Urteilskopf

109 Ib 20

4. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. Februar 1983 i.S. Zwieb gegen Gemeinde Flims und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Raumplanung; Bausperre.

Eine Bausperre stellt eine sachlich und zeitlich begrenzte Eigentumsbeschränkung dar, die in der Regel keine Entschädigungspflicht nach sich zieht (E. 4a).

Der Eigentümer eines am Rande des überbauten Gebietes gelegenen Grundstückes hat den Zeitablauf, der erforderlich ist, um die zur Sicherstellung der geordneten Besiedlung nötige Erschliessung und Parzellarordnung herbeizuführen, grundsätzlich entschädigungslos in Kauf zu nehmen. Auch Parzellen, auf denen eine Überbauung an sich möglich wäre, dürfen dabei in entsprechende Verfahren einbezogen werden (E. 4c/d).

Regeste (fr):
Aménagement du territoire; interdiction temporaire de bâtir.

Une interdiction temporaire de bâtir implique une restriction partielle et provisoire du droit de propriété, qui n'entraîne en règle générale pas d'obligation d'indemniser (consid. 4a).

Le propriétaire d'un bien-fonds sis en bordure d'un territoire bâti ne peut en principe pas prétendre à une indemnisation pendant le temps nécessaire à l'équipement et à la délimitation des parcelles, entrepris en vue de réaliser l'occupation rationnelle du territoire. Peuvent également être incluses dans une telle procédure les parcelles qui seraient en soi constructibles (consid. 4c/d).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio; sospensione del rilascio di licenze edilizie.

Una sospensione del rilascio di licenze edilizie implica una restrizione parziale e temporanea del diritto di proprietà, che non comporta, di regola, un obbligo d'indennizzo (consid. 4a).

Il proprietario di un fondo sito ai limiti di un'area edificata non può, in linea di principio, pretendere un'indennità durante il periodo di tempo necessario all'urbanizzazione e alla delimitazione delle particelle, effettuate per realizzare l'occupazione razionale del territorio. In tale procedura possono essere incluse anche particelle di per sé edificabili (consid. 4c/d).

Sachverhalt ab Seite 21

Johann Zwieb erwarb im Jahre 1972 im Gebiet Murissen in Flims am Rande des überbauten Gebietes mehrere auf rund 1140-1170 m Höhe gelegene Hanggrundstücke in der Absicht, sie mit Ferienhäusern zu überbauen. Sein zur Parzelle Nr. 658 vereinigter Grundbesitz liegt sowohl gemäss dem früheren als auch nach dem gelten-

den Zonenplan der Gemeinde in der Bauzone A für 1- und 2-Familienhäuser. Laut einem von der Baugesellschaft Els' Larischs, der Zwieb als Grundeigentümer angehörte, am 7. August 1972 eingereichten Baugesuch für acht Ferienhäuser hätte die Erschliessung seiner Grundstücke über die bestehende Strasse, die bis zur Nachbarparzelle Nr. 609 führt, erfolgen sollen. Bereits am 23. Mai 1972 hatte die Baugesellschaft Els'Larischs der Gemeinde in einem Gesuch um Vorentscheid mitgeteilt, sie beabsichtige, Zwiebs Parzellen zu überbauen. Die Baubehörde der Gemeinde Flims antwortete hierauf, dass im Gebiet Murissen keine Baugesuche behandelt werden könnten, bevor die Quartierplanung mit den dazugehörigen Erschliessungsplänen für Strasse, Wasser, Kanalisation, Energieversorgung und Telefonzuleitung vorhanden sei. Die Ausarbeitung des Quartiererschliessungsplanes sei nur in Verbindung mit einer umfassenden Landumlegung möglich. Für die Durchführung des Planungs- und Umlegungsverfahrens müsse zudem die Revision des Baugesetzes abgeschlossen werden. Sollte ein Baugesuch eingereicht werden, so sehe sich der Gemeinderat gezwungen, im Quartier Murissen eine Bausperre zu erlassen. Als die Baugesellschaft Els'Larischs das erwähnte Baugesuch einreichte, ordnete der Gemeinderat am 24. August 1972 eine Bausperre an, die in der Folge wiederholt verlängert wurde, gemäss den Akten letztmals bis 30. Juni 1982. Sowohl die Ortsplanungsrevision als auch die Ausarbeitung eines Gefahrenzonenplanes, der das Gebiet Murissen berührt, zogen sich aus verschiedenen Gründen in die Länge.
Am 13. April 1981 meldete Zwieb bei der örtlich zuständigen Enteignungskommission eine Entschädigungsforderung aus materieller Enteignung an. Er machte zufolge der Bausperre einen Zinsverlust in der Höhe von Fr. 476'510.45 und unter dem Titel Baukostenteuerung eine Forderung von Fr. 83'222.–, total somit Fr. 559'732.45, geltend. Da die Gemeinde Flims die betreffende Forderung für unbegründet hielt, gelangte die Sache an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zum Entscheid über die Frage nach der grundsätzlichen Begründetheit der angemeldeten Forderung. Das Verwaltungsgericht wies die Klage am 16. Dezember 1981 ab.

Die von Zwieb gegen diesen Entscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde weist das Bundesgericht ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. a) Die in Frage stehende Bausperre wurde von der Gemeinde Flims gestützt auf Art. 5 des früheren kantonalen Bau- und Planungsgesetzes vom 26. April 1964 und Art. 8 des Gemeindebaugesetzes vom 17. März 1968 angeordnet sowie nach Inkrafttreten des geltenden Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) vom 20. Mai 1973 gestützt auf dessen Art. 54 mehrmals verlängert. Eine solche Bausperre stellt selbst während ihrer Dauer kein vorbehaltloses Bauverbot dar. Bauten sind vielmehr nur dann unzulässig, wenn sie die Planung erschweren oder wenn sie den vorgesehenen neuen Vorschriften widersprechen (Art. 5 Abs. 1 Bau- und Planungsgesetz vom 26. April 1964; Art. 8 Abs. 2 des Gemeindebaugesetzes vom 17. März 1968; Art. 54 Abs. 3 KRG; Art. 14 Abs. 3 des Gemeindebaugesetzes vom 27. März 1977), eine Regelung, die sich mit Art. 27 Abs. 1 RPG betreffend Planungszonen deckt. Eine derart sachlich und zeitlich begrenzte Eigentumsbeschränkung geht von vornherein wesentlich weniger weit als ein Bauverbot. Sie entzieht dem Eigentümer eine aus dem Eigentum fliessende Befugnis nicht endgültig, sondern schränkt deren Ausübung lediglich zeitlich ein. Eine solche vorübergehende Beschränkung zieht in der Regel keine Entschädigungspflicht nach sich (BGE 99 Ia 487; BGE 93 I 343 f.; BGE 89 I 463). Dem Eigentümer wird bloss zugemutet, mit einer Überbauung seiner Liegenschaft, welche die Anpassung oder Ausarbeitung eines Nutzungsplanes oder neuer Nutzungsvorschriften erschweren könnte, bis zur Rechtskraft der Rechtsänderung zuzuwarten. Diese Rücksichtnahme ist von ihm um so mehr zu erwarten, als er nicht damit rechnen kann, die für sein Grundstück gegebene baurechtliche Lage erfahre keine Änderung (BGE 107 Ia 36 mit Hinweisen). Ausnahmsweise kann jedoch auch die lange

Dauer eines Bauverbotes einen Eigentümer besonders schwer treffen, so etwa wenn auf baureifem Land ein bewilligungsfähiges Bauvorhaben während längerer Zeit zurückgestellt werden muss. Dabei lässt sich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine feste zeitliche Begrenzung entnehmen, bei deren Überschreitung eine materielle Enteignung angenommen werden müsste. Massgebend sind vielmehr die

BGE 109 Ib 20 S. 23

Umstände des Einzelfalles. In der Regel wird ein auf fünf Jahre befristetes Bauverbot, wie es sich gemäss ausdrücklicher bundesgesetzlicher Regelung aus den Projektierungszonen für Nationalstrassen (Art. 17 Abs. 1 NSG) oder aus Planungszonen gemäss Art. 27 RPG ergeben kann, keine Entschädigungspflicht auslösen. Doch bleibt auch in diesen Fällen die Prüfung des Einzelfalles vorbehalten (Art. 18 NSG; Art. 5 Abs. 2 RPG, EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 14c zu Art. 27, S. 323). Ein zehn Jahre dauerndes Bauverbot auf baureifem Land kann hingegen enteignungsähnlich wirken, allenfalls unter dem Gesichtspunkt des Sonderopfers (BGE 69 I 239und 242). Auch in der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass im allgemeinen auf fünf bis zehn Jahre befristete Bauverbote entschädigungslos zu dulden seien (GYGI, Gutachten vom 7. März 1974, in VPB 1974 Nr. 78, S. 56; LUDWIG MEYER, Die materielle Enteignung im neuen bernischen Baugesetz, in ZBJV 108/1972, S. 221). b) Der Beschwerdeführer beruft sich auf diese Rechtsprechung, indem er geltend macht, die Bausperre bestehe nun bereits während mehr als zehn Jahren. Doch übersieht er die Grundvoraussetzung jeder materiellen Enteignung. Von einer enteignungsähnlichen Wirkung des Entzuges oder der Beeinträchtigung einer zukünftigen besseren Nutzung der Sache kann nur dann die Rede sein, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, die bessere Nutzung lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen (BGE 107 Ib 223 mit Hinweisen). Für ein am Rande des überbauten Gebietes gelegenes Areal, das Teil eines grösseren Gebietes bildet, für welches kein rechtsverbindlicher Erschliessungsplan vorliegt und dessen Parzellen für eine Überbauung nicht geordnet sind, trifft dies nicht zu. c) Der Beschwerdeführer verkennt, dass die Gemeinde schon aufgrund des früheren kantonalen Bau- und Planungsgesetzes vom 26. April 1964 befugt war, im Interesse der geordneten baulichen Entwicklung und der zweckmässigen Nutzung des Bodens Bebauungs- und Nutzungspläne zu erlassen und darin die Erschliessung mit Bau- und Niveaulinien sowie die Bezeichnung der Hauptstränge der öffentlichen Leitungen festzulegen. Die Gemeinde Flims hat hievon in ihrem Baugesetz vom 17. März 1968 Gebrauch gemacht. In dessen Art. 6 hat sie angeordnet, dass zur Sicherung einer zweckmässigen Erschliessung und Überbauung Quartierpläne angelegt werden können und dass die Erteilung von Baubewilligungen bis zur Genehmigung eines Quartierplanes verweigert werden

BGE 109 Ib 20 S. 24

kann. Die Gemeindebehörde hat daher mit Recht dem vom Beschwerdeführer beauftragten Architekten am 21. Juni 1972 mitgeteilt, eine Überbauung des Gebietes Murissen setze eine Quartierplanung mit den dazugehörigen Erschliessungsplänen sowie eine umfassende Landumlegung voraus. Das am 20. Mai 1973 in Kraft getretene Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden verpflichtet sodann die Gemeinden, zur Sicherstellung der geordneten Besiedlung Erschliessungspläne zu erlassen. Diese gehören gemäss Art. 18 KRG zu den Mindestanforderungen der baulichen Grundordnung. Auch ermächtigt das Gesetz die Gemeinden zur Quartierplanung und zur Baulandumlegung, wobei diese von Amtes wegen angeordnet werden kann. Aufgrund von Art. 1 der Verordnung über die Durchführung und Finanzierung der Erschliessung und das Verfahren bei Gesamtumlegungen (Erschliessungs- und Gesamtumlegungsverordnung, EGVO) sind die Gemeinden schliesslich verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ihr Gebiet entsprechend der Grundordnung rechtzeitig erschlossen und zweckmässig genutzt werden kann. Allein diese bereits dem früheren Bau- und Planungsrecht des Kantons und

der Gemeinde zugrunde liegende und im geltenden kantonalen Recht verdeutlichte und verpflichtend ausgestaltete Ordnung entspricht dem Gebot, eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen (Art. 22quater BV). Innerhalb der Bauzonen dient hiezu die Erschliessung, die als öffentliche Aufgabe grundsätzlich dem Gemeinwesen obliegt, wobei das kantonale Recht vorsehen kann, dass die Grundeigentümer ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber erschliessen (Art. 19 Abs. 2 und 3 RPG; Art. 1, 3 ff. und 8 ff. EGVO). Nur das Gemeinwesen als Planungsträger ist in der Lage, die Erschliessungsanlagen untereinander sowie auf die gegenwärtige Situation und die zukünftige Entwicklung des Baugebietes abzustimmen (PETER CLAVADETSCHER, Erschliessungspflicht und Erschliessungsanspruch in der Bauzone insbesondere nach bündnerischem Recht, Diss. Bern 1982, S. 93). Die vorschriftsgemässe Erschliessung und in Verbindung damit allenfalls Landumlegungen bilden Voraussetzung für die Überbaubarkeit des Bodens (SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, S. 75).
Hieraus ergibt sich, dass der Eigentümer eines am Rande des überbauten Gebietes gelegenen Grundstückes den Zeitablauf, der erforderlich ist, um die zur Sicherstellung der geordneten Besiedlung nötige Erschliessung und Parzellarordnung entsprechend den

gesetzlichen Anforderungen herbeizuführen, grundsätzlich in Kauf nehmen muss, ohne vom Gemeinwesen Entschädigung fordern zu können. Doch ist zu beachten, dass dieses zur zeitgerechten Erschliessung der Bauzonen verpflichtet ist, und zwar sowohl gemäss bündnerischem als auch nach eidgenössischem Recht. Zeitgerecht heisst dabei, dass die auf den Bedarf von fünfzehn Jahren auszurichtenden Bauzonen innerhalb dieses Zeitraumes in angemessenen Etappen zu erschliessen sind, sofern sich die Entwicklung nicht ändert und entgegen der Erwartung der Bedarf geringer ist (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 22 zu Art. 19, S. 249; Art. 5 Abs. 1 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974). d) Im vorliegenden Fall musste der Beschwerdeführer aufgrund der für seinen Grundbesitz geltenden rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten bereits im Jahre 1972 mit der kompetenzgemässen Anordnung der in der kantonalen und kommunalen Baugesetzgebung vorgesehenen Planungsmassnahmen rechnen. Er konnte nicht erwarten, dass seine am Rande überbauten Gebietes gelegene Parzelle in dem noch nicht ordnungsgemäss erschlossenen Hanggelände von Murissen vor der Bereinigung des Gefahrenzonenplanes, des Zonenplanes und der Festlegung der Erschliessung durch die Gemeinde sowie vor der Durchführung einer Landumlegung überbaut werden könne.
Der Einwand des Beschwerdeführers, auf seinem Grundbesitz wäre eine Überbauung möglich gewesen, da er nicht in der Gefahrenzone liege und da er für sich allein erschliessbar wäre, ist nicht stichhaltig. Eine der Ortsplanung entsprechende Erschliessungsplanung und ein Quartierplanverfahren mit Baulandumlegung bezwecken, ein grösseres Gebiet einer rationellen baulichen Nutzung zuzuführen. Auch Parzellen, auf denen eine Überbauung möglich wäre, dürfen in das Verfahren einbezogen werden, um dessen Zweck, die Erschliessung und Grundstückseinteilung des ganzen Gebiets zweckmässig zu lösen, zu erreichen (ZIMMERLIN, Kommentar zum aargauischen Baugesetz, N. 2 zu § 172; PETER LUDWIG, Die Baulanderschliessung nach bernischem Recht, BVR 1982, S. 413 f.; HANSRUDOLF STEINER, Die Baulandumlegung dargestellt nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1968, S. 41 f.). Im übrigen kann der Behauptung des Beschwerdeführers, seine Grundstücke seien baureif gewesen, jedenfalls für die von ihm geplante Überbauung nicht zugestimmt werden. Die im

Situationsplan des Baubegehrens vom 7. August 1972 eingezeichnete Möglichkeit, das Hanggelände über die

zum Nachbargrundstück führende Zufahrtsstrasse zu erschliessen, sieht die Inanspruchnahme der Parzellen Nrn. 609 und 656 vor. Rechtskräftige Bau- und Niveaulinien, welche diese Inanspruchnahme sichern würden, fehlen indes. Dass die entsprechende Zufahrt privatrechtlich gesichert wäre, macht der Beschwerdeführer nicht geltend. Überdies vermöchte eine privatrechtliche Regelung der vom kantonalen Raumplanungsgesetz und dem Gemeindebaugesetz geforderten einwandfreien Erschliessung gemäss den von der Gemeinde festzusetzenden Plänen nicht zu genügen, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat. Hiezu zählt auch die Ableitung der Abwässer und deren Reinigung gemäss den Anforderungen des am 1. Juli 1972 in Kraft getretenen eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes. Das eingereichte, klarerweise ungenügende Baugesuch vom 7. August 1972 enthielt hiezu keine Angaben. Beim Baubeschrieb wurde die Rubrik "Kanalisation" nicht ausgefüllt. Das Projekt hätte wohl auch deshalb nicht verwirklicht werden können. Der Grundbesitz des Beschwerdeführers unterlag den üblichen Beschränkungen, die sich aus der Planung und Durchführung der vorschriftsgemässen Erschliessung und Baulandumlegung ergeben und die grundsätzlich entschädigungslos zu dulden sind (ZIMMERLIN, a.a.O., N. 6 zu § 212, S. 607). Dass die Gemeinde ihre Pflichten vernachlässigt hätte, macht der Beschwerdeführer mit Recht nicht geltend.