 11. Oktober 1997 in Kraft getretenen Freihaltezone habe keine materielle Enteignung bewirkt (Disp. Ziff. I). Die Kosten des Schätzungsverfahrens auferlegte sie der Klägerin; Parteientschädigungen sprach sie nicht zu (Disp. Ziff. II). III. Gegen den Schätzungsentscheid meldeten die Erben des F am 6. August 2002 beim Verwaltungsgericht Rekurs an. Mit Rekurschrift vom 12. September 2002 beantragten sie dem Gericht, es sei das Vorliegen einer materiellen Enteignung festzustellen und die Rekursgegnerin (in Verbindung mit dem Staat als Mitbeteiligtem) zu einer Entschädigung von Fr. 61'294'020.- zu verpflichten, verzinslich ab 11. Oktober 1997 zum Zinsfuss der Zürcher Kantonalbank für bestehende 1. Hypotheken auf Wohnliegenschaften (Anträge 1 und 2); ferner sei festzustellen, dass der Rekursgegnerin und dem Mitbeteiligten kein Zugrecht zustehe (3). In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchten sie, die Rekursgegnerin zu einer Stellungnahme zu näher bezeichneten Planeinträgen und Fragen anzuhalten (4); alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin (5). Mit Rekursantwort vom 25. November 2002 beantragte die Rekursgegnerin primär Abweisung aller Rekursanträge; für den Fall, dass in Gutheissung des Rekursantrags 1 eine Entschädigungspflicht bejaht werde, sei die Entschädigung auf höchstens Fr. 24'405'000.- mit Beginn der Verzinsung ab

E. 8

Zu prüfen bleibt, ob andere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes vorhanden und derart gewichtig seien, dass sie eine Einzonung des Areals geboten hätten. Die Rekurrenten bringen in dieser Hinsicht vor, während über hundert Jahren habe die Rekursgegnerin mit ihrem "Verhalten ... Hoffnungen auf den dauernden Fortbestand der Bebaubarkeit der Grundstücke Kat. Nrn. 01 und 02" genährt; es verstosse gegen Treu und Glauben, wenn für die all diese Erwartungen zunichte machende Zuweisung zur Freihaltezone keine Entschädigung geleistet werde. Dieses Verhalten habe zwar nicht in gezielten Zusicherungen bestanden, wohl aber darin, dass bei der Umsetzung neuer bau- und planungsrechtlicher Institute in früheren Jahrzehnten nie in Betracht gezogen worden sei, entsprechende Massnahmen für den Bürglihügel zu ergreifen. So sei schon mit der BZO 1946 ein das ganze Stadtgebiet überziehendes Netz von Grün- und Freihaltezonen ge-

schaffen worden. Von 1960 an habe die Rekursgegnerin Sonderbauordnungen festgesetzt und Unterschutzstellungen für weite Gebiete der Stadt angeordnet. Sodann habe sie von den durch das PBG seit 1975 ermöglichten Gestaltungsplänen und Planungszonen in weiten Teilen des Stadtgebiets Gebrauch gemacht. Schliesslich seien seit 1976 im kommunalen und im regionalen Siedlungsplan in ausgedehntem Mass Grünflächen vorgesehen worden. In all diese Bestrebungen und Planungen zur Grünhaltung sei der Bürglihügel nie einbezogen worden. Es trifft zu, dass die städtischen und kantonalen Behörden vor der Festlegung der BZO 1992 in früheren Planungsphasen stets davon ausgegangen sind, dass die Interessen des Landschaftsschutzes eine Überbauung des Bürglihügels nicht ausschliessen, sondern lediglich eine Rücksichtnahme auf die besonderen Gegebenheiten erforderten. Die BZO 1992 brachte für den Bürglihügel insofern eine Änderung des Planungskonzepts. Dies hat auch das Bundesgericht in seinem die Festsetzung der Freihaltezone Bürglihügel betreffenden Urteil vom 14. Dezember 1995 eingeräumt, ohne jedoch darin einen hinreichend gewichtigen Vertrauenstatbestand zu erblicken, welcher der Zuweisung zur Freihaltezone entgegenstehen würde. So wenig die frühere, eine schonende Überbauung ermöglichende Planung die Zuweisung zur Freihaltezone ausschloss, so wenig können in dieser Änderung des Planungskonzepts besondere Umstände erblickt werden, welche die neue Festlegung unter dem Gesichtswinkel des Vertrauensschutzes als materielle Enteignung erscheinen liessen. Planungen, die eine Überbauung von Grundstücken zuliesse, jedoch vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes ergangen sind, vermögen als solche, für sich allein betrachtet, in aller Regel keine Vertrauensposition zu schaffen, die zu einer Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung führt. Dazu müssten konkrete Zusicherungen der zuständigen Behörden oder andere besondere Umstände treten (Riva in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 154 ff.; BGE 118 Ib 341 E. 4d, Herrliberg/Schipfgut; BGE 122 II 455 E. 6b, Stäfa/ Torlen), die hier fehlen.

