Urteilskopf

100 Ia 223

32. Auszug aus dem Urteil vom 5. Juni 1974 i.S. Egloff gegen Einwohnergemeinde Niederrohrdorf und Regierungsrat des Kantons Aargau
Regeste (de):
Kommunaler Gestaltungsplan, der eine Landumlegung vorsieht; Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie?

1. Erfordernis des öffentlichen Interesses, Grundsatz der Verhältnismässigkeit und des wertgleichen Realersatzes (E. 3a).

2. Voraussetzungen und zulässiger Umfang von Landabzügen für Verkehrs- und andere öffentliche Anlagen (E. 3b, c).

Regeste (fr):
Plan d'aménagement d'une commune prévoyant un remaniement parcellaire; compatibilité d'un telplan avec la garantie de la propriété.

1. Exigence de l'intérêt public, principes de la proportionnalité et de la compensation réelle (consid. 3a).

2. Conditions et étendue admissible des cessions de terrains pour les voies de communication et autres installations publiques (consid. 3b, c).

Regesto (it):
Piano particolareggiato comunale che prevede un raggruppamento dei terreni; compatibilità di un tale piano con la garanzia della proprietà.

1. Esigenza dell'interesse pubblico, principio della proporzionalità e della compensazione reale (consid. 3a).

2. Presupposti ed estensione ammissibile di cessioni di terreni destinate all'attuazione d'installazioni per il traffico e di altre di carattere pubblico (consid. 3b, c).

Sachverhalt ab Seite 223

BGE 100 Ia 223 S. 223

A.- Nach § 126 Abs. 1 des Baugesetzes des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971 (BauG) lösen die Gemeinden die Aufgaben der Ortsplanung durch Erlass von Zonenplänen, Überbauungsplänen und Gestaltungsplänen sowie der zugehörigen Vorschriften. Sie können Teilpläne für einzelne Gebiete, wenn nötig mit Spezialbauvorschriften, erlassen. Die Überbauungspläne bezwecken die Festlegung der für öffentliche

BGE 100 Ia 223 S. 224

Werke erforderlichen Gebiete sowie der Baufluchten und Grünstreifen längs der öffentlichen Strassen und Gewässer, der Eisenbahnen und Wälder (§ 136 Abs. 1). Hinsichtlich der Gestaltungspläne bestimmt §141 BauG: "Gestaltungspläne können in Gemeinden erlassen werden, in denen rechtskräftige Zonenpläne bestehen, Sie bezwecken die wohnhygienisch, architektonisch und städtebaulich gute Überbauung grösserer zusammenhängender Flächen. Der Inhalt der Gestaltungspläne entspricht demjenigen der Überbauungspläne. Dazu kommen weitergehende Vorschriften, namentlich über: a) Erschliessung;
b) Lage, Grösse und allgemeine Gestaltung der Bauten;
c) Art und Mass der Nutzung der einzelnen Teile des Quartiers sowie der Bauten; d) Grenz- und Gebäudeabstände, Mindestgrössen der Grundstücke; e) Landumlegung und Grenzbereinigung;
f) Bepflanzungen, Einfriedungen, Freiflächen, Spiel- und Ruheplätze, Abstellplätze, Garagen und Verkehrsflächen; g) Gemeinschaftsräume für Freizeitbeschäftigung und dergleichen. Gestaltungspläne können wie die dazugehörenden Spezialbauvorschriften von der allgemeinen Regelung abweichen." Der die Landumlegung und Grenzbereinigung regelnde siebente Teil des BauG (§ 172 ff.) wird erst in Kraft gesetzt, wenn der Grosse Rat das entsprechende Verfahrensdekret erlassen hat. Dieses liegt im Entwurf vor. Bis zum Inkrafttreten des siebenten Teils richten sich Landumlegungen nach der "Vollziehungsverordnung zu den §§ 113 - 116 des Einführungsgesetzes zum ZGB über Bauvorschriften der Gemeinden" vom 21. Januar 1949 (VVO EG ZGB).

B.- Die Gemeinde Niederrohrdorf besitzt eine Bauordnung vom 18. November 1953 und eine Zonenordnung (ZO) vom 20. November 1964. Danach gehört das Ortszentrum zur Zone "Dorfkern K", in welcher mit einer Ausnützungsziffer von 0,6 gebaut werden darf. Die Gemeindeversammlung von Niederrohrdorf genehmigte am 29. Juni 1972 einen kommunalen Gestaltungsplan "Dorfkern" mit zugehörigen Spezialvorschriften. Gemäss § 3 Abs. 1 derselben ordnet der Gestaltungsplan unter anderem die Neueinteilung des Grundeigentums verbindlich. Diese geschieht etappenweise entsprechend dem privaten und öffentlichen Bedarf. Es kann indessen kein Grundeigentümer gezwungen

werden, ein derzeit bestehendes Wohngebäude abzubrechen (§ 6 Abs. 2). § 7 Abs. 1 bestimmt, dass jeder Grundeigentümer im Gestaltungsplangebiet der Gemeinde höchstens 16% seiner Grundfläche für öffentliche Zwecke abzutreten hat. Nach § 4 Abs. 2 beträgt die Ausnützungsziffer für Wohnen 0,8, für Gewerbe und Läden 0,2, für Alters- und Kleinwohnungen 0,1.

C.- Frau Elisabeth Egloff-Widmer ist Eigentümerin des Grundstückes Nr. 12/595, 6,84 Aren, Gebäudeplatz und Garten mit Wohnhaus und Magazinanbau Nr. 81. Im Haus, das eine Grundfläche von ca. 220 m2 aufweist und im Süden an eine Strasse angrenzt, befindet sich ein Lebensmittelgeschäft, welches vom Sohn der Eigentümerin geführt wird. Der Gestaltungsplan "Dorfkern" sieht vor, dass Frau Egloff ihre Parzelle von 684 m2 verliert und dafür ein unbebautes, 330 m2 betragendes Grundstück mit Strassenanstoss erhält, das östlich an die bisherige Parzelle angrenzt. 109 m2 oder 16% hat sie für Verkehrsanlagen der Gemeinde und des Kantons abzugeben. Mit 245 m2, die Frau Egloff für die Errichtung von Abstellplätzen, Kinderspielplätzen und anderen Freizeitanlagen abtreten muss, wird sie Miteigentümerin an diesen Gemeinschaftsanlagen, unter welchen ausserdem unterirdische Autogaragen erstellt werden sollen. Gegen den Gestaltungsplan erhob Frau Egloff beim Regierungsrat Einsprache. Sie brachte im wesentlichen vor, die ihr zugeteilte Fläche von 330 m2 sei zu klein, um einen Laden und die vorgeschriebenen Wohnungen zu errichten, über die Höhe allfälliger Entschädigungen müsse im Enteignungsverfahren und nicht durch den Gemeinderat entschieden werden (§ 6 Abs. 4 und 5 der Spezialvorschriften), der Miteigentumsanteil nütze ihr nichts, der Landabzug von 16% sei übersetzt und für eine Baulandumlegung fehle die gesetzliche Grundlage, da der siebente Teil des BauG noch nicht in Kraft stehe; § 11 der Spezialvorschriften betreffend die Wegrechte sei gesetzwidrig. Der Regierungsrat hiess die Einsprache

am 28. Mai 1973 in bezug auf § 6 Abs. 4 und 5 und § 11 der Spezialvorschriften gut, im übrigen wies er sie ab.

D.- Hiergegen führt Frau Egloff staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses, gemäss welcher die Einsprache im übrigen abgewiesen wurde, sei aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid

BGE 100 Ia 223 S. 226

an den Regierungsrat zurückzuweisen. Sie macht Verletzung der Art. 4 und 22 ter BV geltend. Die Begründung des angefochtenen Entscheides sowie der gegen ihn erhobenen Rügen geht, soweit erforderlich, aus den nachfolgenden Erwägungen hervor.

