Urteilskopf

116 Ib 379

48. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Oktober 1990 i.S. X. AG gegen Einwohnergemeinde Weggis, Kantonale Schätzungskommission und Verwaltungsgericht Luzern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Materielle Enteignung.

1. Die Unterscheidung zwischen Auszonung aus einer Bauzone nach Art. 15 RPG und Nichteinzonung in eine solche ergibt sich aus Art. 22ter und Art. 22quater BV. Baulandqualität besitzt grundsätzlich nur das in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Raumplanungsgesetzes rechtskräftig in Bauzonen eingezonte Land (E. 5b).

2. Wird Land bei der erstmaligen Schaffung einer den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden raumplanerischen Grundordnung keiner Bauzone zugewiesen, so löst dies im Regelfall keine Entschädigungspflicht aus. Konnte der Betroffene jedoch im massgebenden Zeitpunkt aufgrund der objektiv gegebenen Verhältnisse annehmen, eine den Anforderungen des Raumplanungsrechts entsprechende Überbauung seines Landes lasse sich sehr wahrscheinlich in naher Zukunft verwirklichen, so kann dessen Nichteinweisung in eine Bauzone ausnahmsweise einer Enteignung gleichkommen. Es ist dies etwa dann der Fall, wenn Land, das von einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird, baureif oder grob erschlossen ist und der Eigentümer für die Feinerschliessung und Überbauung bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat, oder wenn das Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt (E. 6a).

3. Auch ein Sonderopfer, das eine Enteignungsentschädigung auslösen könnte, würde voraussetzen, dass der Betroffene im massgebenden Zeitpunkt die Erschliessung und Überbauung des Landes aus eigener Kraft in naher Zukunft hätte realisieren können (E. 6c).

Regeste (fr):
Expropriation matérielle.

1. La distinction entre le déclassement d'une zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT et le non-classement dans une telle zone résulte des art. 22ter et art. 22quater Cst. En principe, seuls les territoires classés en zone à bâtir par un plan d'affectation en vigueur et conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ont qualité de terrains constructibles (consid. 5b).

2. En général, il n'y a pas à indemniser le propriétaire du fait que son terrain n'est pas inclus dans la zone à bâtir lors de l'adoption du premier plan général d'affectation conforme aux exigences légales requises. Toutefois, si le propriétaire touché pouvait admettre au moment déterminant, sur la base de circonstances objectives, que l'édification d'une construction conforme au droit de l'aménagement du territoire pourrait très vraisemblablement se réaliser dans un proche avenir, le non-classement en zone à bâtir peut exceptionnellement déployer des effets équivalents à ceux d'une expropriation. Tel est notamment le cas lorsque le terrain, compris dans le périmètre du plan directeur des égouts adopté en conformité avec la législation sur la protection des eaux, est prêt à être construit, ou bénéficie d'un équipement général et que son propriétaire a déjà consenti à des dépenses importantes en vue de son équipement de détail et de la construction, ou lorsque le terrain se trouve dans un territoire déjà largement bâti (consid. 6a).

3. De même, un sacrifice particulier imposé au propriétaire, qui puisse justifier l'octroi d'une indemnité d'expropriation, supposerait qu'au moment déterminant, il ait été à même de réaliser l'équipement de son terrain et la construction par ses propres moyens dans un proche avenir (consid. 6c).

Regesto (it):
Espropriazione materiale.

1. La distinzione tra l'esclusione di un fondo da una zona edificabile conforme all'art. 15 LPT e la non attribuzione a tale zona edificabile risulta dagli art. 22ter e art. 22quater Cost. In linea di principio, può essere qualificato come terreno edificabile solo il terreno attribuito in via definitiva a una zona edificabile, conformemente alle norme della legislazione sulla pianificazione del territorio (consid. 5b).

2. Di regola, non va accordata al proprietario un'indennità per il fatto che il suo terreno non sia stato incluso nella zona edificabile allorché è stato adottato il primo piano generale di utilizzazione conforme ai requisiti della legge. Tuttavia, se il proprietario interessato poteva ammettere al momento determinante, in base a circostanze obiettive, che un'edificazione del suo fondo conforme al diritto della pianificazione del territorio avrebbe molto probabilmente avuto luogo in un prossimo futuro, la non attribuzione alla zona edificabile può eccezionalmente avere gli stessi effetti di un'espropriazione. Tale è il caso, ad esempio, quando il terreno, ubicato entro il perimetro del piano generale delle canalizzazioni adottato conformemente alla legislazione sulla protezione delle acque, sia pronto per l'edificazione, o fruisca di un'urbanizzazione generale e il proprietario abbia già sostenuto spese considerevoli per l'urbanizzazione particolare e per la costruzione, o quando il fondo sia situato in un territorio già largamente edificato (consid. 6a).

3. Anche un sacrificio particolare, imposto al proprietario e tale da giustificare il versamento di un'indennità di espropriazione, presupporrebbe che, al momento determinante, il proprietario fosse in grado di realizzare l'urbanizzazione e l'edificazione del fondo con i propri mezzi, in un futuro prossimo (consid. 6c).

