Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.21/2004 /gij

Urteil vom 24. August 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Ersatzrichter Loretan,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
S._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Arnold Weber,

gegen

Politische Gemeinde Nesslau, 9650 Nesslau, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet,
Schätzungskommission für Enteignungen des Kantons St. Gallen, c/o Dr. Markus Hofmann,
Präsident, Hanfländerstrasse 67, 8640 Rapperswil SG,
Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Abteilung II/2, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
materielle Enteignung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 18. Dezember 2003.

Sachverhalt:
A.
S._____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 1432 im Gebiet Hürnli, Grundbuch Nesslau, mit einer Fläche von 10'273 m2. Dieses war Teil des Grundstücks Nr. 98, mit einer Fläche von knapp 4 ha, welches S._____ zwischen 1995 und 2000 bis auf die ihm verbleibende Parzelle Nr. 1432 etappenweise an verschiedene Käufer veräussert hat.

Gemäss dem Zonenplan der Gemeinde Nesslau vom 15. Mai 1974 war das Zentrum des Grundstücks Nr. 98 mit der Hürnlikuppe einer Grünzone zugewiesen, während die Randgebiete in der Bauzone oder im übrigen Gemeindegebiet lagen. Mit dem vom Gemeinderat am 26. Oktober 1988 erlassenen und vom Baudepartement des Kantons St. Gallen am 20. Oktober 1992 genehmigten Zonenplan wurde die Grünzone zugunsten der Bauzone etwas verkleinert, jedoch grundsätzlich beibehalten. Die heutige Parzelle Nr. 1432 umfasst zur Hauptsache den Teil am nordwestlichen Abhang des Hürnlibüchels, der nach der früheren wie nach der neuen Zonenordnung in der Grünzone liegt. Beschwerden von S._____ gegen die Zonenplanrevision von 1988/1992 wurden von allen Instanzen abgewiesen, zuletzt durch das Bundesgericht am 21. Oktober 1993, soweit darauf einzutreten war (BGE 119 Ia 411).
B.
Im März 2001 klagte S._____ gegen die Politische Gemeinde Nesslau auf die Feststellung, die Zuweisung einer Fläche von 8'040 m2 des Grundstücks Nr. 1432 in die Grünzone komme einer materiellen Enteignung gleich und sei voll zu entschädigen. Die Schätzungskommission für Enteignungen des Kantons St. Gallen wies

die Klage am 22. Januar 2002 ab. Beschwerden von S._____ an die Verwaltungsrekurskommission und an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen blieben ohne Erfolg.
C.
S._____ hat am 2. Februar 2004 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben. Er beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben.

Das Verwaltungsgericht und die politische Gemeinde Nesslau stellen Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Die Verwaltungsrekurskommission erklärte Verzicht auf Vernehmlassung. Die Schätzungskommission hat sich nicht vernehmen lassen.

Auch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verzichtete auf eine Stellungnahme.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid über die Entschädigungspflicht infolge einer Eigentumsbeschränkung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) dar. Dagegen ist gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. Im vorliegenden Fall sind alle Voraussetzungen zur Ergreifung dieses Rechtsmittels erfüllt. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer erblickt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) darin, dass das Verwaltungsgericht keinen Augenschein vorgenommen hat. Er erhebt diesen Vorwurf im Zusammenhang mit der Rüge, das Verwaltungsgericht habe den Sachverhalt in verschiedener Hinsicht offensichtlich unzutreffend bzw. unvollständig erhoben. Die unter diesem Titel vorgetragenen Beanstandungen betreffen indessen in Wirklichkeit durchwegs die rechtliche Würdigung der sich aus den Akten ergebenden Tatsachen.

