Urteilskopf

107 Ib 229

41. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. November 1981 i.S. Messner gegen Gemeinde Hombrechtikon und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 34 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 RPG; Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Fällt eine Eigentumsbeschränkung in den Sachbereich des RPG, so kann ein unter der Herrschaft des RPG ergangener letztinstanzlicher kantonaler Entscheid über die Entschädigungspflicht und die zu leistende Entschädigung auch dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gezogen werden, wenn die Beschränkung aufgrund früheren kantonalen Rechts erlassen worden war.

Regeste (fr):
Art. 34 al. 1 en relation avec l'art. 5 al. 1 LAT; qualité pour former un recours de droit administratif.

Lorsqu'une restriction au droit de propriété relève matériellement de la LAT, la décision prise sous l'empire de cette loi par l'autorité cantonale de dernière instance et statuant sur le principe ou le montant d'une indemnisation peut être déférée au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif, même si la restriction ordonnée l'a été sur la base de dispositions légales cantonales antérieures à la LAT.

Regesto (it):
Art. 34 cpv. 1 in relazione con l'art. 5 cpv. 1 LPT; legittimazione a proporre ricorso di diritto amministrativo.

Quando una restrizione del diritto di proprietà entri nell'ambito sostanziale della LPT, la decisione emanata dall'autorità cantonale di ultima istanza sotto l'imperio di tale legge e concernente l'obbligo di pagare un'indennità o la misura di quest'ultima, è impugnabile avanti il Tribunale federale con ricorso di diritto amministrativo anche se la restrizione della proprietà sia stata ordinata in base a norme cantonali anteriori alla LPT.

Erwägungen ab Seite 229

BGE 107 Ib 229 S. 229

Aus den Erwägungen:

1. Sowohl das Verwaltungsgericht wie auch der Beschwerdeführer gehen davon aus, dass die umstrittene Eigentumsbeschränkung nicht im Sinne von Art. 5 des BG über die Raumplanung (RPG) "nach diesem Gesetz" erlassen worden sei, sondern aufgrund von § 68 b des früheren Zürcher Baugesetzes für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893/24. Mai 1959. Damit entfalle die Möglichkeit, den verwaltungsgerichtlichen Entscheid gemäss Art. 34 Abs. 1 RPG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiter zu ziehen. Zufolge der Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 OG) ist diese Frage von Amtes wegen zu prüfen.

a) Der angefochtene Entscheid erging am 7. Februar 1980, somit unter der Herrschaft des am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Gemäss dessen Art. 34 Abs. 1 ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig "gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5)". Auch wenn diese Vorschrift nur von Entschädigungen spricht, könnte übrigens auch der Grundsatz der Entschädigungspflicht als solcher Streitgegenstand sein (FRITZ GYGI, in: Das BG über die Raumplanung, Berner Tage für die juristische Praxis 1980, S. 77).
Art. 5 RPG, auf den Art. 34 verweist, spricht allerdings in Absatz 1 von "Planungen nach diesem Gesetz". Es fragt sich daher, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur gegen solche Entscheide über materielle Enteignungen gegeben sei, welche Folge von Planungen sind, die unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes in Kraft getreten sind oder die - falls es sich um rechtsgültige ältere Pläne handelt - gestützt auf Art. 26 RPG genehmigt und damit ausdrücklich als Planungen nach "diesem Gesetz" anerkannt worden sind.
b) Im deutschen Text des Gesetzes ist lediglich in Absatz 1 von "Planungen nach diesem Gesetz" die Rede, während in Absatz 2 allgemein gesagt wird, dass volle Entschädigung zu leisten ist, wenn Planungen zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen. Der französische Text verwendet weder in Absatz 1 noch in Absatz 2 den Ausdruck "nach diesem Gesetz". Er spricht vielmehr in beiden Absätzen lediglich von "mesures d'aménagement". Der italienische Text hingegen handelt in den beiden Absätzen von Planungen "secondo la presente legge". Da die drei Gesetzestexte in den Amtssprachen des Bundes gleichwertig sind, ergibt sich bereits aus diesen unterschiedlichen Fassungen, dass aus dem Wortlaut nicht gefolgert werden kann, Absatz 2 wolle bewusst eine Abweichung gegenüber Absatz 1 herbeiführen in Bezug auf die Planungen, von denen in beiden Absätzen die Rede ist. Vielmehr sprechen sowohl der französische als auch der italienische Text dafür, dass beiden Absätzen der gleiche Begriff zugrundeliegt. Hiefür spricht auch die Tatsache, dass der bundesrätliche Entwurf in Absatz 2 des deutschen Textes ebenfalls von "Planungen nach diesem Gesetz" sprach (BBl 1978 I 1037). Erst die Redaktionskommission strich die Wendung "nach diesem Gesetz" in Absatz 2; die gekürzte Fassung erschien in deren Vorlage zur

Schlussabstimmung (vgl. BBl 1979 II 370). Hieraus ergibt sich, dass der unterschiedlichen Formulierung keine materielle Änderung gegenüber der aus der Gesetzesberatung hervorgegangenen Fassung zukommen kann. Art. 32 GVG bestimmt in Abs. 1 ausdrücklich, dass die Redaktionskommission materielle Änderungen unterlässt. Auch erfolgte keine Erläuterung der Textänderung vor der Schlussabstimmung (Art. 32 Abs. 2 GVG), woraus hervorgeht, dass die Kommission die Streichung der Wendung "nach diesem Gesetz" in Absatz 2 des deutschen Textes nicht als erheblich erachtete. Die Gesetzesmaterialien bestätigen somit, dass die Absätze 1 und 2 des Art. 5 sachlich gesehen eine Einheit bilden (EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT UND BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, Erläuterungen zum RPG, Ziff. 3 zu Art. 5, S. 124 f.). c) Mit dieser Feststellung ist die Tragweite der Wendung "nach diesem Gesetz" im deutschen Text bzw. "secondo la presente legge" im italienischen Text noch nicht geklärt. In den Beratungen der eidg. Räte wurde darüber nicht besonders gesprochen: Art. 5 Abs. 2 des Entwurfes wurde als Verweisung auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 22ter BV verstanden (vgl. im Amt. Bull. 1979 NR die Voten Butty 318, Friedrich 319 und Bundesrat Furgler 319) und bei der Beratung des Art. 35 des Entwurfes (Art. 34 des Gesetzes) fiel zur Verweisung auf Art. 5 RPG kein Votum.
Lässt sich den Gesetzesmaterialien keine eindeutige Antwort entnehmen, so ist für das Verständnis der gesetzlichen Regelung zu beachten, dass Art. 34 als Rechtsschutzvorschrift im Dienste zweier besonders wichtiger, gesamtstaatlich grundlegender Anliegen der Raumplanung steht: der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (Botschaft BBl 1978 I 1014) und der Schonung bzw. des Schutzes der Landschaft sowie der Entschädigungspflicht hiefür (Art. 3 Abs. 2, Art. 17, 36 und 37 RPG). Bereits das bisherige Bundesrecht hat diese An-

liegen berücksichtigt, und zwar in den Art. 19 und 20 des Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971, deren raumplanerische Zielsetzung durch das Raumplanungsgesetz abgelöst wurde (Art. 38 RPG), sowie im BB über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972, dessen Geltung bis zum Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes verlängert wurde, wobei die Kantone beauftragt waren, die Schutzmassnahmen dort aufzuheben, wo diese durch genügende Planungen nach kantonalem Recht ersetzt wurden (BB vom 8. Oktober 1976, Art. 1). Das Raumplanungsgesetz führt somit in diesen zentralen Belangen

die bisherige bundesrechtliche Ordnung weiter, wobei es von dem bereits erreichten Stand der kantonalen Raumplanung ausgeht. Dies bestätigt Art. 35 Abs. 3 der Schlussbestimmungen mit der Klarstellung, dass gültige kantonale Richt- und Nutzungspläne nach kantonalem Recht bis zur Genehmigung durch die zuständige Behörde in Kraft bleiben. Darin kommt zum Ausdruck, dass diese Planungen vom Raumplanungsgesetz als Übergangslösung bis zur Genehmigung gemäss Art. 26 des Gesetzes ausdrücklich anerkannt sind. Sie bilden denn auch die Grundlage für die Anwendung der Art. 22 und 24 RPG über die Erteilung von Baubewilligungen inner- und ausserhalb der Bauzonen - und zwar bereits vor der Genehmigung der entsprechenden Nutzungspläne gemäss Art. 26 RPG - sowie für die Geltendmachung von Entschädigungsforderungen, soweit ihre Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleichkommen (Art. 5 Abs. 2 RPG). Daher hat auch der bundesrechtliche Rechtsschutz gemäss Art. 34 RPG bereits vor der Genehmigung der Nutzungspläne zum Zuge zu kommen, sonst würde die vom Raumplanungsgesetz gewollte Kontinuität der rechtlichen Ordnung in den in Frage stehenden, für die Raumplanung besonders wichtigen Bereichen durchbrochen und je nach dem Stand der kantonalen Planungen und deren Genehmigung nach Art. 26 RPG bezüglich Rechtsschutz eine sachlich nicht gerechtfertigte unterschiedliche Regelung getroffen. Ob sich die Parteien mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht wenden könnten, hinge bei Nutzungsplänen, die beim Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes gültig sind, von dem für den Rechtsschutz zufälligen Zeitpunkt der Genehmigung gemäss Art. 26 RPG ab. Dieser Zeitpunkt wäre nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern innerhalb der Kantone von Gemeinde zu Gemeinde verschieden. Der Zweck des Art. 34, bundesrechtlich sowohl für Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen als auch für Streitigkeiten aus materieller Enteignung in Anlehnung an den vom Bundesgericht bereits eingeschlagenen Weg (BGE 103 Ib 210 ff.) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Verfügung zu stellen, würde damit während der Übergangszeit bis zur Genehmigung der Pläne nur unvollkommen erreicht.

d) Aus der ratio legis ergibt sich also in Übereinstimmung mit dem französischen Wortlaut, dass Art. 5 RPG nicht nur solche Planungen erfasst, die erst unter der Herrschaft des RPG in Kraft treten oder nach Art. 26 RPG genehmigt werden. Als Planungen "nach diesem Gesetz" haben vielmehr alle zu gelten, die im Dienste

des verfassungsmässigen Auftrages stehen, eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen und die aus diesem Grunde in den Sachbereich des RPG fallen (Art. 22quater BV, Art. 1 und 3 RPG; vgl. auch EJPD/BRP, a.a.O., S. 364, Ziffer 11 zu Art. 34). Dies trifft für die am 16. Januar 1971 in Kraft getretene Ortsplanung der Gemeinde Hombrechtikon zu. Es handelt sich um eine Nutzungsplanung im Sinne des Raumplanungsgesetzes (Art. 14 ff. RPG). Die umstrittene Massnahme, die einen 30 m breiten Streifen längs des Zürichsees der Freihaltezone zuweist, entspricht dem Planungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG, wonach die Landschaft zu schonen ist und See- und Flussufer freigehalten werden sollen. Sie fällt somit klarerweise in den Sachbereich des Raumplanungsgesetzes; dieses anerkennt ausdrück-

lich die Geltung bestehender Nutzungspläne bis zu ihrer Genehmigung nach Art. 26 RPG (Art. 35 Abs. 3 RPG). Der unter der Herrschaft des am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen Gesetzes am 7. Februar 1980 gefällte Entscheid des Verwaltungsgerichts ist daher nach Art. 34 Abs. 1 RPG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar. Dass der Beschwerdeführer seine Beschwerde als staatsrechtliche bezeichnet hat, schadet ihm nicht (Art. 107 Abs. 1 OG). Die Beschwerdeschrift entspricht den formellen Anforderungen (Art. 108 OG), und der Beschwerdeführer, dessen Entschädigungsforderung vom Verwaltungsgericht abgewiesen wurde, ist klarerweise zur Anfechtung befugt (Art. 103 lit. a OG).