E. 9

Die Rekurrenten machen geltend, mit der Zuweisung ihrer Grundstücke Kat.Nrn. 01 und 02 werde ihnen ein Sonderopfer auferlegt. Ihres Wissens gebe es in der Stadt Zürich keine einzige andere Familie oder private Einzelperson, welche aufgrund der BZO 1992 für eine derart grosse Baufläche die Befugnis zur baulichen Nutzung verloren und damit einen derart grossen Vermögensverlust erlitten habe. Der Tatbestand des Sonderopfers unterscheidet sich vom Haupttatbestand der materiellen Enteignung – dem Entzug einer wesentlichen Eigentümerbefugnis – darin, dass der Eingriff von geringerer Intensität sein kann, jedoch bei Verzicht auf eine Entschädigung eine stossende rechtsungleiche Behandlung bewirken würde. Die Annahme eines entschädigungspflichtigen Sonderopfers setzt indessen wie der Haupttatbestand voraus, dass am Stichtag die Möglichkeit einer zukünftigen besseren Nutzung der Sache bestand, die der Grundeigentümer aus eigener Kraft hätte verwirklichen können. Das ist, wie ausgeführt, nur der Fall, wenn im massgebenden Zeitpunkt eine dem Bundesrecht entsprechende Grundordnung galt, welche die Zuweisung des Landes zu einer Nichtbauzone als Auszonung erscheinen lässt, oder wenn aufgrund besonderer Umstände eine Einzonung geboten gewesen wäre (BGr, 18. September 1992, E. 5, Männedorf/Joggenrain; BGr, 4. April 1997, E. 6, Pra 86/1997 Nr. 104, Uster/Schlossberg). Aufgrund dieser Rechtsprechung ist von vornherein fraglich, ob ein Sonderopfer einzig deswegen zu bejahen sei, weil ein einzelner Grundeigentümer aufgrund seines grossen Grundbesitzes von der Festsetzung einer Nichtbauzone erheblich stärker betroffen wird als andere Grundeigentümer, die durch die gleiche oder eine gleichartige Festlegung ebenfalls, aber aufgrund geringeren Grundbesitzes weniger stärker

betroffen werden. Mit der unterschiedlichen Eingriffsintensität, welche der Unterscheidung zwischen den beiden Tatbeständen materieller Enteignung (Entzug einer wesentlichen Eigentümerbefugnis und Vorliegen eines Sonderopfers) zugrunde liegt, wird Bezug genommen auf die "Sache", deren Gebrauch untersagt oder eingeschränkt wird, unabhängig davon, ob es sich im Einzelfall um einen grösseren oder kleineren Grundbesitz handelt. Soweit das Kriterium der Eingriffsintensität in der Praxis quantifiziert wird, geht es regelmässig darum, in welchem Ausmass das betroffene Objekt in den Nutzungsmöglichkeiten inhaltlich oder räumlich ein-geschränkt wird und einen Wertverlust erleidet (vgl. Riva, Hauptfragen, S. 273 ff.). In Fällen, in denen mehrere Parzellen desselben Grundeigentümers von einem Bauverbot erfasst werden, kann sich allerdings die (hier nicht relevante) Frage stellen, welches die betroffene Eigentumsposition ist, auf die für die Beurteilung der Eingriffsintensität Bezug genommen werden muss (vorn E. 3d; vgl. RB 1997 Nr. 117). Freilich trifft es zu, dass in der Rechtsprechung die Verneinung eines Sonderopfers gelegentlich mit dem Hinweis begründet wird, andere Eigentümer in vergleichbarer Lage seien ebenso betroffen (vgl. Riva in: Kommentar RPG, Art. 5 N. 130). Das kann aber nicht dazu führen, dass im Sinn der Argumentation der Rekurrenten im vorliegenden Fall auf die Grösse ihre Grundbesitzes abzustellen wäre, um hieraus auf ein Sonderopfer zu schliessen. Es wäre denn auch kaum praktikabel, die Grösse des betroffenen Grundbesitzes zum Massstab dafür zu nehmen, ob der Eingriff mit der Rechtsgleichheit unvereinbar sei, obwohl er nicht als Entzug einer wesentlichen Eigentümerbefugnis zu qualifizieren ist. Selbst wenn man die Argumentation der Rekurrenten nicht als von vornherein untauglich betrachtet würde, führte sie in ihrem Fall nicht zur Annahme eines Sonderopfers. Wie die Rekursgegnerin in der Rekursantwort (S. 40) aufzeigt, sind mehrere andere private Eigentümer mit einem ebenfalls grossen Grundbesitz in der Stadt Zürich durch die Zuweisung von Land zur Freihaltezone aufgrund der BZO 1992 in ähnlicher Weise wie die Rekurrenten (d.h. mit Flächen zwischen 1 ha und 2,4 ha) betroffen worden. Das streitbetroffene Areal am Bürglihügel gehört somit zwar zu den grössten Flächen in privater Hand, die durch die BZO 1992 mit einem Bauverbot belegt worden ist; die Rekurrenten sind indessen nicht die einzigen privaten Eigentümer, die mit einem Grundbesitz in dieser Grössenordnung betroffen worden sind.

E. 10

Demnach ist der Rekurs abzuweisen. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Der Rekurs wird abgewiesen. ...

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