Sachverhalt ab Seite 381

BGE 116 Ib 379 S. 381

Die Rechtvorgängerin der X. AG erwarb am 5. November 1980 die Parzelle Nr. 1376 mit einer Fläche von 9664 m2 im Gebiet Rain/Acher/Bühl unter folgenden Vorbehalten: "3. Sollte das Kaufsobjekt nicht eingezont werden und mangels einer Ein- und Zufahrtsbewilligung in die Gemeindestrasse nicht erschlossen werden können, so verpflichtet sich der Verkäufer, das Kaufsobjekt zu den gleichen Bedingungen, jedoch ohne Zins zurückzukaufen.
4. Das Kaufsgrundstück liegt nach den noch nicht rechtskräftigen Vorlagen in der Bauzone der Gemeinde Weggis und kann unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen überbaut werden. Das Kaufsgrundstück wird übergeben unter Aufhebung jeder Gewähr, soweit gesetzlich zulässig." X. AG übernahm die Liegenschaft mit Übergang von Nutzen und Schaden am 15. März 1982 aufgrund einer Sacheinlage in die zu gründende Aktiengesellschaft. Der Preis für die Sacheinlage wurde auf Fr. 1'600'000.– festgelegt und bezahlt durch Übernahme der Grundpfandschulden im Betrage von Fr. 1'250'000.– und durch Ausgabe von 35 Inhaberaktien im Betrage von Fr. 10'000.–. Im Zeitpunkt des Erwerbs der Liegenschaft im Jahre 1980 sowie auch im Zeitpunkt der Sacheinlage in die Aktiengesellschaft im Februar 1982 verfügte die Gemeinde Weggis über keinen Bauzonenplan. Das Gebiet Rain/Acher/Bühl befand sich vor Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes in einem provisorischen Schutzgebiet II gemäss Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen

BGE 116 Ib 379 S. 382

auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972 (BMR). Gestützt auf die kantonale Vollzugsverordnung vom 14. Januar 1980 zum RPG wies das Baudepartement des Kantons Luzern das Gebiet Rain/Acher/Bühl in Anlehnung an den Nutzungsplanentwurf der Gemeinde, dem die Gemeindeversammlung am 2. Juli 1982 zustimmte und der die Einweisung des Gebiets in die zweigeschossige Wohnzone A vorsah, dessen Rechtskraft jedoch die kantonale Genehmigung nach Art. 26 RPG erforderte, einer provisorischen Bauzone zu. Nachdem der Regierungsrat mit Entscheid vom 18. Juni 1984 die Einweisung des Gebietes Rain/Acher/Bühl in die Bauzone als Problemgebiet nicht genehmigt hatte, erfolgte mit Beschluss vom 26. August 1986 dessen definitive Zuweisung zur Landwirtschaftszone. X. AG gelangte dagegen mit staatsrechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht. Mit Entscheid vom 26. Februar 1987 wurde ihre Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten war. Das Bundesgericht stellte fest, dass sich weder aus der Eigentumsgarantie noch aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ein Anspruch auf Einzonung bisher nicht eingezonten Gebietes ableiten lasse. In tatsächlicher Hinsicht hielt es fest, dass die Gemeinde Weggis über Bauzonen verfüge, welche bereits erheblich grösser seien, als es der Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre erfordere (Art. 15 RPG). Es bestehe daher ein Interesse daran, das rund 8 ha grosse, bisher vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Gebiet, das durch seine Lage oberhalb der Umfahrungsstrasse sachgerecht von der Bauzone unterhalb der Strasse abgegrenzt sei, der Landwirtschaftszone zuzuweisen. X. AG war der Meinung, die Einweisung ihrer Liegenschaft Nr. 1376 als Teil des Gebietes Rain/Acher/Bühl in die Landwirtschaftszone käme einer Enteignung gleich. Sie verlangte daher mit Begehren vom 28. März 1988 die Einleitung des enteignungsrechtlichen Schätzungsverfahrens zur Abgeltung einer materiellen Enteignung, machte primär eine Entschädigungsforderung von insgesamt Fr. 3'064'604.30 zu 5% Zins seit 10. August 1984 geltend und verlangte subsidiär die Feststellung der Entschädigungspflicht. Beide Begehren wurden von der Schätzungskommission mit Entscheid vom 22./29. Mai 1989 abgewiesen.
Am 19. Juni 1989 reichte X. AG beim Verwaltungsgericht des Kantons Luzern Beschwerde ein. Am 1. September 1989 wies das Gericht die Beschwerde in Bestätigung des Urteils der Schätzungskommission ab.