Der für die Behandlung der sich stellenden Rechtsfragen massgebliche Sachverhalt ergibt sich klar und vollständig aus den Akten, wie sie dem Verwaltungsgericht vorlagen. Der Vorwurf der Gehörsverweigerung ist unter diesen Umständen offensichtlich unbegründet; das Verwaltungsgericht hatte keinen Anlass, einen Augenschein vorzunehmen.
2.2 Aus den gleichen Gründen kann auch das Bundesgericht auf die Durchführung des beantragten Augenscheins verzichten.
3.
3.1 Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG liegt vor, wenn dem Eigentümer 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. 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 erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde (Sonderopfer). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache 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 125 II 431 E. 3a S. 433 mit Hinweisen).
3.2 Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine so genannte Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehenden Flächen nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden konnten (BGE 125 II 431 E. 3b S. 433 mit Hinweisen). Im zu beurteilenden Fall liegt eine Nichteinzonung vor, wie das Bundesgericht schon mit Urteil vom 21. Oktober 1993 festgestellt hat (BGE 119 Ia 411 E. 2a S. 415). Dies wird von den Beteiligten nicht in Frage gestellt.
3.3 Nichteinzonungen lösen grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus. Sie treffen den Eigentümer nur ausnahmsweise enteignungsähnlich, etwa dann, wenn er überbaubares oder grob erschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtlichen generellen Kanalisationsprojekt (GKP) 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. Aufgrund solcher Umstände lässt sich annehmen, der Eigentümer habe am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen dürfen (BGE 125 II 431 E. 3b und 4a S. 433 f. mit Hinweisen).

Trifft dies nicht zu, kann nicht von einer enteignungsgleichen Wirkung der Nichteinzonung gesprochen werden. Der Eigentümer besitzt grundsätzlich keinen Anspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone, auch nicht, wenn er erschlossenes oder erschliessbares Land besitzt. Dies ergibt sich aus dem Vorrang der rechtlichen Gegebenheiten, auf die in erster Linie abzustellen ist (BGE 122 II 455 E. 4a S. 457 f. mit Hinweisen). Wegen dieses Vorrangs der rechtlichen Gegebenheiten verbietet sich die Annahme, ein Grundstück lasse sich wahrscheinlich in naher Zukunft überbauen, grundsätzlich immer dann, wenn die Überbauung eine Rechtsänderung voraussetzt bzw. vorausgesetzt hätte. Eine Rechtsänderung in diesem Sinn ist erforderlich, wenn im Hinblick auf eine Überbauung ein Zonen-, Erschliessungs-, Überbauungs- oder Gestaltungsplan angenommen oder geändert werden müsste (BGE 112 Ib 105 E. 2b S. 109 und 388 E. 3 S. 390, je mit Hinweisen; 108 Ib 345 E. 4c S. 348 f.; siehe auch Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 614 f.).