E.- Der Regierungsrat des Kantons Aargau und die Einwohnergemeinde Niederrohrdorf beantragen Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Gestaltungspläne, die Landumlegungen vorsehen und damit das Eigentum beschränken, müssen entsprechend Art. 22 ter BV im öffentlichen Interesse liegen, und ihre Eingriffe dürfen nicht weiter ge.hen, als es dieses öffentliche Interesse gebietet (Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Kommen die Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleich, so hat der betroffene Eigentümer nach Massgabe von Art. 22 ter Abs. 3 BV Anspruch auf volle Entschädigung (BGE 99 Ia 37 mit Hinweisen).
Die Ermöglichung wohnhygienisch, architektonisch und städtebaulich guter Überbauungen grösserer zusammenhängender Flächen liegt gegenwärtig allgemein im öffentlichen Interesse, selbst dann, wenn es sich um die Neuüberbauung und Neueinteilung bestehenden Baugebietes handelt (vgl. die Darlegungen im "Schlussbericht der Kommission für die Reform des zürcherischen Bodenrechts", 1972, S. 136 ff.). Demzufolge ist das öffentliche Interesse auch für die Landumlegungen, welche die Voraussetzungen für die Planverwirklichung schaffen, gegeben. Dass an der Planung "Ortskern" in Niederrohrdorf ein öffentliches Interesse besteht, ist in Anbetracht des baulichen Zustandes des Kerngebietes, der Wichtigkeit des Ortszentrums für die Allgemeinheit und der Knappheit des dort verfügbaren Bodens offensichtlich und wird von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht bestritten. Sie behauptet auch nicht, der Gestaltungsplan sei unzweckmässig, und es lasse sich auf eine andere Weise eine sinnvolle, modernen baulichen Grundsätzen entsprechende Neuüberbauung des Ortskerns verwirklichen. Indessen glaubt sie, der vorgesehene Eingriff treffe sie in einer unverhältnismässigen Weise und bewirke ihre Enteignung.

BGE 100 Ia 223 S. 227

a) Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass ihr ein Grundstück von nur 330 m2 zugewiesen wird. Der Regierungsrat war diesbezüglich der Ansicht, ausschlaggebend sei nicht die zugeteilte Grundfläche, sondern die auf Grund der erhöhten Ausnützungsziffer (l,1 gegenüber 0,6) zuteilbare Nutzfläche; diese betrage 655 m2, also annähernd soviel, wie die gesamte Grundfläche vor der Umlegung ausmachte. Bei Landumlegungen hat der Eigentümer grundsätzlich Anspruch auf vollen Realersatz, d.h. auf Zuteilung gleichwertigen Landes, und er ist

nur dann, wenn Realersatz aus besonderen Gründen nicht möglich ist, in Geld zu entschädigen (BGE 96 I 134 mit Hinweisen). Indessen muss sich, wie im Güterzusammenlegungsverfahren, so auch bei andern Landumlegungen, jeder Grundeigentümer mit gewissen, durch den Umlegungszweck oder die technischen Erfordernisse gegebenen Unterschieden zwischen altem und neuem Besitzstand bezüglich Lage und Beschaffenheit abfinden (BGE 96 I 44). Das trifft vor allem bei einer völligen Neugestaltung bereits überbauter Gebiete zu, welche das aargauische BauG als Gegenstand von Gestaltungsplänen vorsieht. Der bei Landumlegungen geltende Grundsatz des wertgleichen Realersatzes bedeutet ohnehin nicht, dass der Eigentümer flächengleichen Realersatz erhalten muss, sondern eben nur wertgleichen, sofern das möglich ist. Flächengleicher und zugleich wertgleicher Realersatz kann nur in der Regel in Frage kommen. Zahlreiche Umlegungsordnungen sehen daher vor, dass die Neuzuteilung nach Flächen oder Werten erfolgen kann (ALDER, Rechtliche Voraussetzungen und Grundsätze der Baulandumlegung, S. 21 f.). Auch der Grundsatz der blossen Wertumlegung mit Geldausgleich ist vor der Verfassung haltbar, falls der Umlegungszweck keine andere technisch verantwortbare Lösung zulässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei solchen Gesamtplanungen wie ein Gestaltungsplan sie ermöglicht, der Ausgleich in Bodenfläche nicht stets von gleich grosser Wichtigkeit ist, sondern die Grösse der entstehenden Nutzfläche entscheidend ist (ALDER, a.a.O. S. 106). Der Beschwerdeführerin dient ihr Grundstück vorwiegend als räumliche Unterlage für ihr Wohn- und Geschäftshaus. Diesen Zweck wird aber auch die neue Parzelle zu erfüllen vermögen, denn es lässt sich auf ihr eine Baute von ungefähr den gleichen Ausmassen wie der bestehenden errichten.

Die Erhöhung der Ausnützungsziffer von 0,6 auf 1,1, die der Regierungsrat gestützt auf die Angaben der Gemeinde als gegeben erachtet und wobei er zu behaften ist, wird es der Beschwerdeführerin sodann ermöglichen, das neue Grundstück verglichen mit dem jetzigen wesentlich besser zu nutzen. Zwar behauptet die Beschwerdeführerin, sie hätte eine solche Ausnützung auch ohne Gestaltungsplan, nämlich auf Grund der in der Zonenordnung enthaltenen Ausnahmebestimmungen (§§ 13 und 17) erreichen können. Das erscheint indes fraglich, da es keineswegs feststeht, dass die in den erwähnten Vorschriften genannten Voraussetzungen, unter denen der Gemeinderat eine Erhöhung der Ausnützung nur bewilligen kann, erfüllt gewesen wären. Ob die Beschwerdeführerin mit der vorgesehenen Neuzuteilung ein der bisherigen Parzelle gleichwertiges Ersatzgrundstück erhält, oder ihr allenfalls zufolge der viel kleineren Bodenfläche selbst unter Berücksichtigung der erhöhten Ausnützungsziffer ein Verlust entsteht, ist jedoch nicht im Rahmen des Verfahrens betreffend die Genehmigung des Gestaltungsplanes zu prüfen. Dazu würden im gegenwärtigen Zeitpunkt die Voraussetzungen fehlen, weil der Umlegungszeitpunkt ja noch gar nicht feststeht, und sich bis dahin die Wertverhältnisse erheblich ändern können. Erst im Landumlegungsverfahren, sofern es für die Beschwerdeführerin aktuell wird, ist daher zu entscheiden, ob ihr über die Zuweisung des neuen Landes hinaus noch ein Wertausgleich gebührt. Es stehen der Beschwerdeführerin in diesem Verfahren alle Rechtsmittel zur Durchsetzung des verfassungsmässigen Schutzes des Eigentums zu. Freilich mögen sich in Anbetracht der etappenweise vorgesehenen Durchführung der Landumlegung erhebliche praktische Schwierigkeiten ergeben, insbesondere dann, wenn das durch das Gebäude Nr. 81 nicht belegte Land umgelegt werden sollte. In diesem Fall müsste soviel des betreffenden Gebietes von der Umlegung ausgenommen werden, als nötig ist, um das Haus Nr. 81, das ja gegen den Willen der Beschwerdeführerin nicht in die Umlegung einbezogen werden kann, seiner bisherigen Zweckbestimmung zu erhalten. Das ist übrigens auch die Meinung des Regierungsrates, weist er doch in seinem Entscheid darauf hin, dass bei vorzeitiger Umlegung eines Teils des Grundstücks und der Errichtung der unterirdischen Parkgarage die Umschlagsmöglichkeiten für das Geschäft der Beschwerdeführerin

gewahrt bleiben müssten. Im Umlegungsverfahren wird auch die Frage zu beurteilen sein, ob der Beschwerdeführerin für den Verzicht auf das Haus Nr. 81 ein Anspruch auf Entschädigung zukommt. Der Eingriff in den Eigentumsbereich der Beschwerdeführerin ist wohl schwer, verhindert indessen eine zweckmässige Ausnützung ihres Eigentums im neuen Besitzstand, verglichen mit dem alten, nicht derart, dass der Gestaltungsplan mit Art. 22ter BV unvereinbar erschiene. b) Der Eingriff bleibt verhältnismässig auch aus einem andern Grunde. Der grösste Teil des ihr entzogenen Landes, nämlich 245 m2, dient dazu, um Gemeinschaftsanlagen wie Abstellplätze, einen Kinderspielplatz und eventuell andere Anlagen zu schaffen. Die Beschwerdeführerin wird verhältnismässig zu ihrem eingebrachten Land Miteigentümerin an der Gesamtanlage. Bei einer dichten Überbauung ist es im Zuge der Neuanlage eines ganzen Gebietes angezeigt, für Anlagen der erwähnten Art zu sorgen, insbesondere in einem Gebiet, das offenbar als Geschäftszentrum gedacht ist (ALDER, a.a.O. S. 32, 107). Will die Beschwerdeführerin ihren Geschäftsbetrieb auf der bisherigen Parzelle weiter erhalten, müsste sie früher oder später daran denken, solche Abstellplätze zu errichten. § 60 BauG sieht vor, dass auch die Eigentümer bereits bestehender Bauten unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet werden können, Abstellplätze anzulegen, was vor allem bei Geschäftshäusern in Frage kommen wird. Es ist zu berücksichtigen, dass die jetzige Parzelle der Beschwerdeführerin zum Bestandteil der Gesamtanlage würde und die neue Liegenschaft an diese angrenzt, die Miteigentumsfläche also vom neuen Standort aus leicht erreichbar ist und mit der neuen Parzelle eine funktionelle Einheit bildet. c) Die Beschwerdeführerin hält den Bodenabzug von 16% oder 109 m2 für konfiskatorisch. Die Abzüge erfolgen für Verkehrsanlagen der Gemeinde und des Kantons, u.a. zur Erstellung einer Bus-Haltestelle. Ob aus dem Landabzug resultierende Flächen für Gemeindeanlagen verwendet werden, ist aus den Akten nicht eindeutig ersichtlich, da die Gemeinde ihrerseits 706 m2 in die Umlegung einwirft. Welche kantonalen baulichen Anlagen aus dem abgezogenen Land gewonnen werden sollen, ist ebenfalls den Akten nicht zu entnehmen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es mit der

