Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.187/2001/zga

Urteil vom 19. April 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiber Steiner.

X._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Gemeinde Affoltern am Albis, 8910 Affoltern am Albis,
handelnd durch den Gemeinderat Affoltern am Albis, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Klameth, Albisstrasse 31, Postfach 123, 8915 Hausen am Albis,
Schätzungskommission II des Kantons Zürich, p.A. Max Clerici, Bauing. HTL, Hirsackerstrasse 69, 8810 Horgen,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Erschliessungskosten

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowie staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 20. September 2001)

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG war Mitte der achtziger Jahre Eigentümerin eines 30'000 m2 grossen Grundstücks in der Gemeinde Affoltern a.A. Die im Gebiet Schwanden-Hägeler gelegene Liegenschaft wurde im Nord- und Südwesten durch die Flurwege Kat.-Nr. 2754 (heute: Moosbachstrasse) und 2005 (heute: Obstgartenstrasse) begrenzt. Der kommunale Erschliessungsplan vom 30. Januar 1984/29. Oktober 1985 bestimmte, dass das fragliche Gebiet mit der zweiten Etappe (1990-94) erschlossen werden sollte.

Weil die X._____ AG ihr Grundstück trotz fehlender Strassen sowie Ver- und Entsorgungsleitungen möglichst bald überbauen wollte, drängte sie auf eine vorzeitige Erschliessung. Am 28. Januar 1986 unterbreitete der Gemeinderat der X._____ AG und einem weiteren Bauinteressenten einen Vorschlag für die Erschliessung des Gebiets Hägeler/Schwanden. Danach erklärte die Gemeinde ihre Bereitschaft, auf einen Quartierplan zu verzichten. Im Gegenzug sollten die beiden Grundeigentümer die Groberschliessung unter Übernahme des überwiegenden Teils der Kosten selbst ausführen. Die Strassen samt Kanalisationsleitungen und Beleuchtung sollten nach ihrer Fertigstellung unentgeltlich an die Gemeinde abgetreten werden. Die angesprochenen Grundeigentümer stimmten diesem Vorschlag nie ausdrücklich zu. Indessen reichte die X._____ AG im März 1986 ein Projekt für den Bau des hier interessierenden letzten Abschnitts der Moosbachstrasse samt Kanalisation ein. Nachdem dieses am 28. Januar 1986 genehmigt worden war, wurde die Strasse bis auf den heute noch fehlenden Deckbelag erstellt.

Mit Schreiben vom 28. April und vom 8. Mai 1995 ersuchte die X._____ AG den Gemeinderat Affoltern a.A. sowohl um Rückerstattung der Kosten für den Strassen- und Kanalisationsbau als auch um Entschädigung für eingeworfenes Land. Der Gemeinderat Affoltern a.A. lehnte dieses Gesuch am 17. Oktober 1995 ab und ver-

band diese Ablehnung mit Anordnungen zulasten der X._____ AG betreffend Vollendung der Bauarbeiten und Übernahme der Strassenparzelle in das öffentliche Eigentum. Die hiergegen angerufene Baurekurskommission II hob einerseits die genannten Anordnungen mit Entscheid vom 30. April 1996 auf. Andererseits erachtete sie sich zur Beurteilung des Begehrens um Rückerstattung bzw. Übernahme der Kosten für die Moosbachstrasse als unzuständig. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Noch während des Verfahrens vor der Baurekurskommission II gelangte die X._____ AG an die Baudirektion des Kantons Zürich mit dem Begehren, die Gemeinde Affoltern a.A. sei zur Fertigstellung der Groberschliessungsanlagen Moosbachstrasse/Obstgartenstrasse inklusive Kanalisation anzuhalten und die Gesuchsgegnerin sei zu verpflichten, der Gesuchstellerin die in diesem Zusammenhang vorgeschossenen Kosten für die Erstellung und die Landabtretung zurückzuerstatten. Die Baudirektion ebenso wie auf Beschwerde hin der Regierungsrat des Kantons Zürich lehnten das Gesuch der X._____ AG am 25. Juli 1997 bzw. am 16. Juni 1998 ab, ohne aber über den Rückerstattungsanspruch zu befinden.