Es ist daher durchaus von Bedeutung, wenn die Zonenordnung, die der erstmalig dem RPG entsprechenden Nutzungsplanung vorausging, eine bestimmte Parzelle einer Zone zugewiesen hatte, in der das Bauen verboten war. Der Beschwerdeführer verweist zur Unterstützung seiner gegenteiligen Auffassung auf Hänni (a.a.O., S. 622 f.), den er indessen falsch versteht oder zitiert. Gemäss der dort (Fn. 148) angeführten Rechtsprechung sind lediglich provisorische Bauverbote, die einer nutzungsplanerischen Festlegung vorausgehen und im Hinblick auf diese erlassen wurden, nicht zu beachten, wenn die enteignungsähnliche Wirkung der Planung selbst zu beurteilen ist. Eine frühere auf Dauer angelegte Ordnung, die das Bauen untersagte, steht hingegen der Annahme einer materiellen Enteignung wegen der neuen Ordnung grundsätzlich entgegen.
3.4 Massgeblicher Stichtag für die Frage, ob eine materielle Enteignung vorliegt, ist das Inkrafttreten des neuen Zonenplans (BGE 122 II 326 E. 4b S. 329; 119 Ib 229 E. 3a S. 233 mit Hinweisen), mithin im vorliegenden Fall der 20. Oktober 1992.
3.5 Die Zonenordnung von 1974 legte, wie das Verwaltungsgericht festgestellt hat und auch der Beschwerdeführer anerkennt, die fragliche Grünzone einerseits aus Gründen des Landschaftsschutzes zur Freihaltung der Hürnlihügelkuppe und anderseits zur Erhaltung eines Ski- und Schlittelgeländes für kleinere Kinder fest. Die Bedeutung des Hürnlihügels wird durch den kantonalen Richtplan (Gesamtplan Natur- und Heimatschutz) bestätigt, der den Hügel als Bestandteil eines Ortsbildschutzgebietes von kantonaler Bedeutung bezeichnet. Dementsprechend war das fragliche Gebiet denn auch vom GKP ausgenommen. Dieser Umstand fällt entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ins Gewicht, bestätigt er doch, dass die Beschwerdegegnerin bereits seit 1974 ganz bewusst keine Überbauung des betreffenden Gebietes zulassen wollte (zur Bedeutung des GKP in diesem Zusammenhang siehe BGE 122 II 455 E. 5b S. 459 f. mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer konnte angesichts dieser planerischen Festlegung von vornherein nicht erwarten, dass die Grünzone durch eine Bauzone abgelöst würde; noch viel weniger kann die Rede davon sein, dass er am Stichtag damit rechnen durfte, das Grundstück mit hoher Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft überbauen zu können.
3.6 Daher spielt es keine Rolle und kann offen gelassen werden, ob das Grundstück Nr. 1432 grob erschlossen war, wie der Beschwerdeführer geltend macht, ebenso, ob er im Hinblick auf eine Überbauung erhebliche Aufwendungen vorgenommen hat. Selbst wenn dies zuträfe, so könnten diese Aufwendungen keinen Anspruch auf Einzonung begründen. Wer Studien für die Überbauung eines Areals anfertigt, für welches die baurechtlichen Voraussetzungen einer Überbauung noch nicht erfüllt sind, handelt klarerweise auf eigenes Risiko (BGE 108 Ib 345 E. 5c S. 352).
3.7 Andere Gründe, die zwingend für die Einzonung der Parzelle Nr. 1432 gesprochen hätten, so dass von einem entschädigungsbegründenden Planungsfehler gesprochen werden könnte, macht der Beschwerdeführer nicht geltend und sind auch sonst nicht ersichtlich.
3.7.1 Wie das Verwaltungsgericht zutreffend erwogen hat und der Beschwerdeführer nicht zu widerlegen ver-

mag, kann insbesondere keine Rede davon sein, das Grundstück Nr. 1432 habe im weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art. 15 lit. a RPG gelegen. Dieser Begriff ist nach der Rechtsprechung eng zu verstehen. Er umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken. Dies sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung 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 gebietsbezogen, parzellenübergreifend zu verstehen. Der vorhandene Zustand auf einem Grundstück ist in seiner Gesamtheit und in seinem Zusammenhang mit den Verhältnissen auf benachbarten Parzellen zu betrachten (Urteil des Bundesgerichts 1A.159/2001 vom 16. April 2002, in: ZBl 103/2002 S. 658 E. 2.1 mit Hinweisen).

Grössere Baulücken in besiedeltem Gebiet dienen demgegenüber der Auflockerung der Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen sowie der Schaffung von Freizeitbereichen. Sie werden daher nicht von der sie umgebenden Überbauung geprägt, sondern haben eine eigenständige Funktion. Aus diesem Grunde ist es ungenau, von ğrösseren Baulückenżu sprechen, da es sich hierbei gerade nicht um (eigentliche) Baulücken handelt, die dem weitgehend überbauten Gebiet zuzurechnen sind. Zum besseren Verständnis ist in solchen Fällen statt dessen der Begriff ğrössere unüberbaute Flächen im Siedlungsgebietżu verwenden. In diesem Sinne ist die Terminologie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unlängst präzisiert worden (Urteil 1A.72/2003 vom 4. November 2003, E. 4.1.1; zur Veröffentlichung im Zentralblatt vorgesehen).

