Urteilskopf

112 Ib 396

64. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. Dezember 1986 i.S. Einwohnergemeinde Dulliken gegen X. und Mitbeteiligte und Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 5 Abs. 2 RPG; materielle Enteignung. Nichteinzonung.

1. Wird ein Grundstück beim Erlass eines Zonenplanes, der erstmals das Baugebiet vom Nichtbaugebiet nach raumplanerischen Grundsätzen in einer für jedermann verbindlichen Weise trennt, der Landwirtschaftszone zugewiesen, so liegt keine Auszonung, sondern eine Nichteinzonung vor (E. 5).

2. Im vorliegenden Fall liegen keine Umstände vor, welche nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Einzonung des Landes geboten hätten; die Nichteinzonung des Grundstücks trifft die Grundeigentümer somit nicht enteignungsähnlich (E. 6).

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

1. Quand un immeuble est attribué à la zone agricole d'un plan de zones qui distingue pour la première fois, selon les principes de l'aménagement du territoire, le terrain à bâtir et le terrain non constructible, on se trouve en présence d'un refus de classer et non d'une mesure de déclassement (consid. 5).

2. En l'espèce, il n'y a pas de circonstances qui auraient exigé, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, le classement de la parcelle en zone à bâtir; le non-classement ne touche dès lors pas les propriétaires d'une manière équivalant à une expropriation (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 2 LPT; espropriazione materiale. Rifiuto di includere un fondo in una zona edificabile.

1. Quando un fondo è attribuito alla zona agricola di un piano delle zone che distingue per la prima volta, secondo i principi della pianificazione del territorio e in modo vincolante per ognuno, l'area edificabile dall'area non edificabile, ci si trova in presenza di un rifiuto d'inclusione in zona edilizia.

2. Nella fattispecie non sono date circostanze che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, avrebbero dovuto comportare l'attribuzione del fondo alla zona edificabile; il rifiuto d'includere un fondo in tale zona non tocca pertanto i proprietari in modo assimilabile ad un'espropriazione (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 396

BGE 112 Ib 396 S. 396

Dr. X., Y. und Dr. Z., die in mehreren Kantonen Immobilienprojekte realisiert haben, sind seit 1963 Eigentümer des Grundstücks Nr. 622 im "Täli" der Gemeinde Dulliken mit einer Fläche

von 19 958 m2. Nach dem damals geltenden allgemeinen Bebauungsplan der Gemeinde Dulliken von 1956 lag der nördliche Teil des Grundstücks in der 2-3geschossigen Wohnzone, 2. Bauetappe, der grössere südliche Teil jedoch in der Landwirtschaftszone, in der eine 1-2geschossige Überbauung ebenfalls zulässig war. Zum Zwecke der Begrenzung und Ordnung einer künftigen Überbauung trat 1966 der Teilzonenplan "Überbauung Säliblick" in Kraft. Eine entsprechende Überbauung wurde jedoch nie ausgeführt. Ein Baugesuch von 1975, das dem Teilzonenplan nicht entsprach, für zwei Gruppen von Reiheneinfamilienhäusern in der Mitte des Grundstücks Nr. 622 wurde von der Gemeindebehörde mit Rücksicht auf die hängige Ortsplanung sistiert. Der Zonenplan von 1976 wies das Grundstück dem Reservegebiet zu. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn genehmigte am 20. März 1979 diese Ortsplanung, namentlich auch die Ausscheidung von Nr. 622 aus dem Baugebiet. Er nahm jedoch die im Gebiet des Grundstücks Nr. 622 nachträglich vorgenommene Erweiterung der Wohnzone aus und ordnete deren öffentliche Auflegung an. Der daraufhin von der Gemeinde Dulliken beschlossene Zonenplan vom 5. Mai 1980 weist das Gebiet "Täli" nun der Landwirtschaftszone zu, ohne dass dagegen Einsprache erhoben wurde. Der Regierungsrat genehmigte darauf am 17. Juni 1980 diesen "Teilzonenplan Umzonung Täli". Gegen die Genehmigung wurde seitens der Grundeigentümer kein Rechtsmittel ergriffen. Damit ist seither eine Überbauung des Grundstücks Nr. 622 grundsätzlich ausgeschlossen. Die Grundeigentümer verlangten Entschädigung wegen materieller Enteignung durch Auszonung ihres Grundstücks. Die Gemeinde lehnte die Forderung im vollen Umfang ab. Die kantonale Schätzungskommission schützte indes mit Urteil vom 30. November 1982 die Klage hinsichtlich einer Teilfläche des Grundstücks, während sie die weitergehenden Forderungen abwies. Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, an das beide Parteien darauf gelangten, bejahte das Vorliegen einer materiellen Enteignung hinsichtlich einer reduzierten Teilfläche. Das Bundesgericht heisst die gegen diesen Entscheid von der Gemeinde Dulliken erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. a) Vom Entzug einer wesentlichen, aus dem Eigentum fliessenden Befugnis kann zum vornherein nur dann gesprochen werden, wenn im Zeitpunkt der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung eine raumplanerische Grundordnung galt, welche die Berechtigung zum Bauen auf dem fraglichen Grundstück einschloss. Das Verwaltungsgericht hat - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - den Teilbebauungsplan "Säliblick" von 1966 als massgebende Rechtsgrundlage einer Überbauung des Grundstücks Nr. 622 anerkannt und erklärt, das von diesem Plan erfasste Gebiet sei bei Inkrafttreten des eidg. Gewässerschutzgesetzes im Jahre 1972 ohne Zweifel zur Bauzone im Sinne von Art. 19 dieses Gesetzes zu zählen gewesen. Es hat daher die mit dem Zonenplan von 1980 vorgenommene Zuweisung des Grundstücks Nr. 622 zur Landwirtschaftszone als Auszonung behandelt. Diese Rechtsauffassung ist näher zu überprüfen.
Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zur materiellen Enteignung verschiedentlich zum Ausdruck gebracht, für die Beantwortung dieser Frage sei von entscheidender Bedeutung, ob die vor 1972 geltende raumplanerische Ordnung des Gemeindegebietes den Anforderungen genügte, die an eine Zonenordnung gestellt werden müssen. Es entspricht dem Verfassungsauftrag von Art. 22quater Abs. 1 BV, das Baugebiet auf das

mit der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes vereinbare Mass zu begrenzen. Diesem Verfassungsauftrag dienen unter anderem jene bundesrechtlichen Vorschriften, welche die Begrenzung des Baugebiets auf den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren verlangen (Art. 19 GSchG i.V.m. Art. 15 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung vom 19. Juni 1972, AGSchV; Art. 5 Abs. 1 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974; Art. 15 lit. b RPG hat diese Regelung weitergeführt). Diese Rechtsprechung ergibt sich aus BGE 112 Ib 110 ff. E. 3; BGE 109 Ib 17 E. 4a; dem Urteil vom 21. November 1984 in ZBl 86/1985 S. 212/213 E. 4 sowie aus einer Anzahl nicht veröffentlichter Entscheidungen: vom 9. Juli 1986 i.S. S. AG und M., vom 6. August 1985 i.S. T. AG, vom 19. September 1984 i.S. A. und vom 21. Dezember 1983 i.S. B. mit den dort zitierten weiteren Entscheidungen.

b) In der Gemeinde Dulliken basierte der Teilbebauungsplan "Säliblick" von 1966 auf dem allgemeinen Bebauungsplan, der vom Regierungsrat am 23. Oktober 1956 genehmigt worden war. Nach diesem allgemeinen Bebauungsplan befand sich der nördliche Teil des Grundstücks Nr. 622 in der 2-3geschossigen Wohnzone. Doch liegt dieser Teil - wie das Verwaltungsgericht selber feststellt und die Prozessparteien anerkennen - in der 2. Bauetappe. Dies hatte zur Folge, dass die Gemeinde für Bauvorhaben auf diesem Teil grundsätzlich keine Erschliessungsanlagen (Strassen, Kanalisationen, Wasser- und Elektrizitätsleitungen) zu erstellen hatte (§ 28 des kommunalen Baureglementes vom 25. September 1956, BauR 1956). Der südlich anschliessende grössere Teil der Parzelle Nr. 622 lag gemäss dem allgemeinen Bebauungsplan von 1956 im Landwirtschaftsgebiet. In der land- und forstwirtschaftlichen Zone dieses Planes war jedoch nach den Zonenvorschriften eine allgemeine bauliche Nutzung nicht unzulässig. In dieser Zone durften vielmehr Wohnbauten nach den Vorschriften der "Zone I" gebaut werden; zulässig war eine "offene Bebauung mit 1-2 Vollgeschossen" (§ 21 BauR 1956 bzw. § 19 lit. a und c des Baureglementes vom 28. August 1962). Diese Regelung lässt erkennen, dass der allgemeine Bebauungsplan 1956 seinem raumplanungsrechtlichen Gehalte nach keine hinlängliche Unterscheidung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet traf. Nach § 9 des alten kantonalen Baugesetzes vom 10. Juni 1906 (aBauG) war eine solche auch nicht vorgeschrieben, sondern lediglich "im Sinne eines Programms" erlaubt. Die Pflicht zu einer klaren Trennung enthält erst das neue Baugesetz des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 (§§ 24 und 25). Vorher war in Dulliken grundsätzlich das gesamte Gemeindegebiet der Überbauung zugänglich.
Der Teilbebauungsplan von 1966 bestätigt diese Rechtslage. Er erfasst das gesamte Grundstück Nr. 622 mit seiner Fläche von gegen 20 000 m2, also nicht nur den in der 2-3geschossigen Wohnzone liegenden kleineren nördlichen Teil, sondern auch den in der Landwirtschaftszone liegenden bedeutend grösseren Teil. Zur Schaffung dieses Planes bot die Gemeinde nicht deshalb Hand, um den Grundeigentümern über den Bebauungsplan 1956 hinaus zusätzliche Baumöglichkeiten zu eröffnen. Aus der Sachverhaltsdarstellung im angefochtenen Urteil ergibt sich vielmehr, dass die Beschwerdeführerin das Grundstück gerne von Überbauung freigehalten hätte, diese Absicht aber aus finanziellen Überlegungen

nicht ausgeführt hat. Das Verwaltungsgericht führt dazu aus, der Teilbebauungsplan "Säliblick" sei geschaffen worden, "um wenigstens eine ungeordnete und allzu intensive Überbauung zu verhindern". Entsprechend enthalte der Plan für das ganze Grundstück, nicht nur für den kleinen in der Wohnzone gelegenen Teil, Detailvorschriften (Hausbaulinien, Angaben über Haustypen u.a.). Aus dieser von den Beschwerdegegnern unbestrittenen Entstehungsgeschichte ergibt sich in Bestätigung allgemeiner Regeln, dass der Teilbebauungsplan "Säliblick" nicht isoliert für sich allein, sondern im Zusammenhang und auf der Basis des Bebauungsplans von 1956 zu betrachten ist. Dies entspricht zudem ausdrücklich § 10 aBauG, wonach der spezielle Bebauungsplan

”in Anlehnung an den allgemeinen Bebauungsplan” zu schaffen war. Das bedeutet, dass der nördliche Teil des Grundstücks Nr. 622 auch nach Inkrafttreten des Teilbebauungsplanes 1966 in der 2. Bauetappe verblieb, der südliche grössere Teil anderseits in der Landwirtschaftszone. Daraus ergibt sich, dass am 1. Juli 1972 beim Inkrafttreten des GSchG in der Gemeinde Dulliken eine raumplanerische Grundordnung, wie sie die Bundesgesetzgebung auf dem Gebiete der Raumplanung voraussetzt, nicht in Kraft stand. Die Gemeinde verfügte über keine Planung, die das Baugebiet vom Nichtbaugebiet in einer für jedermann verbindlichen Weise trennte. Die Zuweisung des Grundstücks Nr. 622 zum Landwirtschaftsgebiet im Zonenplan von 1980 bedeutete daher keine Auszonung, sondern eine Nichteinzonung und ist unter diesem Gesichtspunkt zu beurteilen. c) Das eidg. Gewässerschutzgesetz, das am 1. Juli 1972 in Kraft trat, brachte für die fragliche Liegenschaft keine Rechtslage, die eine Überbauung ohne weiteres gestattet hätte (Art. 19/20 GSchG; Art. 28 AGSchV). Aus dem Genehmigungsentscheid des Regierungsrates vom 20. März 1979 geht hervor, dass die Gemeinde Dulliken am 1. Januar 1979 4’414 Einwohner zählte, und dass nach seriöser Prognose bis 1990 mit einer Einwohnerzahl von 5’400 Personen zu rechnen ist. Das auf dem allgemeinen Bebauungsplan 1956 und dem auf diesem basierenden Teilbebauungsplan 1966 fussende generelle Kanalisationsprojekt (GKP) der Gemeinde Dulliken von 1968 war indessen nach deren unbestritten gebliebener Darstellung auf eine Bevölkerungszahl von 15’331 ausgerichtet. Dieses GKP war demnach bei weitem nicht gewässerschutzrechtskonform (Art. 15 AGSchV; vgl. hiezu BGE 106 Ia 189

E. 4c). Bestätigung und Konsequenz dieses Ungenügens ist, dass es im Jahre 1982 durch ein wesentlich engeres GKP ersetzt wurde, in dem das Grundstück Nr. 622 nicht mehr eingeschlossen ist. Unter diesen Umständen ist nicht entscheidend, dass die Liegenschaft der Beschwerdegegner sich im Perimeter des alten GKP 1968 befand. Das an der Peripherie des Siedlungsgebietes gelegene Grundstück mit einer Fläche von gegen 20 000 m2 konnte, wie in E. 6b unten zu zeigen sein wird, in bezug auf die Abwasserentsorgung weder als erschlossen noch als vor der Erschliessung stehend gelten und war damit schon deshalb dem engeren Baugebiet im Sinne von Art. 28 AGSchV nicht zuzurechnen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich auch mit dem Inkrafttreten des eidg. Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 keine Überbauungsmöglichkeit der fraglichen Liegenschaft ergab, da das Gebiet mangels Erschliessung nicht als vorläufige Bauzone gemäss Art. 36 Abs. 3 RPG gelten konnte (vgl. die nicht veröffentlichten Urteile vom 9. Juli 1986 i.S. S. AG und vom 6. August 1985 i.S. T. AG).

6. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann auch die Nichteinzonung eines Grundstücks den Eigentümer enteignungsähnlich treffen. Das ist etwa dann der Fall, wenn es um baureifes oder grob erschlossenes Land geht, das von einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird, und der Eigentümer für dessen Erschliessung und Überbauung schon erhebliche Kosten aufgewendet hat. In einem solchen Fall können Umstände vorliegen, welche die Einzonung des Landes geboten hätten (BGE 109 Ib 17 /18 E. 4b mit Hinweis; Urteil vom 21. November 1984, a.a.O., S. 214 E. 5). Ob dies im vorliegenden Fall zutrifft, ist nur hinsichtlich des nördlichen Teils der fraglichen Parzelle zu entscheiden, da die Vorinstanz das Vorliegen einer materiellen Enteignung nur für diesen Teil bejaht hat und ihr Urteil von den Beschwerdegegnern nicht angefochten worden ist. a) Zwar trifft es zu, dass das Grundstück Nr. 622 sich seit 1968 im Perimeter eines GKP befand. Doch wurde bereits dargelegt, dass dieses bei weitem nicht gewässerschutzrechtskonform war. b) Das Verwaltungsgericht hat erwogen, dass die Parzelle Nr. 622 im massgeblichen Zeitpunkt bezüglich Abwasserentsorgung für einen Vollausbau gemäss Teilbebauungsplan 1966 infolge mangelnder Kapazität der öffentlichen Anlagen (Sammelkanal

und Bachleitung) nicht erschlossen war. Dies bestreiten die Beschwerdegegner ebensowenig wie die Feststellung, dass wegen der mangelnden Kapazität heute kaum noch Anschlüsse bewilligt werden könnten. Sie sind allerdings der Auffassung, dieser Umstand dürfe ihnen nicht zum Nachteil gereichen; die Kapazitätsengpässe seien auf Planungsfehler der Gemeinde (Wahl eines Mischwasser- anstelle eines Trennsystems) zurückzuführen, und die bestehenden Probleme müssten ohnehin in Zukunft gelöst werden. Wie es sich damit verhält, kann offengelassen werden, da diese Frage unerheblich ist. Entscheidend im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist einzig, dass es für den Anschluss der projektierten Bauten jedenfalls weitgehender Erschliessungsarbeiten bedurft hätte und das Grundstück mithin weder baureif noch grob erschlossen war. Bedeutungslos ist auch, dass die öffentliche Kanalisation bis an die nördliche Grundstückfläche führt. Das Verwaltungsgericht hat indessen für den nördlichen Teil des Grundstücks entsprechend einer Grundstücktiefe von ca. 70 m ab Lehmgrubenstrasse mit einer Fläche von 3589 m2 eine Erschliessung bejaht. Es leitet dies aus dem Umstand ab, dass seit 1980 bzw. 1976 eine Anzahl anderer Anschlüsse bewilligt worden sei, in diesem Rahmen offenbar immer noch eine Kapazität vorhanden gewesen sei und sich die Beschwerdegegner aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes auf diese Bewilligungen berufen könnten. Dies trifft indessen nicht zu. Die Gemeinde begründet ihre Bewilligungspraxis mit ortsplanerischen Überlegungen. Danach erstrebte sie eine Redimensionierung des übergrossen Baugebietes. Darunter fiel auch das an der Peripherie liegende Grundstück Nr. 622, dessen Nichtüberbauung sich schon mit Rücksicht auf das Landschaftsbild empfahl (vgl. Genehmigungsentscheid des Regierungsrates vom 20. März 1979). Anderseits wurden im nordwestlich benachbarten Gebiet "Lehmgrube" Baubewilligungen erteilt. Dieses Gebiet war bereits aufgrund eines privaten Überbauungsplans weitgehend strassenerschlossen und teilweise schon überbaut. Die Gemeinde führt dazu aus, es habe sich nur noch darum gehandelt, bestehende Baulücken zu füllen. Ihre Überlegungen sind sachlich haltbar und lassen eine Ungleichbehandlung gegenüber Grundstück Nr. 622 als hinlänglich gerechtfertigt erscheinen. c) Die Grundeigentümer hatten schliesslich noch keine erheblichen Kosten für die Erschliessung ihrer Liegenschaft aufgewendet; sie hatten in dieser Hinsicht auf dem Grundstück noch gar nichts

investiert. Die von ihnen geltend gemachten Planungskosten fallen demgegenüber nicht ins Gewicht. d) Bei dieser Sachlage ist davon auszugehen, dass sich eine Einzonung des Grundstückes Nr. 622 bzw. von dessen nördlichem Teil sachlich nicht aufdrängte. Unter diesen Umständen bleibt lediglich zu prüfen, ob im vorliegenden Fall das Vertrauen, das mit der Zonenordnung 1956 und dem Teilbebauungsplan 1966 begründet wurde, die Einweisung in die definitive Bauzone zwingend geboten hätte, so dass die Grundeigentümer mit der Möglichkeit der Überbauung ihres Grundstückes in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit rechnen durften (BGE BGE 108 Ib 349 E. 4d mit Hinweis). Eine solche Annahme wäre etwa dann begründet, wenn die Gemeinde eine Umteilung des Grundstückes in das Baugebiet 1. Etappe oder die Erstellung bzw. den Ausbau der noch fehlenden Erschliessungsanlagen, insbesondere der Kanalisation, für die nahe Zukunft in Aussicht gestellt hätte. Dass dies der Fall wäre, machen indessen die Grundeigentümer selber nicht geltend. Da das Grundstück nicht in der 1. Bauetappe, sondern teils in der 2. Bauetappe, teils in der Landwirtschaftszone lag, mussten sie sich der Ungewissheit ihrer Bauaussichten bewusst gewesen sein. Da kein Eigentümer damit rechnen kann, dass selbst eine definitive Zoneneinteilung auf alle Zeiten bestehen bleibt (BGE 105 Ia 337 /338 E. 3d mit Hinweisen), muss der Eigentümer eines am Rande des überbauten Gebietes gelegenen und lediglich einem Baugebiet 2. Etappe zugewiesenen Grundstücks umso eher damit rechnen, dass ein altrechtlicher, ohne Erschliessungsmassnahmen nicht realisierbarer Teilbebauungsplan sowie der Einschluss des Gebiets in ein klarerweise viel zu gross bemessenes GKP mit Rücksicht auf eine Änderung der Rechtslage, auf veränderte Verhältnisse und neue Erkenntnisse, nach denen sich die Ortsplanung zu richten hat, hinfällig wird. Die Grundeigentümer trafen denn auch keine auf Vertrauen basierenden Vermögensdispositionen. Sie kehrten für die grundstücksinterne Erschliessung nichts vor. Sie manifestierten aber auch keine Bauabsichten; sie erklären vielmehr selber, dass

sie bis zu ihrem Baugesuch von 1975 keine unmittelbare Bauabsicht gehabt hätten. Das Verwaltungsgericht führt aus, dass eine Überbauung nur nach Massgabe des Teilbebauungsplans in Frage gekommen, dass anderseits freilich eine etappenweise Überbauung von Norden nach Süden zulässig gewesen wäre. Wie es sich damit verhält, kann offengelassen werden. Das Baugesuch von 1975 sah

keine Überbauung des nördlichen Teils vor, der hier - wie bereits erwähnt - allein interessiert, sondern eine solche der mittleren Partie des Grundstücks. Diese war auch nach der Auffassung der Vorinstanz unzulässig; zudem enthielt das Projekt eine planfremde Erschliessungsstrasse Richtung Engelbergstrasse. Die Grundeigentümer haben auch nicht die von der Bausperre nicht erfasste Zeitspanne vom 19. Juni 1978 bis 15. Februar 1980 benützt, um ein ernstgemeintes Projekt für eine Überbauung des nördlichen Grundstückteils vorzulegen. Entgegen ihrer Meinung ist - wie dies das Verwaltungsgericht einleuchtend darlegt - nicht davon auszugehen, ein solches Baugesuch wäre über den Weg der Sistierung ohne weiteres wirkungslos gemacht worden.