B.

Mit Eingabe vom 7. Januar 1997 ersuchte die Gemeinde Affoltern a.A. um Einleitung eines Schätzungsverfahrens. Anlässlich der Schätzungsverhandlung vom 13. April 1999 beantragte sie unter anderem, es sei festzustellen, dass der X._____ AG ihr gegenüber kein Anspruch auf Rückerstattung irgendwelcher Baukosten oder auf eine Entschädigung für Landabtretung im Zusammenhang mit der Moosbachstrasse zustehe. Die X._____ AG stellte den Antrag, die Gemeinde Affoltern a.A. sei zu verpflichten, die Grundstücke Kat.-Nr. 4531 im Halte von 315 m2 und Kat.-Nr. 5459 im Halte von 942 m2 formell zu enteignen und sie dafür mit Fr. 879'200.– zu entschädigen. Des Weiteren beantragte sie Kostenersatz für die Bauarbeiten an der Moosbachstrasse. Am 26. September 2000 traf die Schätzungskommission II eine Feststellung im Sinne des Antrages der Gemeinde Affoltern a.A., wogegen sie auf das Begehren der X._____ AG betreffend formelle Enteignung mangels Zuständigkeit nicht eintrat.

Den Entscheid der Schätzungskommission II focht die X._____ AG mit Rekurs beim Verwaltungsgericht an, welches diesen am 20. September 2001 abwies und der X._____ AG sowohl die Verfahrenskosten als auch die Parteikosten der Gemeinde Affoltern a.A. auferlegte. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht aus, es liege eine (eindeutige) Annahme des Vorschlags der Gemeinde vom 28. Januar 1986 durch konkludentes Verhalten vor. Daher sei ein öffentlichrechtlicher Vertrag nicht nur über den Strassenbau und die Widmung der Strasse zum öffentlichen Gebrauch, sondern auch über die Tragung der Baukosten zustande gekommen.

C.

Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts erhebt die X._____ AG in der gleichen Eingabe Verwaltungsgerichtsbeschwerde und subsidiär staatsrechtliche Beschwerde. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Gemeinde Affoltern a.A. sei zu verpflichten, ihr die Erschliessungs- und Landkosten zu vergüten, nämlich Fr. 879'200.– Landkosten für den Strassen- und Trottoirbau, Fr. 369'651.– Strassenbaukosten und Fr. 193'796.– Kanalisationskosten.

Die Gemeinde Affoltern a.A. beantragt, sowohl die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wie die staatsrechtliche Beschwerde seien, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne, abzuweisen. Die Schätzungskommission II verzichtet unter Hinweis auf ihren Entscheid und denjenigen des Verwaltungsgerichts auf eine Vernehmlassung. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei und verzichtet im Übrigen auf eine Vernehmlassung.

D.

Obwohl kein zweiter Schriftenwechsel angeordnet worden ist, hat die X._____ AG nach Kenntnisnahme der vorerwähnten Vernehmlassungen dem Bundesgericht am 25. Februar 2002 eine Stellungnahme zukommen lassen; ein Doppel hat sie dem Rechtsvertreter der Gemeinde Affoltern a.A. zugestellt. Dieser hat daraufhin das Bundesgericht ersucht, die Eingabe aus dem Recht zu weisen, und, falls davon abgesehen werde, ihm zwecks Wahrung des rechtlichen Gehörs eine Frist zur Stellungnahme anzusetzen.

