Urteilskopf

105 Ia 330

61. Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. November 1979 i.S. Meier, Stock und Hartmann gegen Gemeinde Zizers und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 22ter BV sowie Art. 19 und 20 GSchG; Entschädigung aus materieller Enteignung.

1. Da die in den Art. 19 und 20 GschG angeordnete Begrenzung der Überbaubarkeit des Bodens nur der Abwehr einer abstrakten Gefährdung des Wassers dient, kann sie nicht als polizeilich bedingte und daher entschädigungslos zu duldende Eigentumsbeschränkung bezeichnet werden (E. 3b).

2. Wegen der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Verfassungsnormen können nebst den polizeilich motivierten Eingriffen auch raumplanerische und umweltschützende Eigentumsbeschränkungen entschädigungslos zulässig sein (E. 3c). So durfte mit der Regelung der Art. 19 und 20 GSchG für die ganze Schweiz einheitlich der Inhalt des Grundeigentums ausserhalb der Bauzonen bzw. des GKP festgelegt werden, ohne hiefür allgemein eine Entschädigungspflicht auszulösen. Die Begrenzung der Überbaubarkeit kann indessen ausnahmsweise einzelne Grundeigentümer enteignungsähnlich treffen (E. 3d und e).

3. Eine enteignungsähnliche Wirkung des Inkrafttretens der neuen Art. 19 und 20 GSchG kommt nur in Frage, wenn ein Grundeigentümer bis zum 1. Juli 1972 sein Land hätte einer besseren Nutzung zuführen können und er davon auch Gebrauch gemacht hätte (E. 4b).

4. Im beurteilten Fall ist dies zu verneinen, da die fraglichen Grundstücke nicht hinreichend erschlossen waren (E. 5b und c) und keine konkreten Überbauungsabsichten bestanden (E. 5d). Ferner liegen weder eine Rückzonung noch die Einweisung in eine Schutzzone vor (E. 5e). Schliesslich hatte die betreffende Gemeinde den Grundeigentümern auch keine verbindlichen Zusicherungen hinsichtlich der Überbaubarkeit ihrer Parzellen abgegeben (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 22ter Cst., art. 19 et 20 LPEP; indemnité pour expropriation matérielle.

1. La limitation des possibilités de construire prévue aux art. 19 et 20 LPEP ne tend qu'à éviter une mise en danger abstraite des eaux; on ne peut donc la qualifier de restriction de propriété justifiée par des mesures de police et devant de ce fait être supportée sans indemnité (consid. 3b).

2. En vertu du principe de l'égalité de rang des normes constitutionnelles, des restrictions à la propriété sont admissibles sans indemnité non seulement lorsqu'elles sont justifiées par des mesures de police, mais également lorsqu'elles se fondent sur des mesures d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement (consid. 3c). C'est ainsi que l'on a pu, par la réglementation des art. 19 et 20 LPEP, définir de façon uniforme pour toute la Suisse le contenu de la propriété foncière hors des zones de construction, respectivement du périmètre du plan directeur des égouts, et cela sans instituer un devoir général d'indemniser. Exceptionnellement toutefois, la limitation des possibilités de construire peut atteindre des propriétaires isolés de la même façon qu'une expropriation (consid. 3d et e).

3. L'entrée en vigueur des nouveaux art. 19 et 20 LPEP ne pouvait avoir l'effet d'une expropriation qu'à l'égard du propriétaire qui, avant le 1er juillet 1972, aurait pu envisager pour son terrain une meilleure utilisation et, en outre, aurait fait usage de cette possibilité (consid. 4b).

4. Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque les parcelles en cause n'étaient pas suffisamment équipées (consid. 5b et c) et qu'il n'existait à leur sujet aucune intention concrète de construction (consid. 5d). De plus, ces

parcelles n'ont été ni déclassées, ni attribuées à une zone protégée (consid. 5e). Enfin, la commune intéressée n'avait donné aux propriétaires aucune assurance susceptible de la lier quant à la possibilité de construire sur leurs terrains (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 22ter Cost., art. 19, 20 LCIA; indennità per espropriazione materiale.

1. La limitazione delle possibilità edificatorie prevista dagli art. 19 e 20 LCIA tende soltanto ad evitare un pericolo astratto per le acque; essa non può quindi essere qualificata come una restrizione della proprietà giustificata da misure di polizia, suscettibile d'essere come tale sopportata senza indennità (consid. 3b).

2. In virtù del principio dell'uguaglianza di rango delle norme costituzionali, restrizioni della proprietà non indennizzabili sono consentite non soltanto quando siano giustificate da misure di polizia, ma anche quando siano fondate su provvedimenti di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente (consid. 3c). In tal guisa s'è potuto, mediante la disciplina stabilita dagli art. 19 e 20 LCIA, definire in modo uniforme per tutta la Svizzera il contenuto della proprietà fondiaria sita fuori delle zone edificabili o fuori del perimetro del piano generale delle canalizzazioni, e ciò senza dar luogo ad un obbligo generale di versare un'indennità. Eccezionalmente, tuttavia, la limitazione delle possibilità edificatorie può colpire il singolo proprietario fondiario in modo analogo a quello di una espropriazione (consid. 3d, e).

3. L'entrata in vigore dei nuovi art. 19 e 20 LCIA poteva avere l'effetto di un'espropriazione soltanto nei confronti del proprietario che, prima del 1o luglio 1972, fosse stato in grado di destinare il proprio terreno ad una utilizzazione migliore ed avesse fatto uso di tale possibilità (consid. 4b).

4. Tale non è il caso nella fattispecie in esame, dato che le particelle in questione non erano dotate dell'infrastruttura sufficiente (consid. 5b, c) e che non sussisteva, con riferimento ad esse, alcun proposito edificatorio concreto (consid. 5d). Inoltre, dette particelle non sono state declassate, né attribuite ad una zona protetta (consid. 5e). Infine, il comune interessato non aveva rilasciato ai proprietari fondiari alcuna assicurazione suscettibile di vincolarlo in relazione con l'edificabilità dei loro terreni (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 332

BGE 105 Ia 330 S. 332

Die Beschwerdeführer sind Eigentümer der Parzellen Nr. 621, 622 und 623 im "Mutschacker", einem landwirtschaftlich genutzten Gebiet südlich der Chessirüfi, das rund 1 km vom Siedlungskern Zizers entfernt ist. Die aneinander grenzenden Parzellen weisen eine der landwirtschaftlichen Nutzung entsprechende Form auf. Die Fläche im Ausmass von rund 6128 m2 wird durch die Ochsengasse und den Feldbündtliweg sowie teilweise einen Rebberg begrenzt. Beide Wege zweigen an der gleichen Stelle von der Ochsenweidstrasse ab und sind rund 2,5 m breite Feldwege, wobei die Ochsengasse im fraglichen Abschnitt geteert ist, während der Feldbündtliweg ungeteert und nicht ausgeebnet ist. Oberhalb der Abzweigung der Ochsengasse befindet sich auf Parzelle 759 ein im

BGE 105 Ia 330 S. 333

Jahre 1971 erstelltes Einfamilienhaus. In einer Entfernung von 80-90 m folgen ebenfalls oberhalb der Ochsengasse auf den Parzellen 754 und 755 zwei vor 1970 errichtete Einfamilienhäuser. Sowohl gemäss dem früheren Zonenplan der Gemeinde Zizers vom 17. September 1965 als auch nach dem heute geltenden vom 4. Dezember 1977 liegen die Parzellen im "übrigen Gemeindegebiet". Dieses ist in erster Linie für Land- und Forstwirtschaft bestimmt, doch konnten darin nach Art. 25 Abs. 2 der Bauordnung von 1965 unter bestimmten Voraussetzungen (genügende Erschliessung auf Kosten der Grundeigentümer) auch nicht-landwirtschaftliche Bauten bewilligt werden. Um die Erschliessung u.a. des Areales Tschalär/Mutschacker zu fördern, vereinbarte Max Marugg, der oberhalb der Ochsengasse 1964 grössere Landflächen erworben hatte, am 1. Juni 1966 mit der Gemeinde Zizers, gemäss ihrem Projekt Wasser- und Kanalisationsleitungen zu bauen; die Gemeinde sollte diese spätestens zehn Jahre nach ihrer Erstellung käuflich übernehmen. Am 16. März 1972 schloss Marugg dann einen "Vergleich" mit der Gemeinde, wonach diese nur einen Teil der Leitungen, nämlich soweit sie der Erschliessung des in der Bauzone gelegenen Landes dienten, übernahm. Im August 1973 lancierte Marugg eine Gemeindeinitiative, die unter anderem die Einzonung des Gebietes Tschalär/Mutschacker, das mit den von ihm erstellten Leitungen teilweise erschlossen wurde, herbeiführen sollte. Die Gemeindeversammlung trat jedoch auf das Begehren am 12. Oktober 1973 nicht ein. Marugg gründete in der Folge die Baugesellschaft Mutschacker, die 1974 um die Bewilligung eines Einfamilienhauses auf den Parzellen Nr. 621 und 622 ersuchte. Die Gemeinde lehnte das Gesuch jedoch gestützt auf Art. 20 des am 1. Juli 1972 in Kraft getretenen Gewässerschutzgesetzes ab, und das Bundesgericht schützte die Verweigerung der Baubewilligung mit Entscheid vom 11. Juli 1975 (BGE 101 Ib 189 ff.). Im Oktober 1975 verlangten die Beschwerdeführer eine Entschädigung wegen materieller Enteignung, eventuell die Einzonung des fraglichen Gebietes; der Gemeindevorstand Zizers lehnte indessen beides ab. Die Enteignungskommission I des Kantons Graubünden bejahte hingegen mit Entscheid vom 10. Mai 1977 eine materielle Enteignung und verpflichtete die Gemeinde zur Leistung von Entschädigungen von insgesamt