Am Stichtag stellte die Parzelle Nr. 98 eine landwirtschaftlich bewirtschaftete, im Wesentlichen unüberbaute Fläche von eigenständiger Bedeutung dar. Ihre Fläche war mit knapp 4 ha nicht relativ gering, sondern bedeutend. Überbautes Gebiet befand sich nur im Westen und im Norden; es ist offensichtlich, dass diese Überbauungen nicht dazu führten, dass die Nutzung des umstrittenen Gebietes als davon geprägt erschien. Ausserdem besitzt der Hürnlibüchel eine eigenständige Funktion als gliederndes Element des Ortsbildes und als Freizeitbereich, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt nicht von einer Baulücke gesprochen werden kann. Der in der Grünzone liegende Teil der heutigen Parzelle Nr. 1432 gehört zum Kernbereich der ursprünglichen Parzelle Nr. 98; die vorstehende Beurteilung gilt vollumfänglich auch für sie. Im Übrigen vermag der Beschwerdeführer entgegen seiner Auffassung auch aus dem Fall Goldach (Urteil des Bundesgerichts 1A.200/1997 vom 11. November 1997, in: ZBl 100/1999 S. 33) nichts für sich abzuleiten, weil die tatsächlichen Voraussetzungen vom vorliegenden Fall verschieden waren.

3.7.2 Der Beschwerdeführer kann auch nicht geltend machen, er werde von einem Sonderopfer betroffen. Der Unterschied des Sonderopfers zum ñormalenṪatbestand der materiellen Enteignung liegt allein in der geringeren Intensität und in der Singularität des Eingriffs. Dagegen wird in beiden Fällen für eine Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG vorausgesetzt, dass im fraglichen Zeitpunkt eine dem Bundesrecht entsprechende raumplanerische Grundordnung galt, welche dem Grundeigentümer ohne den Eingriff gestattet hätte, die bestehende Nutzung seines Grundstücks uneingeschränkt weiterzuführen oder dieses aus eigener Kraft in naher Zukunft besser zu nutzen. Das heisst mit anderen Worten, dass die Nichteinzonung eines Grundstückes, für welches kein Einzonungsgebot bestand, gar keinen Sonderopfer-Tatbestand bilden kann. Vielmehr fallen als raumplanerische Massnahmen, die ein Sonderopfer bewirken können, vor allem Umzonungen oder andere Nutzungsbeschränkungen in Betracht (Urteil des Bundesgerichts 1A.256/1997 vom 22. Oktober 1998, in: ZBl 100/1999 S. 590 E. 6 mit Hinweisen).

Wie dargelegt, sind vorliegend keine Umstände ersichtlich, die eine Einzonung der Parzelle Nr. 98 bzw. Nr. 1432 geboten hätten. Dem Beschwerdeführer steht demnach auch unter dem Aspekt des Sonderopfers kein Entschädigungsanspruch zu.

4.

Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 vom 20. März 1952 zur EMRK garantiert den Schutz des Eigentums. Der Bundesrat hat dieses Protokoll zwar unterzeichnet, es wurde aber von der Schweiz nicht ratifiziert (Achter Bericht des Bundesrates über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 26. Mai 2004, BBl 2004, S. 3818 f.). Der Beschwerdeführer kann sich daher nicht darauf berufen. Wie angemerkt werden mag, reicht

der Schutz vor materieller Enteignung gemäss Art. 1 des Zusatzprotokolls nicht weiter als jener nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 670).

5.

Die Beschwerde erweist sich in jeder Hinsicht als unbegründet und ist abzuweisen. Entsprechend dem Ergebnis sind die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Gemäss Art. 159 Abs. 2 OG darf im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde obsiegenden Behörden in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden. Fälle wie der vorliegende bieten nach gefestigter Praxis des Bundesgerichtes keinen Anlass, von der Regel abzuweichen. Der Antrag der Beschwerdegegnerin auf Zusprechung einer Parteientschädigung ist daher abzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Schätzungskommission für Enteignungen, der Verwaltungsrekurskommission, Abteilung II/2, und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 24. August 2004

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: