Urteilskopf

102 Ia 122

21. Urteil vom 15. Juni 1976 i.S. Erben Monneron gegen Gemeinde Männedorf und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Art. 22ter BV; materielle Enteignung.

Zuweisung eines Grundstücks, das im wesentlichen aus staatlich konzedierten Seeaufschüttungen besteht, in eine Freihaltezone. Wenn gestützt auf einen entsprechenden konzessionsrechtlichen Vorbehalt die Bewilligung für Bauten auf der Landanlage aus öffentlichem Interesse verweigert werden durfte, bestand für dieses Land keine durch die Eigentumsgarantie geschützte künftige Nutzungschance, jedenfalls sofern nach der Lage des Grundstücks, nach dessen Bedeutung für das Landschaftsbild und nach der Haltung der Behörden mit der Bewilligung der Überbauung nicht gerechnet werden konnte (E. 2). Der Entzug auch einer sehr beschränkten baulichen Nutzungsmöglichkeit bedarf der sorgfältigen Schätzung, und die Ablehnung einer Entschädigungspflicht muss haltbar begründet werden (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 22ter Cst.; expropriation matérielle.

Attribution d'un immeuble, constitué pour l'essentiel par des remblais d'un lac comblé en vertu d'une concession étatique, à une zone à laisser libre de toute construction. Lorsque l'autorisation de construire sur ces remblais pouvait être refusée pour des motifs d'intérêt public et conformément à une disposition expresse de la concession, on ne saurait admettre qu'il existait un usage futur possible protégé par la garantie de la propriété, à tous le moins pas lorsque, tenant compte de la situation de l'immeuble, de sa signification pour l'environnement et du comportement des autorités, on ne pouvait sérieusement compter sur l'octroi d'une autorisation de construire (consid. 2). Le retrait d'une possibilité de construire, fût-elle des plus limitées, nécessite que l'on procède avec soin à une estimation, et l'exclusion de l'obligation d'indemniser doit être sérieusement motivée (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 22ter Cost.; espropriazione materiale.

Attribuzione a una zona destinata a rimanere esente da qualsiasi costruzione, di un fondo costituito essenzialmente da una colmata, effettuata sul bordo di un lago in virtù di una concessione dello Stato. In quanto potesse essere negata per motivi d'interesse pubblico e conformemente ad una disposizione espressa della concessione l'autorizzazione di costruire su tale fondo, è da escludere l'esistenza per quest'ultimo di una possibile utilizzazione futura tutelata dalla garanzia della proprietà, almeno nella misura in cui, tenendo conto dell'ubicazione del fondo, della sua rilevanza per il paesaggio e dell'attitudine manifestata dalle autorità, non potesse contarsi sul rilascio di una licenza edilizia (consid. 2). La revoca di una possibilità di costruire presuppone una diligente valutazione, e l'obbligo di versare un'indennità può essere negato soltanto con una seria motivazione (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 123

Marie-Antoinette Monneron war Eigentümerin des Grundstücks Kat. Nr. 3226 in Männedorf. Die Parzelle liegt zwischen dem See und der Seestrasse, hat einen Seeanstoss von rund 85 m, umfasst 3433 m2 und ist, abgesehen von einem Bade- und Schiffshaus, nicht überbaut. Mit Ausnahme eines kleinen Segmentes an der Seestrasse besteht das Grundstück aus Landanlagen, die aufgrund von staatlichen Konzessionen durch Auffüllung von Seegebiet erstellt worden sind. In den Konzessionsurkunden wird bestimmt: "Für Ausführung allfälliger Bauten auf der Landanlage ist die Bewilligung der Direktion der öffentlichen Bauten einzuholen."
Laut Bauordnung und Zonenplan der Gemeinde Männedorf vom 17. April 1952 befand sich das Grundstück in der

Grünzone. In dem zur Bauordnung der Gemeinde vom 27. Oktober 1969 (BauO) gehörenden Zonenplan wurde dann die Parzelle der Freihaltezone entlang dem Seeufer zugewiesen. In dem vom Gemeinderat Männedorf beantragten Schätzungsverfahren stellte die Schätzungskommission II fest, die Gemeinde schulde aus der Belastung des Grundstücks Kat. Nr. 3226 mit öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen (Freihaltezone) keine Entschädigung. Auf Einsprache hin wurde dies vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 6. Juni 1975 bestätigt. Mit staatsrechtlicher Beschwerde gestützt auf die Art. 4 und 22ter BV beantragen die Erben Monneron die Aufhebung dieses Entscheids und die Anweisung an die zuständigen kantonalen Instanzen, "die den Beschwerdeführern wegen Einteilung des Grundstückes Kat. Nr. 3226 in Männedorf in die Freihaltezone zustehende Entschädigung festzusetzen."

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. ... (Verhältnis der Rügen der Willkür und der Verletzung der Eigentumsgarantie).

2. Es ist unbestritten, dass bis zum Inkrafttreten von Bauordnung und Zonenplan 1969 (24. Juni 1970) ein rechtsbeständiges, raumplanungsrechtliches Hindernis der Überbauung des Grundstückes Kat. Nr. 3226 nicht entgegenstand. Der Streit dreht sich jedoch um die Frage, ob schon vor der Einteilung des Grundstückes in die Freihaltezone eine Überbauung konzessionsrechtlich - nach den geltenden Konzessionsbestimmungen - ohne weiteres durch die zur Bewilligung solcher Bauten zuständige kantonale Baudirektion hätte verhindert werden können (soweit die Landanlage auf Konzessionen beruht, welche diese Bewilligungspflicht für allfällige Bauten enthalten), oder ob jede Konzession zur Landanlage grundsätzlich und seit jeher auch eine (durch die Eigentumsgarantie geschützte) Möglichkeit der Überbauung in sich schloss. a) Boden, der auf Grund einer Sondernutzungskonzession durch Aufschüttung im Seegebiet gewonnen wird, geht ins Eigentum des Konzessionärs über. In der Konzession kann aber der Umfang der Nutzungsbefugnisse des Eigentümers/Konzessionärs beschränkt werden, insbesondere kann

der Staat die Möglichkeit der Überbauung solcher konzessionierter Landanlagen einschränken oder ausschliessen. Die Eigentumsgarantie setzt in dieser Beziehung der konzessionsrechtlichen Gestaltung der Nutzungsbefugnisse keine Schranken. Was durch raumplanerische Massnahmen oder zivilrechtliche Abmachungen (z.B. Bauverbotsservitut) festgelegt werden kann, ist auch möglicher Inhalt einer Konzessionsurkunde. - Um im Rahmen einer Landanlage-Konzession die Errichtung von Bauten auf dem geschaffenen Land auszuschliessen, bedarf es keiner besonderen gesetzlichen Grundlage. Dem Staat als Konzedent steht die Befugnis zu, die Nutzungsmöglichkeiten des durch Beanspruchung von Seegebiet geschaffenen Landes im öffentlichen Interesse zu regeln. Damit wird ja nicht in eine bestehende Eigentümerposition eingegriffen, sondern festgelegt, welche Befugnisse mit der durch die Konzession gestatteten Sondernutzung öffentlichen Grundes verbunden sein sollen. Die Rüge, eine Beschränkung oder Aufhebung der Baufreiheit bedürfe einer klaren gesetzlichen Grundlage, erweist sich daher als unbegründet. Der Vorwurf, es fehle eine ausreichende gesetzliche Grundlage, kann sich - trotz missverständlicher Formulierung - nicht auf die unangefochtene Zuweisung zur Freihaltezone im Zonenplan 1969 beziehen. Die vom Verwaltungsgericht angenommene konzessionsrechtliche Regelung, wonach ein Anspruch auf Überbauung nicht besteht und die erforderliche Bewilligung (Baukonzession) mit Rücksicht auf entgegenstehende öffentliche Interessen ohne weiteres verweigert werden darf, ist an sich nicht verfassungswidrig. Eine solche Lösung lässt sich mit der Eigentumsgarantie durchaus vereinbaren. b) Es bleibt zu prüfen, ob die hier massgebende Konzessionsbestimmung über die Bewilligung allfälliger Bauten in dem Sinne zu interpretieren ist, wie das Verwaltungsgericht dies tut (vgl. auch ZBl 73/1972, 166 und 74/1973, 428). Der Wortlaut der umstrittenen Klausel der Konzession enthält weder ein Bauverbot noch eine Zusicherung der Baumöglichkeit. Die Frage der Zulässigkeit "allfälliger Bauten" wird klarerweise offen gelassen. In einem besonderen Bewilligungsverfahren soll von der Baudirektion im Einzelfall entschieden werden, ob und in welchem Ausmass Bauten erstellt werden dürfen. - Ob die Bewilligungspflicht als Pflicht zum

Einholen einer eigentlichen Konzession (zusätzlichen Baukonzession) zu verstehen ist, braucht hier nicht näher untersucht zu werden. Auf jeden Fall wird mit dieser Konzessionsbestimmung der Entscheid über die Zulässigkeit von Bauten auf Landanlagen eindeutig vorbehalten. Wer gestützt auf eine solche Konzession eine Landanlage erstellt, weiss noch nicht, ob und in welchem Ausmass er Bauten auf dem gewonnenen Boden errichten darf.