rund Fr. 400'000.-. Auf Beschwerde der Gemeinde Zizers hin hob jedoch das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden am 7. März 1978 diesen Entscheid auf. Hiegegen wandten sich die Beschwerdeführer mit staatsrechtlicher und mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde ans Bundesgericht. Eine Delegation desselben führte am 29. Juni 1979 mit den Parteien einen Augenschein durch. Das Bundesgericht vereinigt beide Beschwerdeverfahren (E. 1), tritt auf die staatsrechtliche Beschwerde wegen Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 2) nicht ein und weist die letztere ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

3. a) Das Gewässerschutzgesetz sieht in den Art. 19 und 20 vor, dass Baubewilligungen für den Neu- und Umbau von Bauten und Anlagen aller Art nur innerhalb der Bauzonen oder - wo solche fehlen - innerhalb des im generellen Kanalisationsprojekt (GKP) abgegrenzten Gebietes erteilt werden dürfen, und zwar nur dann, wenn der Anschluss der Abwässer an die Kanalisation gewährleistet ist. Ausserhalb dieses Gebietes dürfen Baubewilligungen nur erteilt werden, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist. Diese Regelung verfolgt, wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, neben polizeilichen Zwecken im engeren Sinne auch planerische Zwecke wie die Verhinderung der Streubauweise im Interesse des Gewässerschutzes (BGE 103 Ib 113 E. 2b; BGE 102 Ib 213 f E. 1a, 72 E. 5c; BGE 101 Ib 304 E. 2b, 195 E. 2c; BGE

100 Ib 450 f E. 3b und c, 91f E. 4). Sie hatte zur Folge, dass die nach dem Recht mehrerer Kantone gegebene Möglichkeit dahinfiel, ausserhalb der Bauzonen unter bestimmten, mehr oder weniger eingehend umschriebenen Voraussetzungen auch andere als standortgebundene Bauten und Anlagen zu errichten, sofern der Gemeinde keine Erschliessungskosten entstanden (vgl. Zürich, BauG vom 23.4.1893, § 68 c, Fassung gemäss Gesetz vom 24.5.1959; Bern, BauG vom 7.6.1970, Art. 24; Luzern, BauG vom 15.9.1970, §§ 33 und 37; Zug, BauG vom 18.5.1967, § 24; A. Rh., EG-ZGB vom 27. April 1969, Art. 116; St. Gallen, BauG vom 6.6.1972, Art. 21). Man kann sich fragen, ob der Wegfall dieser Möglichkeit überhaupt eine Entschädigungspflicht auszulösen vermag. Die

BGE 105 Ia 330 S. 335

Frage ist auch deshalb gerechtfertigt, weil andere Kantone unabhängig vom Gewässerschutzgesetz des Bundes das Bauen im wesentlichen in gleichem Sinne wie das Gewässerschutzrecht auf die Bauzonen begrenzt hatten (vgl. Genf, Lois sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961, Art. 11 al. 6 lit. b, 5e zone B; Basel-Stadt, Hochbautengesetz § 4 sowie Anhang hiezu § 1 lit. d gemäss Gesetz vom 10.5.1962; Basel-Landschaft, BauG vom 15. Juni 1967, § 11; Aargau, BauG vom 2. Februar 1971 § 129). b) Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid eine Entschädigungspflicht mit der Begründung verneint, die vom Gewässerschutzgesetz getroffene Regelung habe polizeiliche Schranken des Grundeigentums geschaffen. Es ist ihm insofern zuzustimmen, als der umfassende Zweck des Gewässerschutzgesetzes - Schutz aller ober- und unterirdischen öffentlichen und privaten Gewässer gegen Verunreinigung sowie Behebung bestehender Verunreinigungen (Art. 1 und 2) - ohne klare Begrenzung der baulichen Nutzung des Bodens nicht erreicht werden könnte (BGE 99 Ib 154 E. 2a und b; BGE 100 Ib 89 E. 2 mit Verweisung auf BBl 1970 II 453). Doch übersieht das Verwaltungsgericht, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung nur solche polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen als entschädigungslos zu dulden bezeichnet, die der Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr dienen (BGE 96 I 128 lit. b; 356 E. 4; ANDREAS JOST, Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffes im schweizerischen Recht, Bern 1975, S. 118). Eine Entschädigung ist hingegen nicht zum vornherein ausgeschlossen, wenn mit der Beschränkung nicht eine unmittelbar drohende, sondern eine mehr allgemeine, grundsätzliche Gefahr gebannt werden soll, wenn "Massnahmen zur Abwehr einer abstrakten Gefährdung ergriffen werden" (BGE 96 I 359). Die in den Art. 19 und 20 GSchG angeordnete Begrenzung der Überbaubarkeit des Bodens dient primär in diesem allgemeinen Sinn der Abwehr einer abstrakten Gefährdung des Wassers. Sie kann daher bei der gebotenen engen Auslegung des Polizeibegriffs (vgl. BGE 97 I 506 E. 4c und ETIENNE GRISEL, La définition de la police, in: Festgabe zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts, 1975, S. 107 und 110) sowenig als polizeilich bedingt betrachtet werden wie andere planerische Massnahmen. Der Ausschluss der Entschädigungspflicht kann

BGE 105 Ia 330 S. 336

somit nicht bloss damit begründet werden, diese Begrenzung sei gewässerschutzpolizeilich motiviert. c) Der Inhalt des Grundeigentums wird nicht nur durch die Privatrechtsordnung geprägt, sondern durch die verfassungsrechtliche Ordnung und das darauf gestützt erlassene öffentliche Recht als Ganzes (ROBERT HAAB, Komm., 2. Aufl., N. 4 zu Art. 641 ZGB; ARTHUR MEIER-HAYOZ, Komm., 4. Aufl., Eigentum, syst. Teil, N. 193 S. 97 f.). Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum, wie das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festhält, nicht unbeschränkt, sondern nur innert den Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind (HANS HUBER, Öffentlichrechtliche Gewährleistung, Beschränkung und Inanspruchnahme privaten Eigentums in der Schweiz, in: Ausgewählte Aufsätze 1950-1970, Bern 1971, S.

198 ff. S. 210; PETER SALADIN, Grundrechte im Wandel, 2. Aufl., S. 116 ff.). Zu beachten sind namentlich die Anforderungen des Walderhaltungsgebotes (Art. 24 BV und Art. 31 FPolG), des Gewässerschutzes (Art. 24quater BV), des Umweltschutzes (Art. 24septies BV) und der Raumplanung (Art. 22quater BV). Die gewichtigen öffentlichen Interessen, deren Wahrung diese Verfassungsnormen fordern, sind der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt (THOMAS FLEINER, Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs zu einem BG über den Umweltschutz, in: Wirtschaft und Recht, 1975, S. 193 ff., 250; MARTIN LENDI, Planungsrecht und Eigentum, ZSR 95/1976 II, S. 144 ff.; zur grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Verfassungsnormen im allgemeinen ULRICH HÄFELIN, Verfassungsgebung, ZSR 93/1974 II 88 f.). Die Eigentumsgarantie hindert den Gesetzgeber nicht, "die objektive Eigentumsordnung im Rahmen der Bedürfnisse der Gemeinschaft festzulegen" (ARTHUR MEIER-HAYOZ, a.a.O., N. 213 b, S. 129). Doch hat er dabei den freiheitsvermittelnden Kerngehalt des Eigentums zu wahren, wobei dieser nicht völlig statisch zu verstehen ist, sondern der weiteren Entwicklung durch den Verfassungsrichter und der Abänderung durch den Verfassungsgeber zugänglich bleibt (Derselbe, Zur Eigentumsordnung, ZSR 97/1978 I 313 ff., 332 f.). Die Zulässigkeit eigentumsbeschränkender raumplanerischer und umweltschützender Massnahmen basiert somit auf einer Interessenabwägung mit der Eigentumsgarantie. Den erhöhten Anforderungen an

die Regelung eines menschenwürdigen Zusammenlebens in der Gesellschaft lässt sich dabei, wie Arthur Meier-Hayoz feststellt (a.a.O., S. 333), durch die Zulassung entschädigungsloser Eingriffe auch ausserhalb der polizeilich motivierten Schranken gerecht werden. d) Bei der im Sinne dieser Erwägungen vorzunehmenden Abwägung der Interessen, die zu der Regelung von Art. 19 und 20 GSchG geführt haben, mit der Eigentumsgarantie ist zu beachten, dass sowohl der Gewässerschutz als auch der Raumplanungsauftrag, eine zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen, im Dienst der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen stehen (Art. 1 Abs. 2 lit. a des BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung). Es geht somit, was beim Erlass des Gewässerschutzgesetzes klar ausgesprochen wurde (BBl 1970 II 426), um eine vordringliche Aufgabe, an der die gesamte Bevölkerung in gleicher Weise interessiert ist. Zur Bewältigung dieser Aufgabe knüpfte der Bundesgesetzgeber an die Erfahrungen der Kantone und das kantonale Recht an (BBl 1967 II 139f., 145 f.). Bereits der kantonale Gesetzgeber durfte ohne Verletzung der Eigentumsgarantie anordnen, dass ausserhalb der Bauzonen im Landwirtschaftsgebiet lediglich Bauten zu landwirtschaftlichen Zwecken zulässig sind. Wie das Bundesgericht noch unter der Herrschaft des Gewässerschutzgesetzes vom 16. März 1955 feststellte, durfte der Anschluss einer ausserhalb der Bauzone gelegenen Liegenschaft an das Kanalisationsnetz, auch wenn der Eigentümer diesen auf eigene Kosten hätte vornehmen können, abgelehnt werden (BGE 92 I 510 E. 2b; HANS DUBS, Abwasserbeseitigung, Gewässerschutz und Baufreiheit, ZBl 70/1969, S. 249 ff. und 255 ff.). Wiederholt hat das Bundesgericht festgehalten, dass kein Eigentümer aus der Eigentumsgarantie als Bestandesgarantie und Freiheitsrecht, das den Bürger vor Eingriffen des Staates in seine Rechtssphäre schützt, Ansprüche auf Leistungen des Staates herleiten kann (BGE 83 I 149 E. 4a; 61 I 231 mit Verweisungen), insbesondere nicht auf Erschliessungsleistungen und Dienste öffentlicher Anstalten (BGE 92 I 509 E. 2a und 379 E. 5b), welche Voraussetzung für die Ausübung der Baufreiheit bilden (FRITZ GYGI, Expropriation, materielle Enteignung und Lastenausgleich, in: Rechtliche Probleme des Bauens, Bern 1969, S. 101). Auch kann kein Eigentümer damit rechnen, dass die gegebenen Nutzungsmöglichkeiten

auf alle Zeiten bestehen bleiben (BGE 102 Ia 333 E. 1; KATHARINA SAMELI, Treu und Glauben im öffentli-

chen Recht, ZSR 96/1977 II 351f.). Der Bundesgesetzgeber durfte daher die nach dem Recht mehrerer Kantone gegebene Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ausserhalb der Bauzonen bzw. des Gebietes des GKP nicht nur landwirtschaftliche und sonst standortgebundene Bauten zu errichten, beseitigen, ohne damit eine der wesentlichen aus dem Eigentum fliessenden Befugnisse zu entziehen. Mit der in den Art. 19 und 20 GSchG getroffenen Regelung hat er auch nicht im Sinne des Regelfalls der Enteignung dingliche Rechte an Grundstücken zugunsten des Gemeinwesens entzogen oder beschränkt (Art. 5 EntG). Er hat vielmehr für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft einheitlich den Inhalt des Grundeigentums ausserhalb der Bauzonen bzw. des Gebietes des GKP festgelegt, ohne hiefür allgemein eine Entschädigungspflicht auszulösen, auch wenn der Eingriff keine im engeren Sinne polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkung darstellt. Dieses Ergebnis schliesst jedoch nicht aus, dass die durch die Planung vorzunehmende konkrete Festlegung der grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden Begrenzung der Überbaubarkeit des Bodens einzelne Grundeigentümer ausnahmsweise enteignungsähnlich treffen kann. Man denke etwa an die zur Schaffung einer Schutzzone erfolgende Auszonung baureifen oder im Sinne von Art. 4 Abs. 1 WEG grob erschlossenen Landes, für dessen Erschliessung und Überbauung der Eigentümer bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat. Auch im Falle der Nichteinzonung entsprechenden Landes, das innerhalb des mit den Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung übereinstimmenden GKP liegt, ist eine Entschädigungspflicht nicht von vornherein auszuschliessen. Bezeichnenderweise spricht das Gewässerschutzgesetz in Art. 31 über Grundwasserschutzareale ausdrücklich von "allfälligen Entschädigungsleistungen". e) Es ergibt sich aus diesen Erwägungen, dass im Einzelfall zu prüfen ist, ob die von den Kantonen und Gemeinden vorzunehmende Begrenzung der überbaubaren Fläche ausnahmsweise einzelne Grundeigentümer enteignungsähnlich trifft. Dabei ist von der bisherigen Praxis auszugehen, doch ist den dargelegten Erwägungen Rechnung zu tragen. Aus diesen folgt auch, dass - da für die Entschädigungspflicht die konkrete

Begrenzung der überbaubaren Fläche massgebend ist - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht der Bund die allfällige Entschädigung schuldet, sondern das für die Planung zuständige Gemeinwesen, im vorliegenden Falle somit die Gemeinde Zizers.

4. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt ein enteignungsähnlicher Eingriff vor, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seiner Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil dem Eigentümer eine wesentliche, aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hiefür keine Entschädigung geleistet würde (sogenanntes Sonderopfer, BGE 103 Ib 216 E. 2; BGE 102 Ia 247 E. 4a; BGE 101 Ia 226 E. 2b und 468 E. 3; BGE 91 I 339). In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer zukünftigen besseren Nutzung des Bodens indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, diese lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen (BGE 101 Ia 227; BGE 98 Ia 385; BGE 91 I 339).
b) Da der Wegfall der nach dem Recht mehrerer Kantone in unterschiedlichem Ausmass gegebenen Möglichkeit, ein ausserhalb der Bauzone bzw. des GKP gelegenes Grundstück auf eigene Kosten zu erschliessen und zu überbauen, grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen ist, kann von einer enteignungsähnlichen Wirkung von vornherein dann keine Rede sein, wenn am 1. Juli 1972 ein Grundstück nicht hätte überbaut werden können oder - wenn dies möglich gewesen wäre - nicht überbaut worden wäre, weil der Eigentümer keine Überbauungsabsichten hatte. Dieses Ergebnis entspricht der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts bei der Beurteilung von Massnahmen des kantonalen Rechts, die als enteignungsähnlich betrachtet, jedoch durch eine Eigentumsbeschränkung abgelöst oder überlagert werden, welche keine enteignungsähnliche Wirkung entfaltet. In diesem Falle entfällt die zufolge der ersten Massnahme grundsätzlich bestehende Entschädigungspflicht.

Doch

BGE 105 Ia 330 S. 340

ist gemäss der Rechtsprechung eine Ausnahme dann gerechtfertigt, wenn zwischen der ersten expropriationsähnlichen und der späteren, an sich entschädigungslos hinzunehmenden Eigentumsbeschränkung eine derart grosse Zeitspanne liegt, dass es dem Grundeigentümer ohne die erste Massnahme möglich gewesen wäre, das Grundstück bis zum Eintritt der nachfolgenden Beschränkung einer besseren Nutzung zuzuführen (BGE 103 Ib 218 E. 3; BGE 101 Ia 227 E. 4b, mit Verweisungen). Bei der nachfolgenden Beschränkung, welche zu dieser Praxis führte, handelt es sich um das Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972.
Ist - wie im vorliegenden Falle - einzig die Auswirkung des Inkrafttretens des Gewässerschutzgesetzes zu beurteilen und ist die von diesem Gesetz angeordnete Begrenzung des Baugebiets grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, so kann in gleicher Weise von einer enteignungsähnlichen Wirkung nur gesprochen werden, wenn es dem Grundeigentümer möglich gewesen wäre, das Grundstück bis zum Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes der besseren Nutzung zuzuführen, und wenn er hievon auch Gebrauch gemacht hätte.

5. Die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde nach den dargelegten Erwägungen führt zu folgendem Ergebnis: a) Die in Frage stehende Fläche von rund 6128 m2 befindet sich - wie der Augenschein gezeigt hat - eindeutig ausserhalb des Baugebietes. Die von der Gemeinde oberhalb der Ochsengasse bewilligten drei freistehenden Einfamilienhäuser vermögen an der Tatsache, dass die unterhalb der Ochsengasse gelegene, teilweise an einen Rebberg anstossende Fläche Teil des Landwirtschaftsgebietes bildet, nichts zu ändern. Die bisherige landwirtschaftliche Nutzung ist weiterhin möglich. b) Die den Beschwerdeführern gehörende Fläche der Parzellen 621, 622 und 623 zwischen Ochsengasse und Feldbündtliweg ist im Gegensatz zu dem von Max Marugg 1964 erworbenen und 1966 weiterverkauften Areal oberhalb der Ochsengasse noch nicht für eine Überbauung geordnet. Die Parzellengrenzen weisen den der landwirtschaftlichen Nutzung entsprechenden Verlauf auf. Die Eigentümer hätten sich freilich bei entsprechendem Willen über die Umlegung ihrer Parzellen einigen können. Doch ist aufgrund der Akten ein derartiger Wille im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gewässerschutzgesetzes nicht festzustellen. Die Tatsache, dass der Beschwerdeführer

BGE 105 Ia 330 S. 341

H. Stock die Parzelle 622 erst am 1. März 1973 im Rahmen einer Erbteilung erwarb, spricht eher gegen die Wahrscheinlichkeit einer früheren Parzellenbereinigung. Ohne Einbezug der die gesamte Fläche durchschneidenden Parzelle 622 konnte auch die Parzelle 621 nicht überbaut werden. Schliesslich datiert auch die Erklärung des Beschwerdeführers Ulrich Hartmann als Eigentümer der Parzelle 623, er sei bereit, diese Wiesenparzelle gegen gleiches Ausmass mit den Parzellen 621 und 622 anschliessend unter seinem Weinberg abzutauschen, erst vom 10. Januar 1974. c) Die Erschliessung der Fläche erfolgt durch die beiden Feldwege Ochsengasse und Feldbündtliweg. Sie ist somit im wesentlichen in gleichem Umfange gegeben wie die Erschliessung des oberhalb der Ochsengasse gelegenen Areals, auf dem die Gemeinde Zizers die Erstellung der erwähnten drei Einfamilienhäuser in den Jahren 1966-1971 zuliess. Der Anschluss dieser Häuser an die Kanalisation und an die Wasserversorgung konnte dank der von Max Marugg erstellten Leitungen sichergestellt werden. Es ist unbestritten, dass an diese Leitungen, mit denen ein Teilerfordernis der Erschliessung erfüllt wird, aufgrund der von Max Marugg in den Jahren 1966 und 1967 mit der Gemeinde abgeschlossenen Vereinbarungen noch weitere Einfamilienhäuser hätten angeschlossen werden können. Ungenügend ist hingegen die verkehrsmässige Erschliessung der Fläche. Die rund 2,5 m breiten Feldwege entsprechen in keiner Weise "den Vorschriften und

Normen der Planung und der Gemeinde" (Art. 25 Abs. 2 lit. b der Bauordnung von 1965). Die Überbauung der Fläche mit mehreren Einfamilienhäusern hätte den Ausbau der Wege zu 5 m breiten Erschliessungsstrassen bedingt. Die bei den Akten liegende Überbauungsskizze von Architekt August Suter, welcher der Baugesellschaft Mutschacker angehörte, sah die Erstellung von zwölf Einfamilienhäusern vor. Auch wenn lediglich eine kleinere Zahl freistehender Einfamilienhäuser hätte realisiert werden wollen, so hätte die ordnungsgemässe Erschliessung einzig mit der Anlegung einer den Normen der Planung und der Gemeinde entsprechenden Strasse erreicht werden können. Der Feststellung des Verwaltungsgerichts, die Parzellen hätten "aufgrund des Gemeinderechts ja ohne weiteres überbaut werden" können, kann daher nicht vorbehaltlos gefolgt

werden. Auch wenn die Gemeinde gemäss ihrer früheren, offenbar largen Praxis die Erstellung von drei Einfamilienhäusern oberhalb der Ochsengasse zugelassen hat, kann hieraus nicht gefolgert werden, sie hätte ohne den Ausbau der Feldwege zu Erschliessungsstrassen auch der Errichtung einer eigentlichen Einfamilienhaussiedlung unterhalb der Ochsengasse zustimmen müssen. Hiefür war und ist das Areal, wie die Gemeinde richtig ausführt und der Augenschein bestätigt hat, nicht baureif. Max Marugg als Ersteller der Kanalisations- und Wasserleitung und aus diesem Grunde an der Schaffung der Baureife des Gebietes Mutschacker interessierter Unternehmer hat durchaus systemrichtig gehandelt, wenn er im April 1973 eine Gemeindeinitiative zur Einzonung des in Frage stehenden Gebietes lancierte. Einzig aufgrund einer Einzonung kann eine derart grosse, im übrigen Gemeindegebiet gelegene und noch nicht ordnungsgemäss erschlossene Fläche der Überbauung zugeführt werden. Einen Rechtsanspruch auf Einzonung konnte er hingegen - wie das Verwaltungsgericht zutreffend darlegt - nicht geltend machen. Ebensowenig steht den Beschwerdeführern als Grundeigentümer ein derartiger Rechtsanspruch zu. Auch die Kritik, welche die Beschwerdeführer an der Einzonungspolitik der Gemeinde üben, vermag hieran nichts zu ändern. d) Bereits aufgrund der Lage der Fläche innerhalb des Landwirtschaftsgebietes sowie zufolge der fehlenden Parzellarordnung und der ungenügenden Erschliessungsverhältnisse war somit im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gewässerschutzgesetzes eine Überbauung nicht zu verwirklichen. Dazu kommt, dass zu diesem Zeitpunkt kein konkretes Baugesuch der Beschwerdeführer als Eigentümer der Parzellen Nr. 621, 622 und 623 vorlag. Aus den Vollmachten, die bei den Akten liegen, ergibt sich vielmehr, dass die Beschwerdeführer Meier und Stock erst am 24. Februar bzw. 15. August 1973 Max Marugg mit der Wahrung ihrer Interessen bezüglich einer Einzonung ihrer Grundstücke beauftragt hatten. Nach der Ablehnung des Einzonungsgesuches wurde erst Anfang 1974 ein Gesuch für den Bau eines Einfamilienhauses auf den Grundstücken Nr. 621 und 622 eingereicht. Dass die Beschwerdeführer vor Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes Aufwendungen getätigt hätten, um ihre Grundstücke der Überbauung zuzuführen, wird nicht geltend gemacht.