Am 10. April 2002 hat die Beschwerdeführerin dem Bundesgericht unaufgefordert zwei an die Anstösser der Strasse "Im Hägeler" gerichtete Schreiben der Gemeinde Affoltern a.A. vom 20. März 2002 eingereicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Die Beschwerdeführerin erhebt in der gleichen Rechtsschrift sowohl Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch staatsrechtliche Beschwerde, was grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, welches Rechtsmittel gegeben ist (BGE 126 II 377 E. 1 S. 381; 126 I 50 E. 1 S. 52 mit Hinweisen). Entsprechend der subsidiären Natur der staatsrechtlichen Beschwerde ist zunächst zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht (Art. 84 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 [Bundesrechtspflegegesetz, OG; SR 173.110]).
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unter Vorbehalt der Ausnahmen gemäss Art. 99-102 OG zulässig gegen kantonal letztinstanzliche Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder richtigerweise stützen sollten (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG).
Im vorliegenden Fall ist zwischen den Parteien strittig, ob die in Frage stehende Kostenregelung für die Erschliessung vom Konsens eines verwaltungsrechtlichen Vertrages erfasst wird. Selbst wenn dies, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, nicht der Fall sein sollte und demzufolge allenfalls eine Verfügung hätte ergehen müssen, wäre die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur gegeben, wenn diese Verfügung gestützt auf Bundesverwaltungsrecht hätte erlassen werden müssen. Für den Bereich der Erschliessung enthält das Bundesrecht indessen nur allgemeine Grundsätze (Art. 19 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]), während sich die Anforderungen im Detail erst aus dem kantonalen Recht ergeben, dessen Verletzung nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden kann (BGE 123 II 337 E. 5b S. 350 f., 112 Ia 119 E. 3 S. 122; Urteil 1P.23/2001 vom 5.9.2001, E. 1d). Bezüglich der Beiträge der Grundeigentümer an die Erschliessung verweist Art. 19 Abs. 2 RPG ausdrücklich auf das kantonale Recht. Damit liegt auch in diesem Bereich keine unmittelbar anwendbare Norm des Raumplanungsgesetzes vor, auf welches sich eine allfällige Verfügung in Sachen der Beschwerdeführerin stützen könnte. Die Erschliessungsbeiträge sind ausserdem Gegenstand von Art. 5 und Art. 6 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind aber auch diese Vorschriften lediglich Grundsatzbestimmungen des Bundesrechts, insbesondere bildet Art. 6 WEG keine gesetzliche Grundlage zur Erhebung von Abgaben. Damit sind auch Entscheide, die sich auf Art. 5 und Art. 6 WEG konkretisierendes kantonales Recht stützen, nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (BGE 112 Ib 235 E. 2 S. 237 ff.; Urteil 1A.171/1993 sowie 1P.539/1993 vom 5. August 1994, in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl]96/1995, E. 2a S. 232 f.; André Jomini, Kommentar RPG, Zürich 1999, Art. 19 Rz. 60).
1.2 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt sich vorliegend auch nicht auf Art. 34 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 RPG abstützen. Diese Bestimmungen erfassen den Tatbestand der materiellen Enteignung. Die Beschwerdeführerin leitete ihre Ansprüche im kantonalen Verfahren jedoch nicht daraus ab, sondern aus der von ihr beantragten formellen Enteignung für das für den Strassenbau benötigte Land und aus der - ihrer Meinung nach- blossen Bevorschussung der Strassenbaukosten. Sowohl das formelle Enteignungsverfahren wie auch das Rückforderungsverfahren unterstehen aber dem kantonalen Recht.
1.3 Nach dem Gesagten ergibt sich, dass der Rechtsstreit unabhängig davon, ob ihm eine Verfügung oder ein verwaltungsrechtlichter Vertrag zugrunde liegt bzw. liegen sollte, nicht in den Bereich des Bundesverwaltungsrechts fällt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher ausgeschlossen. Als zulässiges Rechtsmittel fällt somit einzig die staatsrechtliche Beschwerde in Betracht.
2.
2.1 Das Urteil des Verwaltungsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, der Anfechtungsgegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde sein kann, auch wenn er eine vertraglich und somit nicht hoheitlich begründete Streitigkeit zum Gegenstand haben sollte (BGE 122 I 328 E. c/aa S. 333). Dies insbesondere, wenn die Gültigkeit bzw. die Tragweite des verwaltungsrechtlichen Vertrages streitig ist (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 119). Damit ist die staatsrechtliche Beschwerde zulässig (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG). Sie ist - von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen - rein kassatorischer Natur. Soweit die Beschwerdeführerin mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, ist darauf nicht einzutreten (BGE 125 I 104 E. Ib S. 107).
2.2 Im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde prüft das Bundesgericht, ob der angefochtene kantonale Entscheid verfassungsmässige Rechte der Beschwerdeführerin verletzt (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG). Es kann daher