Eigentumsgarantie vereinbar, wenn bei einer Landumlegung für Anlagen, die dem Umlegungsgebiet dienen, Landabzüge gemacht werden (BGE 99 Ia 496 mit Hinweisen, BGE 96 I 136). Zum Wesen einer Umlegung gehört die Erstellung von Erschliessungsstrassen und der damit erforderliche Landabzug (ALDER, a.a.0. S. 108). Im Flächenabzug für derartige Zwecke liegt keine Expropriation, weil er eine vorzugslastähnliche Gegenleistung der Grundeigentümer für die ihnen aus der Ausführung der Umlegung zukommenden Vorteile darstellt (BGE 99 Ia 496 mit Hinweisen). Anders verhält es sich in bezug auf Anlagen, die nicht in erster Linie den Interessen der an der Landumlegung beteiligten Eigentümer dienen. Diesen können für solche Zwecke, z.B. zu einer allgemeinen Sanierung des Verkehrs, keine Sonderopfer auferlegt werden. Es mag sogar fraglich erscheinen, ob für den im Interesse eines weiteren Publikums liegenden Strassenbau in einem Umlegungsverfahren überhaupt Landabzüge vorgenommen werden dürfen (vgl. Schlussbericht, S. 181) oder ob nicht das Land von den Eigentümern, auf deren Boden die Anlagen verlaufen sollen, zu enteignen ist. Doch ist erstere Frage zu bejahen, solange der Abzug verhältnismässig bleibt, weil damit eine gewisse Verteilung der Lasten vorgenommen werden kann. Ein solcher Landabzug hat jedoch Enteignungscharakter und darf nicht entschädigungslos erfolgen. Es kann nicht der Weg der Landumlegung gewählt werden, um dem Gemeinwesen kostenlos Land zu beschaffen für öffentliche Anlagen, die nicht vorwiegend im Interesse der Eigentümer umgelegter Parzellen liegen (BGE 99 Ia 496 mit Hinweisen; ALDER, a.a.O. S. 108; für das zürcherische Recht, WIEDERKEHR, Das zürcherische Quartierplanrecht, S. 34 f.). Letzteres trifft vor allem für diejenigen Anlagen zu, die der Kanton erstellen will, der selber nicht Eigentümer im Zusammenlegungsgebiet ist. Der Regierungsrat hat sich nicht ausdrücklich dazu geäussert, ob er dieses zu seinen Gunsten abgezweigte Areal entschädigungslos beanspruchen will. Aus seiner Erklärung in der Vernehmlassung, die Beschwerdeführerin werde für den Landabzug durch die erhöhte Ausnützungsmöglichkeit ihrer neuen Parzelle "entschädigt", ist wohl zu schliessen, dass er grundsätz-

lich die Entschädigungspflicht bejaht. Ob die Beschwerdeführerin durch die Erhöhung der Ausnützungsziffer die ihr zustehende volle Entschädigung erhält,

ist aber nicht im Verfahren betreffend Genehmigung des Gestaltungsplanes, sondern im Umlegungsverfahren zu beurtei len. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der angefochtene Gestaltungsplan im Sinne dieser Erwägungen als vor Art. 22ter BV haltbar erscheint.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.