

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2019.00001 vom 14. November 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-11-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VR.2019.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2019.00001 du 14 novembre 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VR.2019.00001 del 14 novembre 2019

Regeste

formelle Teilenteignung | Formelle Teilenteignung: Entschädigung für Vorgartenland
Kognition des Verwaltungsgerichts bei abtretungsrechtlichen Rekursen (E. 2).
Rechtsgrundlagen zur Entschädigung von enteignetem Vorgartenland (E. 3). Eine weitergehende Überbauung des streitbetroffenen Grundstücks wird durch die Abtretung nicht eingeschränkt, weshalb die enteignete Fläche als minderwertiges Vorgartenland zu qualifizieren ist (E. 4.3.1 f.). Unabhängig davon, zu welchem Landpreis die Fläche vom Enteigneten zuvor erworben worden ist, wird die Entschädigung nach dem Verkehrswert festgesetzt (E. 4.3.3). Das Vorgartenland ist zu einem reduzierten Ansatz zu entschädigen, wobei das Verwaltungsgericht nicht über die Rekursanträge hinausgehen und keine Reduktion um mehr als den beantragten Drittel vornehmen kann (E. 4.3.5). Ein Unfreiwilligkeitszuschlag wird nicht allgemein bei unfreiwilliger Landabtretung gewährt, sondern wird nur ausgerichtet, um die vom Enteigneten durch den zwangsweisen Entzug seines Eigentums erlittene besondere Beeinträchtigung seiner persönlichen Verhältnisse abzugelten. Der Verlust der kleinen abzutretenden Fläche beeinträchtigt weder den bestehenden Gewerbebetrieb noch eine allfällige zusätzliche bauliche Nutzung des Grundstücks, und die Sorge des Enteigneten, es drohe die Kündigung der auf dem Grundstück lastenden Hypothek, erscheint unbegründet. Es ist deshalb von keiner besonderen Beeinträchtigung auszugehen und keine Unfreiwilligkeitsentschädigung auszurichten (E. 5).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VR.2019.00001 VR.2019.00002 Urteil der 3. Kammer vom 14. November 2019
Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiber Yannick Weber. VR.2019.00001
In Sachen I. Kanton Zürich, vertreten durch die Baudirektion, RA A sowie MLaw B, VR.2019.00002 II. C, vertreten durch D, Rekurrenten, gegen I. C, vertreten durch D, II. Kanton Zürich, vertreten durch die Baudirektion, RA A sowie MLaw B, Rekursgegner, betreffend formelle Teilenteignung, hat sich ergeben: I. A. Der Regierungsrat setzte am 22. August 2018 das Projekt für die Instandsetzung und Umgestaltung der F-Strasse in der Gemeinde E fest. Die infolge der starken Verkehrsbelastung sanierungsbedürftige Strasse soll im Abschnitt G-Strasse bis zum Ortsausgang Richtung H zur Verbesserung der Verkehrssicherheit neu- bzw. umgestaltet werden. Zuvor waren das Projekt öffentlich aufgelegt und den betroffenen Grundeigentümern die hierzu erforderliche Landenteignung angezeigt worden. Danach hatte u. a. C eine Fläche von rund 31 m² abzutreten, wofür ihm eine Entschädigung von Fr. 590.-/m² angeboten wurde. B. Am 6. September 2017 hatte

neben anderen Betroffenen auch C Projekteinsprache erhoben. Neben zahlreichen weiteren Anträgen verlangte er, zusätzlich zur Vergütung des Landwerts seien ihm eine Minderwertentschädigung von Fr. 25'000.- sowie ein Unfreiwilligkeitszuschlag von 20 % auszurichten. Im Projektfestsetzungsbeschluss hiess der Regierungsrat die Einsprache von C teilweise gut, soweit er darauf eintrat; im überwiegenden Umfang blieb das Rechtsmittel erfolglos. Nachdem der Beschluss am 17. Oktober 2018 in Rechtskraft erwachsen war, überwies das Statthalteramt H die Akten der Schätzungskommission K. C. Am 12. Februar 2019 fand die Schätzungsverhandlung mit Augenschein statt. Dabei waren sich die Parteien uneinig, ob die Entschädigung deswegen herabzusetzen sei, weil es sich bei der abgetretenen Fläche um Vorgartenland handle. Sodann lehnte der Enteigner eine Minderwertentschädigung wie auch einen Unfreiwilligkeitszuschlag ab. Die Schätzungskommission hiess die Klage am 14. Februar 2019 teilweise gut und verpflichtete den Kanton Zürich, C eine Entschädigung von Fr. 890.-/m² für die Abtretung von 22 m² des Grundstücks Kat.-Nr. 01 zu bezahlen. Eine weitere Vergütung wurde nicht zugesprochen, ebenso wenig eine Parteientschädigung. II. A. Gegen den am 28. Februar 2019 zugestellten Entscheid meldete der Kanton Zürich am 6. März 2019 Rekurs beim Verwaltungsgericht an (VR.2019.00001). Nachdem das Gericht Frist zur Begründung angesetzt hatte, beantragte das Immobilienamt namens des Kantons Zürich am 25. März 2019, dass der Enteigner in Aufhebung von Dispositiv-Ziffer I des Schätzungsentscheids zu verpflichten sei, dem Enteigneten eine Abtretungsentschädigung von Fr. 590.-/m² zu bezahlen. Ausserdem verlangte es eine Parteientschädigung. B. Am 16./18. März 2019 liess auch C Rekurs beim Verwaltungsgericht anmelden (VR.2019.00002), worauf der Abteilungspräsident die beiden Verfahren mit Verfügung vom 11. April 2019 vereinigte. Zuvor hatte C am 7. April 2019 folgende Rekursanträge gestellt: Der Kanton Zürich sei zu verpflichten, ihm – unter Zusprechung einer Parteientschädigung – eine Abtretungsentschädigung von Fr. 890.-/m², eventuell eine solche von Fr. 590.-/m² zu bezahlen, je zuzüglich eines Unfreiwilligkeitszuschlags von 20 %. In seiner Rekursantwort vom 3./5. Mai 2019 liess C beantragen, den Rekurs VR.2019.00001 abzuweisen. Sodann seien unabhängig vom Ausgang des Verfahrens "sämtliche Kosten und Entschädigungsfolgen" dem Kanton Zürich aufzuerlegen. Ebenso beantragte das Immobilienamt am 16. Mai 2019 Abweisung des Rekurses VR.2019.00002. Mit Replik und Duplik vom 27. Mai 2019, 29. Mai 2019, 12. Juni 2019 und 28. Juni 2019 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Auf die Erwägungen des Schätzungsentscheids und die Parteivorbringen ist, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Urteilsgründen zurückzukommen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses nach § 46 des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879 (in der Fassung vom 8. Juni 1997, AbtrG) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten. 1.2 Streitgegenstand des Rekursverfahrens bildet zunächst die Frage, ob es sich beim abgetretenen Landstreifen um sogenanntes Vorgartenland handle und aus diesem Grund dem betroffenen Eigentümer nur eine reduzierte Entschädigung zustehe. Sodann verlangt der Enteignete einen Unfreiwilligkeitszuschlag von 20 % auf der vollen, eventuell auf der reduzierten Entschädigung. Nicht mehr explizit Gegenstand des Rekursverfahrens bildet die vom Enteigneten im Schätzungsverfahren noch verfochtene Minderwertentschädigung, die von der Schätzungskommission abgelehnt worden ist. Schliesslich verlangt er, dass die Gerichtskosten unabhängig vom Verfahrensausgang dem Kanton Zürich aufzuerlegen seien und dieser ihm eine Parteientschädigung auszurichten habe. In Anbetracht dieser Rügen und der sich stellenden Rechtsfragen rechtfertigt es sich,

gemäss § 38b Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) die Entscheidung ungeachtet des unter Fr. 20'000.- liegenden Streitwerts der Kammer zu übertragen. 2. Über abtretungsrechtliche Rekurse entscheidet das Verwaltungsgericht laut § 46 Abs. 2 Halbsatz 2 AbtrG nach den Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege. Massgebend sind somit die §§ 49 ff. VRG. Gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b sowie Abs. 2 VRG überprüft das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin; die Ermessenskontrolle ist ihm unter Vorbehalt hier nicht relevanter Ausnahmen verwehrt (§ 50 Abs. 2 VRG). Im Rechtsmittelverfahren gegen den Schätzungsentscheid ist nach Sinn und Zweck des vorangegangenen Schätzungsverfahrens lediglich zu prüfen, ob die Schätzung auf zutreffender Rechtsgrundlage beruhe, insbesondere, ob die von der Kommission gewählte Schätzungsmethode mit der gesetzlichen Regelung vereinbar sei. Ferner ist zu klären, ob bezüglich der streitbetroffenen Grundstücke alle für die Schätzung wesentlichen Umstände berücksichtigt wurden. Nicht zu überprüfen ist dagegen die Angemessenheit des Schätzungsentscheids (VGr, 12. April 2018, VR.2017.00001, E. 1.2, 7. Februar 2013, VR.2012.00003 E. 3.1 [im Ergebnis vom Bundesgericht am 27. August 2013 bestätigt, 1C_339/2013], mit Hinweis auf VGr, 10. September 1998, VR.98.00002/3, auszugsweise in RB 1998 Nr. 44 = BEZ 1998 Nr. 23; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich 2014 [Kommentar VRG], Vorbem. zu §§ 32–86 N. 10; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich usw. 2019, Rz. 2128 und 3642).

E. 3.1

Gemäss Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 und § 11 AbtrG darf die Abtretung von Grundeigentum nur gegen Ersatz aller Vermögensnachteile gefordert werden. Gemäss § 13 Abs. 1 Satz 1 AbtrG ist für die Bestimmung der Entschädigung der Verkehrswert massgebend. Darunter versteht die Praxis den Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr am Stichtag für das Enteignungsobjekt mutmasslich zu erzielen gewesen wäre (VGr, 12. April 2018, VR.2017.00001, E. 2.1 mit Verweisungen). Hinsichtlich der Bewertung von Immobilien haben Rechtsprechung und Lehre zum Enteignungsrecht eine umfangreiche Praxis entwickelt (ausführlich dazu VGr, 28. Januar 2015, VR.2013.00001, E. 5.2).

E. 3.2

Die Bestimmung des Verkehrswerts kann unter anderem dann Schwierigkeiten bereiten, wenn es sich bei der abzutretenden Landfläche um sogenanntes Vorgartenland handelt, das heisst um Land, das aufgrund seiner Lage innerhalb eines Baulinien- oder Abstandsbereichs nicht oder bloss beschränkt überbaut werden kann. Problematisch ist die Berechnung des Verkehrswerts insbesondere dann, wenn das abzutretende Vorgartenland nur einen geringen Teil des Gesamtgrundstücks ausmacht und für sich allein betrachtet auf dem Markt kaum einen Preis erzielen könnte. Erschwerend kommt in solchen Fällen nicht selten hinzu, dass sich auch der Verkehrswert, der dem Restgrundstück für sich allein betrachtet vor dem Eingriff zukam, nicht leicht ermitteln lässt. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist es daher zulässig, bei der Bemessung der Entschädigung für die Abtretung von Vorgartenland den Quadratmeter-Durchschnittswert für das Gesamtgrundstück vor der Enteignung zu ermitteln und auf den abzutretenden Teil zu verlegen, wobei einer allfälligen Minder- oder Höherwertigkeit der abzutretenden Fläche durch Abzüge bzw. Zuschläge Rechnung getragen wird. Die Durchschnittsberechnung wird

dabei häufig mit der Vergleichsmethode verknüpft, indem – in einem ersten Schritt – der Verkehrswert des ganzen Grundstücks aus tatsächlich bezahlten Preisen für vergleichbare Grundstücke abgeleitet wird. Liegen im einzelnen Fall zureichende Gründe vor, das abzutretende Vorgartenland nicht dem ermittelten Baulandpreis gleichzusetzen, so wird dieser in einem zweiten Schritt durch einen Einschlag reduziert. Das Mass des unter dem Titel Vorgartenland vorzunehmenden Abzugs vom zu entschädigenden Verkehrswert kann selten präzise bestimmt werden; vielmehr ist das Ausmass der Herabsetzung nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen (VGr, 7. Februar 2013, VR.2012.00003, E. 3.3 mit Hinweisen, insbesondere auf VGr, 25. November 2010, VR.2010.00003, E. 2.4; 7. April 2006, VR.2005.00003/4, E. 3.1, auszugsweise in RB 2006 Nr. 118, E. 3.1 und BEZ 2006 Nr. 35, sowie auf BGE 122 I 168, E. 4c).

E. 3.3

So erachtete das Verwaltungsgericht eine Reduktion des Baulandwerts um zwei Drittel als zulässig, da das abzutretende Vorgartenland nicht hätte überbaut werden können, der Erholungswert auch nach der Abtretung noch vorhanden war, die baulichen Nutzungsmöglichkeiten der abtretungspflichtigen Grundstücke nicht beeinträchtigt wurden und mit der Abtretung eine Verbesserung des Hochwasserschutzes verbunden war (VGr, 7. April 2006, VR.2005.0003/4, E. 3.4, ebenso VGr, 25. November 2010, VR.2010.00003, E. 2.6). In einem anderen Fall erachteten Bundes- und Verwaltungsgericht einen Einschlag auf den Baulandwert um drei Viertel als zulässig, da der Verlust der Abtretungsfläche weder einen Einfluss auf die Ausnützung des Grundstücks noch auf dessen Überbaubarkeit hatte. Die betreffende Parzelle war erst wenige Jahre zuvor mit einem Wohn- und Geschäftshaus überbaut worden, das eine Lebensdauer von mutmasslich mehreren Jahrzehnten aufwies (BGr, 14. Dezember 2009, 1C_361/2009; VGr, 20. Mai 2009, VR.2008.00003, E. 3.4).

E. 3.4

Allerdings unterscheidet das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem allfälligen Abzug bei Vorgartenland zwischen bereits überbauten und noch nicht überbauten Liegenschaften (BGr, 27. August 2013, 1C_339/2013, E. 2.4, mit Hinweis auf BGr, 29. Juni 2000, 1P.743/1999, E. 4c/aa). Dabei hat es offengelassen, ob der Begriff "Vorgartenland" bei unüberbauten Grundstücken überhaupt zur Anwendung gelangen kann (vgl. BGE 122 I 168, E. 4b, worauf der Entscheid 1P.743/1999, E. 4c/aa, unter anderem ausdrücklich hinweist). So oder anders ist gemäss den erwähnten Entscheiden in solchen Fällen zu prüfen, ob das Restgrundstück durch die Abtretung einen Minderwert erfahren hat und dem Enteigneten weitere zu entschädigende Nachteile entstanden sind. Das Bundesgericht führte weiter aus, bei noch nicht überbautem Bauland, dessen gesamte bauliche Ausnützung durch eine Teilenteignung nicht reduziert werde, könne die Höhe des Abzugs vom zu entschädigenden Verkehrswert selten genau bestimmt werden; vielmehr sei das Ausmass der Herabsetzung nach pflichtgemäßem Ermessen in Anbetracht der konkreten Verhältnisse festzulegen. Dabei könnten die Lage, die Beschaffenheit und ähnliche die Wohnqualität betreffende Überlegungen berücksichtigt werden. Bei Grundstücken, die sich mit Ein- oder Zweifamilienhäusern und Villen usw. überbauen liessen, spiele die Umgebungsgestaltung eine erhöhte Rolle und sei die typische Käuferschaft eher bereit, zusammen mit der Restparzelle auch für das sogenannte Vorgartenland einen höheren Preis bzw. den vollen Baulandwert zu bezahlen. Mit Blick auf die gesamte Ausnützung unterscheide der Baulandmarkt schliesslich in solchen Verhältnissen kaum zwischen

innerhalb und ausserhalb der Baulinie gelegenem Bauland, sondern gehe von einem einheitlichen Quadratmeter-Preis aus (so ausdrücklich in BGr, 1P.743/1999, E. 4c/aa mit zahlreichen Hinweisen; zum Ganzen auch René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 6. A., Basel/Frankfurt a. M. 1990, Nr. 128 V a, mit weiteren Hinweisen; Carmen Walker Späh, Vorgartenland im Abtretungsverfahren, in PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, PBG 2013/1 S. 5 Ziff. III).

E. 4.1

Die Schätzungskommission erwog, dass das Grundstück Kat.-Nr. 01 gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde E vom 9. September 2013 (BZO) in der Kernzone B liege. Dort sei keine Ausnutzungsziffer festgelegt, weshalb die Möglichkeit einer Ausnutzungsübertragung entfalle. Gemäss Kernzonenplan Dorf befinde sich die Abtretungsfläche im Baubereich. Weil es sich somit um vollwertiges Bauland handle, rechtfertige sich kein Einschlag, sondern sei der volle – von beiden Parteien akzeptierte – Verkehrswert von Fr. 890.-/m² zu vergüten.

E. 4.2

Dem widerspricht der Kanton Zürich in seiner Rekursbegründung damit, dass der abzutretende Landstreifen weder vollumfänglich im Baubereich liege noch die Überbaubarkeit des Grundstücks Kat.-Nr. 01 beeinträchtige. Denn aus Gründen der Verkehrssicherheit verbiete es sich, auf die Strassengrenze zu bauen. Weil die Ausnutzung in der Kernzone B nicht durch die Grundstücksfläche bestimmt werde, bewirke die Enteignung hier keine Einschränkung der Überbaubarkeit und damit keinen Wertverlust. Dies gelte umso mehr, als die Abtretung nur einen schmalen Landstreifen von rund 22 m² betreffe. Der Enteignete verteidigt den Schätzungsentscheid zusammengefasst damit, dass er gemäss kommunaler Bau- und Zonenordnung auf die Strassengrenze bauen dürfte. Eine frühere Verkehrsbaulinie auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 sei im Jahr 2009 aufgehoben worden. Hinzu komme, dass er das Grundstück kurz vor der Enteignung von seinem Vater zu einem Ansatz von Fr. 830.-/m² erworben habe. Dass es sich bei der streitbetroffenen Fläche um sogenanntes Vorgartenland handle, sei durch die Rechtsprechung nicht bestätigt; vielmehr habe es das Bundesgericht offengelassen, ob bei einem unüberbauten Grundstück dieser Begriff anwendbar sei.

E. 4.3.1

Das Grundstück Kat.-Nr. 01 im Halte von 1007 m² ist im südöstlichen Bereich mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 02 (I-Strasse 03) überbaut. Der von der Abtretung betroffene nordwestliche Bereich ist teilweise befestigt und teilweise Gartenfläche. Obschon Ziff. 14 Abs. 1 BZO in der Kernzone B das Bauen bis an die Weg- oder Strassengrenze unter den – ästhetisch motivierten – Voraussetzungen von Ziff. 8 Abs. 2 BZO erlaubt, schliesst § 240 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) in Verbindung mit der Verkehrssicherheitsverordnung vom 15. Juni 1983 (VSiV) als übergeordnetes kantonales Recht diese Möglichkeit hier aus. Selbst wenn die in der Verordnung aufgeführten Vorgaben erfüllt sind, kann die Baubehörde ein Projekt im Fall einer Behinderung oder Gefährdung des Verkehrs gestützt auf diese Gesetzesbestimmung verweigern (VGr, 13. Juli 2011, VB.2010.00433, E. 5.1). Dies ist hier insofern von Bedeutung, als die Anforderungen an die Verkehrssicherheit in einer neu zu schaffenden Erschliessungsverordnung verschärft werden sollen (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/

Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, Band 2, S. 875 ff.). Die im Anhang zur Verkehrssicherheitsverordnung normierten technischen Anforderungen für Ausfahrten verlangen eine – hier nicht gegebene – Beobachtungsdistanz ab Fahrstreifenrand von wenigstens 2,5 m und eine Sichtweite in Richtung Fahrstreifenmitte der übergeordneten Strasse von mindestens 40–70 m. Bei der F-Strasse als vielbefahrener Staatsstrasse wären diese Masse auf mindestens 3–4 m bzw. 90–120 m zu erhöhen. Daran ändert der Umstand nichts, dass mehrere Wohnhäuser – namentlich das Gebäude Vers.-Nr. 151 von D an der F-Strasse 04 – zu nah an dieser Staatsstrasse stehen und damit die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, aufgrund von § 357 Abs. 1 PBG indessen Bestandesgarantie geniessen. Ebenso fällt eine anderweitige Nutzung des streitbetreffenen Bereichs, wie z. B. für einen Verkaufsstand, aus Gründen der Verkehrssicherheit ausser Betracht. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass früher eine Baulinie entlang der F-Strasse bestanden hatte, die von der Volkswirtschaftsdirektion am 27. Februar 2009 jedoch aufgehoben worden war.

E. 4.3.2

Eine weitergehende Überbauung des Grundstücks Kat.-Nr. 01 – etwa durch die Vergrösserung des bestehenden Wohnhauses Vers.-Nr. 02 in nordwestlicher Richtung oder einen Neubau im unüberbauten Grünbereich – wird durch die Abtretung deswegen nicht eingeschränkt, weil Ziff. 13 f. BZO die zulässige bauliche Dichte nicht durch eine Nutzungsziffer im Sinn von §§ 254 ff. PBG, sondern durch Abstandsvorschriften und planlich festgelegte Fassadenfluchten definieren. Unter diesen Umständen entfällt die Möglichkeit einer Ausnutzungsübertragung. Entgegen der Auffassung der Schätzungskommission hat dies jedoch nicht zur Folge, dass die enteignete Fläche deswegen als vollwertiges Bauland zu qualifizieren ist. Denn nach gefestigter Rechtsprechung und Lehre kommt eine Ausnutzungsübertragung nur innerhalb der gleichen Zone in Betracht (Fritzsche/Bösch/ Wipf/ Kunz, S. 929 f.), hier also in der Kernzone B, wo eben kein Bedarf nach Ausnutzung besteht.

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