die Anwendung einfachen kantonalen Rechts - zu dem auch das Recht des öffentlichrechtlichen Vertrags gehört (BGE 122 I 328 E. 1a/bb S. 331 f.) - nur unter verfassungsrechtlichem Gesichtswinkel prüfen. Voraussetzung einer solchen Prüfung ist, dass die Rügen rechtsgenügend begründet sind (Art. 90 Abs. 1 lit. a OG), wobei neue tatsächliche oder rechtliche Vorbringen - von hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen - nicht erlaubt sind (119 Ia 88 E. 1a S. 90 f.; Kälin, a.a.O., S. 369 ff.). Diesen Anforderungen vermag die Beschwerdeschrift durchwegs nicht zu genügen.
2.3 Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, weil die Gemeinde mit der Bauherrschaft nie eingehende persönliche Verhandlungen geführt habe. Diese Rüge ist neu, lässt sich doch weder ihrer Klageschrift an die Schätzungskommission II noch ihrer Rekursschrift an das Verwaltungsgericht ein entsprechender Vorwurf entnehmen. Hat die Beschwerdeführerin aber diese Rüge im kantonalen Verfahren nicht erhoben, so konnte die letzte kantonale Instanz auch nicht darüber entscheiden; insofern ist der kantonale Instanzenzug nicht ausgeschöpft (vgl. Art. 86 OG). In dieser Hinsicht ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.
2.4 Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht Willkür vor, weil es aufgrund des Verhaltens der Parteien erkannte, es sei ein Vertrag nicht nur über die vorzeitige Erstellung der Erschliessungsanlagen durch die Beschwerdeführerin, sondern auch über die Kostentragung zustande gekommen.

Willkür liegt nach ständiger Rechtsprechung nicht schon vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Vielmehr hebt das Bundesgericht einen kantonalen Entscheid nur auf, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt sodann nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis schlechterdings unhaltbar ist (BGE 127 I 60 E. 5a S. 70 mit Hinweisen). Rügt der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe mit der vorgenommenen Auslegung des kantonalen Rechts Art. 9 BV verletzt, so genügt es nicht, wenn er einfach behauptet, der angefochtene Entscheid sei willkürlich. Im Rahmen der Rüge willkürlicher Rechtsanwendung hat der Beschwerdeführer vielmehr die Rechtsnorm, die qualifiziert unrichtig angewandt bzw. nicht angewandt worden sein soll, zu bezeichnen und zudem anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen zu zeigen, inwiefern der Entscheid willkürlich sein soll. Die Regel der richterlichen Rechtsanwendung (iura novit curia) findet somit im Bereich der Verfassungsbeschwerde
grundsätzlich keine Anwendung. Der Richter beschränkt sich ausschliesslich auf die Prüfung der rechtsgenügend vorgebrachten Rügen (BGE 125 I 492 E. 1b S. 495; 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f., je mit Hinweisen).
Das Verwaltungsgericht legte eingehend dar, weshalb zwischen den Parteien ein rechtsgültiger Vertrag zustande gekommen ist und der Beschwerdeführerin keine finanziellen Ansprüche für ihre Aufwendungen für die streitigen Erschliessungsanlagen zustehen. Die Beschwerdeführerin setzt sich damit überhaupt nicht auseinander. Ihre Einwände beschränken sich auf eine appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid. Damit genügt die Beschwerde insoweit den Anforderungen an die Beschwerdebegründung gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. a OG nicht, so dass auch auf diese Rüge nicht einzutreten ist.
2.5 Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots geltend. Was für das Willkürverbot gilt, muss nach der Rechtsprechung zu Art. 4 aBV auch massgebend sein für das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (BGE 112 Ia 174 E. 3c S. 178; Kälin, a.a.O., S. 238 f.). Diese Rechtsprechung zu Art. 4 aBV gilt auch unter der Herrschaft von Art. 8 und 9 BV (BGE 126 I 81, E. 3-6 S. 85 ff.; Pra 2001 Nr. 72 E. 2 S. 419). Rügt ein Beschwerdeführer, die Behörde habe die im öffentlichen Recht vorgeschriebene Gleichbehandlung nicht konsequent praktiziert und das Rechtsgleichheitsgebot verletzt, obliegt ihm demnach die gleiche qualifizierte Rügepflicht wie bei der Willkürbeschwerde.

Das Verwaltungsgericht legte mit ausführlicher Begründung dar, weshalb eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen privaten Bauherren nicht vorliegt. Die Beschwerdeführerin setzt sich damit nicht ansatzweise auseinander. Ihren Ausführungen in der Beschwerdeschrift ist schlichtweg nichts darüber zu entnehmen, inwiefern sie aufgrund der Begründung des Verwaltungsgerichts im Ergebnis eine rechtsungleiche Behandlung trifft. Auch auf diesen Beschwerdepunkt kann daher mangels rechtsgenüglicher Substanziierung nicht eingetreten werden.
2.6 Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Legalitätsprinzips im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie, weil keine Vorschrift bestehe, die zur Eigenfinanzierung des Strassenausbaus verpflichte.

Das in Art. 5 Abs. 1 BV mitumfasste Legalitätsprinzip ist ein Verfassungsgrundsatz, jedoch - von seiner spezifischen Bedeutung im Abgaberecht abgesehen - kein verfassungsmässiges Individualrecht, dessen Verletzung selbständig mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden kann. Hingegen kann die Verletzung des Legalitätsprinzips insbesondere im Zusammenhang mit der Verletzung eines speziellen Grundrechts geltend gemacht werden, was in Art. 36 Abs. 1 BV zum Ausdruck kommt. Die Rüge, das Legalitätsprinzip - verstanden als Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung - sei verletzt, hat damit keine selbständige Bedeutung (BGE 127 I 60 E. 3a S. 67 mit Hinweisen).

Das Verwaltungsgericht hat sich auch mit der Frage, ob die vertraglich vereinbarte Verpflichtung zur Übernahme der Baukosten und zur unentgeltlichen Landabtretung die gesetzlichen Schranken einhalte, eingehend befasst. Es kam zum Schluss, dass die Eigentumsgarantie durch die getroffene Vereinbarung nicht verletzt werde und auch nicht ersichtlich sei, inwiefern diese einfachem Gesetzesrecht widersprechen sollte. Die Beschwerdeführerin unterlässt es auch hier darzutun, welche Rechtssätze und inwiefern das Verwaltungsgericht diese verletzt und damit gegen die Eigentumsgarantie verstossen haben soll. Die Beschwerde genügt daher auch in diesem Punkt den Begründungsanforderungen nicht.

3.

Nach dem Gesagten kann weder auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde noch auf die staatsrechtliche Beschwerde eingetreten werden.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der Gemeinde Affoltern am Albis ist als einer grossen Gemeinde praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 6'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Affoltern am Albis, der Schätzungskommission II und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. April 2002

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: