Urteilskopf

108 Ib 345

61. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Mai 1982 i.S. La Soliva Immobiliare SA gegen Politische Gemeinde Celerina/Schlarigna und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 5 Abs. 2 RPG; materielle Enteignung.

1. Umzonung einer Parzelle von einer lockeren Wohnzone 2. Etappe in eine Landwirtschafts- und Landschaftsschutzzone.

Eine Bauzone 2. Etappe, die den Vorschriften des übrigen Gemeindegebietes untersteht, gilt nicht als Bauzone im Sinne der Art. 19 f. GSchG (E. 4b).

Bedarf es für eine Überbauung nach der gegebenen Rechtslage erst noch eines Gemeindeversammlungsbeschlusses, so ist die Annahme auszuschliessen, die Überbauung sei in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich (E. 4c).

Voraussetzungen, unter denen das mit der Schaffung einer Bauzone 2. Etappe begründete Vertrauen eine Einzonung in die definitive Bauzone gebietet (E. 4d).

2. Der Umstand, dass eine Liegenschaft zum Wert von Bauerwartungsland versteuert worden ist, kann nicht zur Annahme eines Sonderopfers führen (E. 5b). Voraussetzungen eines Anspruchs auf Ersatz der Projektierungskosten (E. 5c).

Regeste (fr):
Art. 5 al. 2 LAT; expropriation matérielle.

1. Parcelle jusqu'alors classée en zone d'habitation à faible densité dite de seconde étape, nouvellement colloquée en zone agricole et en zone protégée.

Une zone à bâtir de seconde étape, régie par les dispositions applicables à la zone sans affectation spéciale, ne saurait être considérée comme zone de construction au sens des art. 19 ss LPEP (consid. 4b).

Lorsque, dans une situation juridique donnée, la possibilité de bâtir dépend encore d'une décision de l'assemblée communale, on ne peut parler d'une possibilité très probable de construire dans un proche avenir (consid. 4c).

Conditions auxquelles la confiance mise dans la création d'une zone à bâtir de seconde étape impose le classement d'un terrain en zone à bâtir définitive (consid. 4d).

2. Le fait qu'un bien-fonds ait été taxé à la valeur d'un terrain sis en zone d'attente ne permet pas de conclure à un sacrifice particulier (consid. 5b).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 2 LPT; spropriazione materiale.

1. Attribuzione di un fondo, sin qui facente parte di una zona d'abitazione di esigua densità, detta di seconda tappa, ad una zona agricola e protetta.

Una zona edificabile in seconda tappa, che soggiace alle disposizioni applicabili alla zona residua, non può essere considerata quale zona edificabile ai sensi degli art. 19 segg. LCIA (testo valido fino al 31 dicembre 1979) (consid. 4b).

Se, in una determinata situazione giuridica, la possibilità di costruire dipende ancora da una decisione dell'assemblea comunale, non può parlarsi di una possibilità di costruire assai probabile in un prossimo avvenire (consid. 4c).

Condizioni alle quali l'affidamento insito nella creazione di una zona edificabile in seconda tappa impone l'attribuzione di un fondo ad una zona edificabile definitiva (consid. 4d).

2. Il fatto che un fondo sia stato tassato secondo il valore di un terreno sito in zona in attesa di divenire edificabile non consente di ammettere un sacrificio particolare (consid. 5b). Condizioni a cui è subordinato il diritto di ottenere un indennizzo per le spese sostenute per un progetto di costruzione (consid. 5c).

Sachverhalt ab Seite 346

BGE 108 Ib 345 S. 346

Die La Soliva Immobiliare SA in St. Moritz ist Eigentümerin des unüberbauten Grundstücks Kat. Nr. 292 in der Gemeinde Celerina/Schlarigna. Die Parzelle liegt am Südabhang nördlich des Bahnhofs Celerina und grenzt an das überbaute Gebiet an. Nach dem Zonenplan von 1963 und 1967 war sie in der Bauzone 2. Etappe (lockere Wohnzone) eingeteilt. Hiefür sah das frühere Gemeindebaugesetz vom 29. November 1963 folgendes vor: Art. 26 Abs. 2: "Die im Zonenplan mit "zweiter Etappe" bezeichneten Gebiete, werden gemäss Art. 30 Abs. 1 für das Baugebiet vorgesehen."

BGE 108 Ib 345 S. 347

Art. 30 Abs. 1 und 2:
"Bejaht die Gemeindeversammlung grundsätzlich die Erweiterung des Baugebietes auf ein weiteres, bestimmt umgrenztes Gebiet, so kann in einer solchen Beschlussfassung nur die ernste Absicht auf Erweiterung des Baugebietes zum Ausdruck gelangen. Die Erweiterung des Baugebietes tritt auf jeden Fall erst dann in Kraft, wenn die erforderliche Eingliederung in den Zonenplan vollzogen ist, und wenn zudem nach grundsätzlicher Beschlussfassung der Gemeindeversammlung ein von letzterer beschlossener Quartierplan für das in Frage stehende Gebiet endgültig und unter Annahme aller von der Gemeinde gestellten Bedingungen in Kraft getreten ist." Am 17. Juli 1978 erliess die Gemeindeversammlung von Celerina/Schlarigna ein neues Baugesetz mit zugehörigen Zonenplänen. Dabei wurde die Parzelle Nr. 292 der Landwirtschaftszone (übriges Gemeindegebiet) und mit einem angrenzenden Grundstück zusammen zusätzlich der Landschaftsschutzzone zugeteilt. Die von der Grundeigentümerin hiegegen erhobenen Beschwerden wurden von der Regierung des Kantons Graubünden und dann am 2. Juli 1980 auch vom Bundesgericht abgewiesen. Die La Soliva Immobiliare SA verlangte darauf von der Gemeinde Celerina/Schlarigna aus materieller Enteignung eine Entschädigung von Fr. 1,7 Millionen nebst Zinsen. Mit Urteil vom 16. Juni 1981 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden die Klage ab. Gegen diesen Entscheid richtet sich die vorliegende Beschwerde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. a) Für die Prüfung der Frage, ob ein enteignungsähnlicher Eingriff gegeben sei, hat das Verwaltungsgericht mit Recht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der im Jahre 1978 beschlossenen neuen Zonenpläne abgestellt (BGE 106 Ia 185 E. 4a). Entscheidend ist, ob am massgebenden Stichtag des 17. September 1979 (Genehmigung der Ortsplanung durch die Regierung) der Beschwerdeführerin eine gegebene bzw. in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Möglichkeit der Überbauung ihres Grundstückes entzogen wurde. b) Die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Überbauung ihrer Liegenschaft sei aufgrund der Ortsplanung 1963/67 im Zeitpunkt derer Revision bereits möglich gewesen, ist klarerweise unrichtig. Sie widerspricht den angeführten Vorschriften über die Baugebiete zweiter Etappe (Art. 26 Abs. 2 und 30 des früheren Baugesetzes). Zudem anerkennt die Beschwerdeführerin selbst,

dass für die Überbauung ein Gemeindeversammlungsbeschluss nötig gewesen wäre, indem entweder ein "akzeptables Erschliessungsprojekt" hätte genehmigt oder eine Umzonung hätte beschlossen werden müssen. Dass nur der zweite Weg - die Einweisung des Baugebietes zweiter Etappe in die Bauzone erster Etappe - dem Baugesetz entspricht, ergibt sich unmissverständlich aus Art. 30 und aus dem Zonenplan. Auch eine grundsätzlich vorgesehene Erweiterung der Bauzonen tritt erst in Kraft, "wenn die erforderliche Eingliederung in den Zonenplan vollzogen ist, und wenn zudem nach grundsätzlicher Beschlussfassung der Gemeindeversammlung ein von letzterer beschlossener Quartierplan endgültig und unter Annahme aller von der Gemeinde gestellten Bedingungen in Kraft getreten ist" (Art. 30 Abs. 2). Der Zonenplan bestimmte zudem ausdrücklich, dass das der zweiten Bauetappe zugewiesene Areal vorerst als übriges Gemeindegebiet galt. Bei dieser Rechtslage hätte eine Überbauung dem eidgenössischen Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 widersprochen. Gemäss dessen Art. 19 und 20 in der bis Ende 1979 geltenden Fassung durften Baubewilligungen nur innerhalb der Bauzonen erteilt werden (BGE 105 Ia 334 E. 3a). Eine Bauzone zweiter Etappe, die den Vorschriften des übrigen Gebietes unterstand, konnte nicht als Bauzone im Sinne dieser Regelung des Bundesrechts gelten, andernfalls wäre der raumplanerische Zweck der Artikel 19 und 20 GSchG verkannt worden (nicht veröffentlichtes Urteil Wolf vom 27. Januar 1982, E. 3a S. 6, mit Verweisung auf BGE 101 Ib 195 E. 2c und 304 E. 2b). c) Die Beschwerdeführerin ist sodann der Meinung, mit dem Umzonungsbeschluss der Gemeindeversammlung habe sie mit Sicherheit rechnen können und die Etappierungsveränderung wäre in sehr naher Zukunft fällig gewesen. Doch wurde ihr mit der Aufhebung der lockeren Wohnzone 2. Etappe nur die Erwartung der späteren definitiven Zonenzuweisung, nicht jedoch eine gegebene Überbauungsmöglichkeit entzogen, wie es bei der Auszonung von Parzellen aus dem zusätzlichen Baugebiet der Gemeinde Wettingen zutraf (BGE 106 Ia 369 ff.). Gemäss der in jenem Fall zu beurteilenden Rechtslage besassen die Eigentümer einen Anspruch auf Überbauung - ohne Zonenänderungsbeschluss -, wenn sie die zweckmässige Erschliessung mit Strassen-, Wasser-, Kanalisations- und elektrischen Anlagen technisch und finanziell in allen Teilen auf ihre Kosten sicherstellen konnten, eine Möglichkeit, die im Zeitpunkt der Auszonung zu verneinen war, weshalb von einer

enteignungsähnlichen Wirkung keine Rede sein konnte (BGE 106 Ia 376 ff. E. 3d). Im vorliegenden Falle war

die Rechtslage nach dem früheren Baugesetz der Gemeinde Celerina/Schlarigna für die Beschwerdeführerin wesentlich ungünstiger. Einen Rechtsanspruch auf Zuweisung ihrer Liegenschaft zur Bauzone 1. Etappe besass sie nicht. Ihre Lage kommt daher derjenigen eines Eigentümers nahe, dessen Grundstück entgegen seinen Erwartungen nicht eingezont wird. So verhielt es sich in der Sache Krönert (BGE 106 Ia 184 ff.), wo entgegen dem ursprünglichen Antrag des Gemeinderates aufgrund einer Volksiniative die Einzonung unterblieb und statt dessen eine Landschaftsschutzzone geschaffen wurde. Da es nach der gegebenen Rechtslage eines Beschlusses der Gemeindeversammlung bedurfte, war die Annahme auszuschliessen, eine Überbauung sei in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit möglich; ein anderer Schluss wäre mit der demokratischen Grundordnung der Gemeinden unvereinbar (BGE 106 Ia 190 E. 4d). Wird dieser Grundsatz auf den vorliegenden Fall angewendet, so ergibt sich bereits wegen der Notwendigkeit eines Gemeindeversammlungsbeschlusses für die Zonenplanänderung und die Erschliessung die Folgerung, die Beschwerdeführerin habe mit einer Überbauung nicht in naher Zukunft rechnen können. d) Die in der Gemeinde Celerina/Schlarigna aufgrund des früheren Baugesetzes geltende Rechtslage nimmt freilich eine Mittelstellung ein. Die Aufhebung der lockeren Wohnzone zweiter Etappe kommt zwar keiner eigentlichen Auszonung gleich, doch ist sie auch nicht der Nichteinzonung gleichzusetzen, sonst wäre die Baugebietsetappierung weitgehend bedeutungslos, wie die Beschwerdeführerin zutreffend bemerkt. Im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist daher zu prüfen, ob im vorliegenden Falle das Vertrauen, das mit der Schaffung einer Bauzone zweiter Etappe begründet wurde, die Einzonung in die definitive Bauzone zwingend geboten hätte, sodass die Beschwerdeführerin mit der Überbauung ihrer Parzelle in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit rechnen durfte (BGE 106 Ia 189 E. 4c). Eine solche Annahme wäre etwa dann begründet, wenn die Etappierung befristet vorgenommen worden wäre oder wenn die Beschwerdeführerin aufgrund sonstiger Beschlüsse der Gemeindebehörden darauf hätte vertrauen dürfen, die Gemeinde würde die Erschliessung der in Frage stehenden Geländekammer förderen und demgemäss die Umzonung in die erste Bauetappe in

naher Zukunft herbeiführen. So verhielt es sich jedoch nicht. Die Etappierung sollte gemäss dem früheren Baugesetz vom 29. November 1963 nur die ernste Absicht auf Erweiterung des Baugebietes zum Ausdruck bringen. Auch wurde unmissverständlich angeordnet, dass die Baugebietserweiterung auf jeden Fall erst dann in Kraft trete, wenn die erforderliche Eingliederung in den Zonenplan durch Gemeindeversammlungsbeschluss vollzogen und ein Quartierplan genehmigt worden sei (Art. 30). Aufgrund dieser klaren Anordnung musste sich die Beschwerdeführerin über die Ungewissheit der "Eingliederung in den Zonenplan" bewusst sein. Da kein Eigentümer damit rechnen kann, dass selbst eine definitive Zonenzuteilung auf alle Zeiten bestehen bleibt (BGE 105 Ia 337 f. E. 3d, mit Verweisungen), muss der Eigentümer eines am Rande des überbauten Gebietes gelegenen und lediglich einem Baugebiet zweiter Etappe zugewiesenen Grundstücks umso eher damit rechnen, dass diese Absicht mit Rücksicht auf veränderte Verhältnisse und neue Erkenntnisse, nach denen sich die Ortsplanung zu richten hat, aufgegeben wird. Dass gewichtige öffentliche Interessen den Verzicht auf die definitive Einzonung rechtfertigen, hat das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 2. Juli 1980 festgestellt. Auch hat die Gemeinde keine Anstalten getroffen, um die Erschliessung zu fördern; diese wäre nicht leicht zu lösen und hätte hohe Kosten verursacht, was auch die Beschwerdeführerin anerkennt. Ein Erschliessungsplan, wie ihn bereits das frühere Baugesetz vorsah (Art. 20), fehlt. Überdies verlangen das kantonale Raumplanungsgesetz (Art. 7) sowie das frühere (Art. 52) und das geltende Gemeindebaugesetz (Art. 21) ausdrücklich, dass die Erschliessung durch eine hinreichende, vorschriftsgemässe Zufahrt von einer öffentlichen Strasse her sichergestellt sein muss. Die Erschliessung mit Hilfe einer Liftanlage, welche die Beschwerdeführerin als wahrscheinlich bezeichnet, dürfte kaum den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Schliesslich kann auch die Aussichtslage der Liegenschaft, wie das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 2. Juli 1980 feststellte, nicht zugunsten der Erwartung einer baldigen Einweisung des Grundstücks in die Bauzone erster Etappe angeführt werden. Diese Lage legte vielmehr die Schaffung einer Schutzzone nahe.
e) Bei dieser ungewissen Sach- und Rechtslage konnte die Beschwerdeführerin am massgebenden Stichtag

nicht damit rechnen, mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft auf ihrer Liegenschaft eine Überbauung zu realisieren. Damit liegt in der Zuweisung

BGE 108 Ib 345 S. 351

ihrer Liegenschaft zur Landwirtschafts- und Landschaftsschutzzone kein besonders schwerer Eingriff, der eine Entschädigungspflicht auslösen würde.

5. a) Ebensowenig kann von einem Sonderopfer, das der Beschwerdeführerin auferlegt worden wäre, die Rede sein. Hievon könnte nur gesprochen werden, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen gewesen wäre, eine zukünftige bessere Nutzung hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklicht werden können (BGE 107 Ib 223 E. 2; BGE 105 Ia 339 E. 4 mit Verweisungen). Dies trifft - wie dargelegt - nicht zu. Auch war die Liegenschaft der Beschwerdeführerin, die den für das übrige Gebiet geltenden Bauvorschriften unterstand, seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972 nicht mehr mit Ferienhäusern überbaubar. Dass die Liegenschaft nicht nur der Landwirtschaftszone, sondern zusätzlich einer ausgedehnten Landschaftsschutzzone, welche entgegen ihrer Darstellung nicht nur ihre Parzelle erfasste, zugeteilt wurde, fällt unter dem Gesichtspunkt der Eingriffsintensität nicht entscheidend ins Gewicht (BGE 106 Ia 374 E. 3a). In beiden Zonen ist eine Überbauung mit Wohnbauten untersagt (Art. 71, 72 und 77 des Gemeindebaugesetzes). Diese Eigentumsbeschränkung trifft die Beschwerdeführerin gleich wie alle Eigentümer von Grundstücken in diesen Zonen. b) Auch die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin ihre Liegenschaft zum Wert von Bauerwartungsland versteuert hat, kann nicht zur Annahme eines Sonderopfers führen. Sinkt zufolge einer Zonenplanänderung, mit der ein Eigentümer rechnen muss, der Grundstückswert, so ist die Frage, ob eine Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung ausgelöst wird, ausschliesslich nach den hiefür entscheidenden Kriterien zu beurteilen. Konnte die Beschwerdeführerin im massgebenden Zeitpunkt nicht damit rechnen, ihr Grundstück in naher Zukunft sehr wahrscheinlich überbauen zu können, so entfällt die Entschädigungspflicht. Die Auffassung der Grundeigentümer und der Steuerbehörden über den Landwert bindet gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts die Bau-, Forst- oder Planungsbehörden nicht (unveröffentlichtes Urteil Rutsch vom 23. März 1977, E. 3b S. 13). c) Schliesslich bemerkt die Beschwerdeführerin, sie hätte auch keinen Anspruch auf Rückerstattung der Projektierungskosten, wenn sie keine Entschädigung erhielte; eine derart stossende Ungerechtigkeit verhindere Art. 4 BV. Nach den Akten beziehen sich

BGE 108 Ib 345 S. 352

diese Kosten auf offenbar nur sehr generelle Studien eines Architekturbüros in Como, zu denen eine Meinungsäusserung des Planungsbüros Steiger in Zürich eingeholt wurde. Diese lautete kritisch und äusserte Zweifel an der Annahme des Projektes durch die Gemeinde. Bei dieser Sachlage ist zum Anspruch auf Rückerstattung von Projektierungskosten zunächst festzustellen, dass jede Spezifizierung der Aufwendungen fehlt und dass die Beschwerdeführerin es bei dem allgemeinen Hinweis auf Art. 4 BV bewenden lässt, ohne darzutun, worin die Verfassungsverletzung liegen soll. Abgesehen hievon hat das Bundesgericht in BGE 102 Ia 252 f. einen Anspruch auf Ersatz von Projektierungskosten nur dann anerkannt, wenn ein Baugesuch eingereicht wird, das aufgrund des geltenden Rechts bewilligt werden müsste, das jedoch die Behörde zum Anlass nimmt, um die Rechtslage zu ändern und es alsdann abzuweisen. So verhält es sich im vorliegenden Falle klarerweise nicht. Die Beschwerdeführerin hatte zu keiner Zeit einen Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung für die Erstellung von Ferienhäusern auf ihrer noch nicht erschlossenen, der Bauzone 2. Etappe zugewiesenen Parzelle. Wer Studien für die Überbauung eines Areals anfertigt, für welches die baurechtlichen Voraussetzungen

für eine Überbauung noch nicht erfüllt sind, handelt klarerweise auf eigenes Risiko (in diesem Sinne die nicht veröffentliche E. 5ee, S. 36 f., von BGE 106 Ia 184).