K. SINTZEL vertritt in seiner Dissertation (Die Sondernutzungsrechte an öffentlichem Boden im Gemeingebrauch im Kanton Zürich, Zürich 1962, S. 190 f.) die Auffassung, da der Ausschluss der Baufreiheit ein sehr starker Eingriff in das Eigentumsrecht des Beliehenen darstelle, bedürfe er einer unmissverständlichen eindeutigen Grundlage, die zwar nicht in einem Gesetz, wohl aber in der Verleihungsurkunde enthalten sein müsse. Die konzessionsrechtliche Bewilligungspflicht stellt offenbar nach der Meinung dieses Autors keine solche unzweideutige Bestimmung dar. - Wer die im vorliegenden Fall in Frage stehende Konzessionsklausel unvoreingenommen liest, wird aber auf Grund des Wortlautes nicht den Schluss ziehen können, Bauten oder gar Bauten bestimmten Ausmasses würden unter allen Umständen bewilligt. Die Prüfung der Überbauungsmöglichkeit wird klar aufgeschoben und von den Umständen des einzelnen Bauvorhabens abhängig gemacht. In der Konzession wird nur das Recht zur Schaffung einer Landanlage eingeräumt, nicht auch die Befugnis, auf dem geschaffenen Seeuferland zu bauen.
Eine solche konzessionsrechtliche Regelung, welche die Frage der Errichtung allfälliger Bauten in der Schwebe lässt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es ist verständlich, dass der Kanton Zürich bei der grossen Zahl von Landanlagekonzessionen am Zürichsee die Frage einer künftigen Überbauung nicht von vornherein abstrakt regeln wollte, sondern hiefür ein besonderes Bewilligungsverfahren vorsah. Wollte der Konzessionsempfänger über die Möglichkeit der Errichtung von Bauten Klarheit haben, so konnte er gleichzeitig mit dem Begehren um Erteilung der Landanlagekonzession auch um Bewilligung eines konkreten Überbauungsprojektes ersuchen. Gegen den konzessionsrechtlichen Vorbehalt, über die Zulässigkeit der Errichtung allfälliger

Bauten sei zu gegebener

BGE 102 Ia 122 S. 127

Zeit von der Direktion der öffentlichen Bauten zu befinden, bestehen keine rechtsstaatlichen Bedenken. c) Landanlagen wurden nicht nur zum Zwecke der Überbauung gemacht. Gerade der vorliegende Fall zeigt, dass offenbar im 19. und anfangs des 20. Jahrhunderts grössere Aufschüttungen durchgeführt wurden, ohne dass eine Überbauung beabsichtigt war. Die Behauptung, mit jeder Landanlage sei selbstverständlich die Möglichkeit der Überbauung verbunden, entbehrt der Begründung. Die Errichtung von Bauten kann auch nicht der in der Regel ohne besondere Bewilligung zulässigen Bepflanzung gleichgestellt werden. Dass nach den Allgemeinen Bedingungen für Landanlagen vom 27. Februar 1948 (aufgestellt von der Direktion der öffentlichen Bauten) auch für die Bepflanzung des Grundstückes mit Bäumen und Sträuchern eine Bewilligung erforderlich ist, sei nur nebenbei bemerkt. Der konzessionsrechtliche Bewilligungsvorbehalt für Bauten schliesst, wenn er einen vernünftigen praktischen Sinn haben soll, die grundsätzliche Baufreiheit aus. Mögen die Kosten der Landanlage auch verhältnismässig hoch gewesen sein, so lässt sich doch daraus keineswegs der Schluss ziehen, die Konzession der Aufschüttung habe gewissermassen implicite die Zusicherung einer gewissen Überbauungsmöglichkeit umfasst. Schon die Tatsache, dass die Landanlage nun seit mehreren Jahrzehnten ohne Bauten besteht, spricht gegen die Annahme, sie sei im Grunde seinerzeit wegen der Überbauungsmöglichkeit errichtet worden. Eine solche Annahme steht aber auch im Widerspruch zur Bewilligungsklausel in den Konzessionen. d) Wie den Akten entnommen werden muss, hat die Baudirektion während langer Zeit die Erstellung von Bauten auf Landanlagen ohne besondere Beschränkungen gestattet. Im Laufe der Zeit wurde die Praxis jedoch zurückhaltender und es wurden Richtlinien entwickelt, welche eine lockere Überbauung gewährleisten sollen. Die in § 9 der Verordnung zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972 (BMR) enthaltene Vorschrift stellt wohl den heutigen Stand der allgemein bei solchen Bewilligungen zu beachtenden Schranken dar. Die Beschwerdeführer möchten aus der Regel von § 9 ableiten, dass grundsätzlich auf jeder Landanlage unter den in dieser

BGE 102 Ia 122 S. 128

Bestimmung umschriebenen Bedingungen Bauten errichtet werden dürfen. Die Verordnung des Regierungsrates zum BMR, die übrigens an dem für den vorliegenden Fall massgebenden Stichtag (27. Juni 1972) noch nicht erlassen war, kann aber nach ihrem Sinn und Zweck lediglich im Interesse des Landschaftsschutzes gewisse Beschränkungen einführen oder ausdrücklich in Erinnerung rufen. § 9 statuiert Bedingungen, die bei der Bewilligung von Bauten auf Landanlagen in jedem Fall zu beachten sind, verschafft aber den Eigentümern des Anlagegebietes nicht einen Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung und ändert grundsätzlich nichts an der konzessionsrechtlichen Freiheit der Bewilligungsbehörde, über jedes Gesuch unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen nach pflichtgemässem Ermessen zu entscheiden. e) Der Bewilligungsvorbehalt in den Konzessionsurkunden besagt nicht, nach welchen Gesichtspunkten über die Bewilligung von Bauten zu entscheiden ist. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, es seien die öffentlichen Interessen uneingeschränkt zu wahren, ist naheliegend. Wenn der Staat dem Privaten die Beanspruchung von Seegrund für eine Landanlage erlaubt, dann erscheint es als sachgemäss, die Nutzung des auf diese Weise gewonnenen Landes in weitem Masse davon abhängig zu machen, dass dadurch keine öffentlichen Interessen tangiert werden. Dieser Grundgedanke einer weitgehenden Nutzungsbeschränkung im öffentlichen Interesse findet in den bereits erwähnten Allgemeinen Bedingungen für Landanlagen vom 27. Februar 1948 und für Seebauten und Bauten auf Landanlagen vom gleichen Datum (beide im Anhang zur Dissertation SINTZEL S. 255 ff.) prägnanten Ausdruck: So ist

für allfällige Strassenbauten oder für öffentliche Anlagen usw. das erforderliche Land unentgeltlich abzutreten; Bauten auf der Landanlage sind durch den Eigentümer ohne Entschädigung zu entfernen, sobald dies wegen der Erstellung eines Uferweges, einer öffentlichen Anlage, einer Uferstrasse usw. nötig wird (vgl. Ziff. 12, 17 und 18). - Wenn auch diese Bestimmungen nicht Bestandteil der früher erteilten Landanlage-Konzessionen sind, so darf ihr Inhalt doch als Indiz dafür gewertet werden, dass das Eigentum an Landanlagen seit jeher als durch die Pflicht zur Berücksichtigung der öffentlichen Interessen beschränktes Eigentum gegolten hat.

Den Beschwerdeführern ist allerdings zuzugestehen, dass offenbar während Jahrzehnten aus den zu wahrenden öffentlichen Interessen keine starke Beschränkung der Baufreiheit abgeleitet wurde. Diese frühere grosszügige Bewilligungspraxis, die an sich unbestritten ist und daher nicht näher abgeklärt zu werden braucht, ändert aber nichts daran, dass der Staat sich mit der konzessionsrechtlichen Bewilligungsklausel das Recht vorbehielt, über die Möglichkeit der Errichtung von Bauten auf Landanlagen unter Beachtung der öffentlichen Interessen im Einzelfall frei zu entscheiden. Dass lange Zeit Bauten auf Landanlagen ohne einschneidende Schranken bewilligt wurden, und so der Eindruck entstehen konnte, das Eigentum an der Landanlage umfasse eo ipso auch eine gewisse bauliche Nutzungsmöglichkeit, macht zwar die Argumentation der Beschwerdeführer verständlich, konnte aber weder einen Anspruch jedes Landanlage-Eigentümers auf Bewilligung von Bauten noch irgendeine durch die Eigentumsgarantie geschützte Bauerwartung begründen. Auch die Einzonung gewisser Landanlagen, deren Überbauung kein öffentliches Interesse entgegensteht, und die für aufgeschüttetes Land im Hinblick auf erhoffte oder zugesicherte Überbauungsmöglichkeiten bezahlten hohen Preise widerlegen nicht, dass gestützt auf den konzessionsrechtlichen Bewilligungsvorbehalt die verlangte Bewilligung für Bauten auf einer Landanlage aus öffentlichem Interesse verweigert werden darf. f) Bei dieser Rechtslage stellt die Möglichkeit der Errichtung von Bauten auf dem durch den generellen Bewilligungsvorbehalt belasteten Land keine durch die Eigentumsgarantie geschützte künftige Nutzungschance dar, auf jeden Fall dann nicht, wenn nach der Lage des Grundstückes, nach dessen Bedeutung für das Landschaftsbild und nach der Haltung der Behörden mit der Bewilligung einer Überbauung nicht gerechnet werden konnte. Im vorliegenden Fall ist das öffentliche Interesse an der Freihaltung des in Frage stehenden Ufergebietes unbestritten. Durch die - wenn auch nicht rechtsbeständige - Einteilung des Grundstücks in eine Grünzone wurde seit 1952 klar dokumentiert, dass einer Überbauung öffentliche Interesse entgegenstehen und dass folglich die konzessionsrechtlich erforderliche Bewilligung für Bauten nicht erteilt würde. Die Zuweisung zur Freihaltezone durch Bauordnung und Zonenplan

1969 konnte also, soweit für das Grundstück der konzessionsrechtliche Baubewilligungsvorbehalt gilt, weder eine wahrscheinliche künftige Überbauungsmöglichkeit beseitigen noch einen gefestigten Baulandpreis zerstören. Die unterschiedliche Umschreibung des Begriffs der materiellen Enteignung durch das Bundesgericht und das Zürcher Verwaltungsgericht ist im vorliegenden Fall ohne praktische Bedeutung und es braucht darauf nicht eingetreten zu werden. Eine von der bundesgerichtlichen Definition abweichende kantonale Rechtsprechung wäre in diesem Bereich verfassungsrechtlich nur zu beanstanden, wenn sie im konkreten Fall zur Verweigerung einer Entschädigung führen würde, obschon nach den bundesgerichtlichen Kriterien gemäss Art. 22ter BV die Entschädigungspflicht zu bejahen wäre. Liegt sowohl nach der einen wie der andern Umschreibung keine materielle Enteignung vor, so erübrigt sich eine Untersuchung der abstrakten Unterschiede. Soweit es um Landanlagen mit Bewilligungsvorbehalt geht, erweist sich somit die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet.

3. Bei Beachtung der Baulinie an der Seestrasse einerseits und der Grenze des mit Baubewilligungsvorbehalt

belasteten, aufgeschütteten Landes andererseits verbleibt ein Segment von rund 100 m2 (nach der Darstellung des Verwaltungsgerichts) bis 150 m2 (nach den Ausführungen der Beschwerdeführer), auf welchem vor Inkrafttreten von Bauordnung und Zonenplan 1969 unbestrittenermassen kleinere Bauten (Badehäuschen) hätten errichtet werden dürfen. Diese räumlich sehr beschränkte bauliche Nutzungsmöglichkeit wurde durch die hier zu beurteilende planerische Massnahme beseitigt. Die pauschale Feststellung des Verwaltungsgerichts, eine Nachfrage für dieses Baulandsegment sei nicht erhärtet, ist durch nichts belegt. Nach allgemeiner Erfahrung erscheint es nicht als ausgeschlossen, sondern sogar als wahrscheinlich, dass auf einem Seegrundstück die Möglichkeit, gewisse Freizeiteinrichtungen (wie Garderobe, Duschen, Kiosk) zu erstellen, für den Wert des Landes erhebliche Bedeutung hat. Zwar hätte kaum jemand das kleine, halbmondförmige Segment gesondert kaufen wollen, doch darf es nicht losgelöst vom übrigen Seegrundstück betrachtet werden; mit einem kleinen, aber doch beschränkt überbaubaren Teil hätte sich für das ganze Grundstück durchaus ein höherer Preis erzielen lassen.

Die nicht weiter begründete Ablehnung jeder Entschädigungspflicht erscheint unter den gegebenen Umständen als willkürlich. Der unbestrittene Entzug einer, wenn auch sehr begrenzten baulichen Nutzungsmöglichkeit bedarf der sorgfältigen Schätzung. Ob mit der Feststellung, die entzogene bauliche Nutzungsmöglichkeit habe keinen Verkehrswert, die auf Antrag der Parteien vom Verwaltungsgericht beschlossene Beschränkung des Prozessthemas auf die Grundsatzprüfung der Entschädigungspflicht willkürlich missachtet wurde, kann hier offen bleiben. Der Entscheid ist auf jeden Fall aufzuheben, weil der Verneinung der Entschädigungspflicht für die entzogene bauliche Nutzungsmöglichkeit eine haltbare Begründung fehlt.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 6. Juni 1975 im Sinne der Erwägungen aufgehoben.