Ausserdem hat der Beschwerdeführer H. Stock - wie erwähnt - seine Parzelle Nr. 622 erst am 1. März 1973 im Rahmen einer Erbteilung erworben. In diesem Zeitpunkt konnte das Grundstück lediglich mit dem Eigentumsinhalt, der ihm nach Gewässerschutzgesetz zukam, auf ihn übergehen, d.h. als ausserhalb der Bauzone gelegenes,landwirtschaftlich genutztes Areal. e) Schliesslich ist in baurechtlicher Hinsicht festzustellen, dass sich die in Frage stehende Fläche sowohl nach der 1972 als auch der heute geltenden Zonenordnung der Gemeinde Zizers im übrigen Gemeindegebiet befindet. Die Gemeinde Zizers hat den Verlauf der Zonengrenze südlich der Chessirüfi nicht geändert. Es erfolgte keine Rückzonung. Auch wurden die Grundstücke der Beschwerdeführer nicht in eine Schutzzone eingewiesen. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und der Bauplanung der Gemeinde, deren eingezontes Gebiet umfangreiche Reserven aufweist, wie sich aus dem Bericht

der Planungsstelle des Kantons Graubünden zur Teilrevision 1976 der Ortsplanung ergibt, ist mit einer weiteren Überbauung im Bereich zwischen Schlundrüfi und Chessirüfi und nicht im Gebiet südlich der Chessirüfi zu rechnen. Dennoch ist die Möglichkeit keineswegs auszuschliessen, dass in ferner, freilich nicht absehbarer Zukunft das Areal Mutschacker eingezont wird. Die Chance, dass in späterer Zeit die in Frage stehende Fläche überbaut werden kann, ist jedenfalls zur Zeit nicht ausgeschlossen. f) Da die Grundstücke 621, 622 und 623 zwischen Ochsengasse und Feldbündtliweg keine Änderung in der Zonenplanung erfahren haben, werden die Beschwerdeführer auch nicht anders getroffen als alle Eigentümer von Grundstücken ausserhalb der Bauzonen, für welche eine bisher nach kantonalem Recht allenfalls gegebene Überbauungsmöglichkeit zufolge des Inkrafttretens des Gewässerschutzgesetzes ebenfalls dahinfiel. Von einem Sonderopfer kann daher keine Rede sein.

6. Die dargelegten Erwägungen schliessen überdies aus, dass die Beschwerdeführer aus dem Gebot von Treu und Glauben eine Entschädigung herleiten können. Dieser Grundsatz kann gegenüber Gesetzesänderungen nicht angerufen werden (BGE 102 Ia 336 E. c, mit Verweisungen; K. SAMELI, a.a.O., S. 351 f.). Die Beschwerdeführer vermöchten Entschädigungsansprüche nur dann mit Erfolg aus Treu und Glauben im Sinne des Vertrauensschutzes herzuleiten, wenn die Gemeinde

ihnen gegenüber verbindliche Zusicherungen bezüglich der Überbaubarkeit ihrer Parzellen abgegeben hätte. Das wird jedoch nicht geltend gemacht. Die Beschwerdeführer berufen sich vielmehr einzig auf die von Max Marugg mit der Gemeinde abgeschlossenen Vereinbarungen. Aus diesen ergeben sich jedoch, wie das Bundesgericht im Entscheid vom 11. Juli 1975 festgestellt hat, keine Zusicherungen für die Bewilligung einer Überbauung aller im Einzugsbereich der von Marugg erstellten Leitungen liegenden Grundstücke (BGE 101 Ib 196 E. 3c). Demgemäss konnten auch die Beschwerdeführer nicht davon ausgehen, sie bekämen einen Anspruch auf Bewilligung der Überbauung ihrer Grundstücke.