Das Bundesgericht weist die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Erwägungen

aus den folgenden Erwägungen ab:

5. b) Zu Unrecht kritisiert die Beschwerdeführerin die Unterscheidung zwischen Auszonung und Nichteinzonung. Diese ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Revision des Bodenrechts gemäss Volksabstimmung vom 14. September 1969 über die Neuaufnahme der Artikel 22ter und 22quater BV. Auf Grund der bereits vom eidgenössischen Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 (GSchG) getroffenen Anordnung konnte in Gemeinden ohne Zonenplan nur innerhalb des Bereichs des auf den Bedarf von 15 Jahren zu bemessenden generellen Kanalisationsprojektes (GKP) gebaut werden (Art. 19 GSchG, Art. 15 der allgemeinen Gewässerschutzverordnung, AGSchV). In Gemeinden ohne GKP und ohne einen den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Zonenplan durften Baubewilligungen nur innerhalb des engeren Baugebietes, welches das erschlossene und vor der Erschliessung stehende Land erfasst, erteilt werden (Art. 28 AGSchV in der bis zum Inkrafttreten der RPG am 1. Januar 1980 geltenden Fassung). "Vor der Erschliessung" stehend setzt den Bestand einer rechtskräftigen Erschliessungsplanung voraus. Das am 1. Januar 1980 in Kraft getretene Raumplanungsgesetz knüpfte an diese gesetzliche Regelung an. Diese hatte bereits zur Folge, dass entsprechend dem verfassungsrechtlichen Gebot von Art. 22quater BV Land, das ausserhalb der überbaubaren Fläche lag, kein Bauland im Rechtssinne war (vgl. BGE 105 Ia 336 E. 3c mit Verweisungen). Bauland ist nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 in Fortführung der durch das Gewässerschutzgesetz getroffenen Regelung nur das nach den

Grundsätzen des Gesetzes rechtskräftig in Bauzonen eingezonte Land. Da die Gemeinde Weggis keinen Zonenplan im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung besass, ergibt sich aus dieser Regelung schlüssig, dass die Beschwerdeführerin entgegen ihrer Auffassung nicht von einer Auszonung, sondern von einer Nichteinzonung betroffen wurde. Die aufgrund des Zonenplanentwurfes vom kantonalen Baudepartement angeordnete Bezeichnung des Gebietes als provisorisches Baugebiet ändert hieran nichts, da eine solche vorläufige Anordnung nicht den bundesrechtlichen Anforderungen der definitiven Zonenfestsetzung genügte (BGE 114 Ib

309 ff. E. 5c) und da sie - wie dargelegt - nicht von der Einhaltung aller gesetzlichen Voraussetzungen für eine Überbauung zu befreien vermochte.

6. a) Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so löst dies grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (BGE 114 Ib 303 E. 3c mit Verweisungen). Nur ausnahmsweise kann die Nichteinzonung einen Eigentümer enteignungsähnlich treffen. Dies setzt voraus, dass besondere Umstände vorliegen, die zur Folge haben, dass der Grundeigentümer entgegen der allgemeinen Regel von der Planungsmassnahme enteignunsähnlich getroffen wird. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sich die Nichteinweisung in eine Bauzone auf baureifes oder grob erschlossenes Land bezieht, das von einem gewässerschutzrechtskonformen GKP erfasst wird, und wenn der Eigentümer für die Erschliessung und Überbauung dieses Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat. Ein Einzonungsgebot kann zweitens dann zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet (Art. 15 RPG) befindet. Es handelt sich um Fälle, in denen der Betroffene im massgebenden Zeitpunkt aufgrund der objektiv gegebenen besonderen Umstände annehmen durfte, die von ihm beabsichtigte bauliche Nutzung lasse sich wahrscheinlich in naher Zukunft verwirklichen (BGE 112 Ib 403 E. d; 491 E. 5 mit Verweisen; BGE 105 Ia 338 E. 3d). b) (Im vorliegenden Fall liegt kein Ausnahmefall von der Entschädigungslosigkeit der Nichteinzonung vor.) c) Die Beschwerdeführerin macht schliesslich mit Recht nicht geltend, die Nichteinzonung führe zu einem entschädigungspflichtigen Sonderopfer im Sinne des Tatbestandes der materiellen Enteignung. Hievon könnte in der Tat nicht die Rede sein, da ein Sonderopfer ebenfalls voraussetzte, dass die Beschwerdeführerin die Erschliessung und Überbauung ihrer Parzelle aus eigener Kraft in naher Zukunft hätte realisieren können (BGE 108 Ib 351 E. 5a). In dieser Hinsicht unterscheidet sich der vorliegende Fall von der in BGE 114 Ib 305 ff. nur teilweise publizierten Sache, in der das Bundesgericht in begrenztem Ausmass eine enteignungsgleiche Wirkung einer raumplanerisch gerechtfertigten Schutzzonenzuweisung bejahte, weil diese zur Folge hatte, dass ein baureifer Abschnitt einer Parzelle, dessen abwassermässige Entsorgung der Eigentümer zu einem wesentlichen Teil finanziert hatte und der in

einer vorläufigen Bauzone im Sinne von Art. 36 Abs. 3 RPG lag, nicht mehr überbaut werden konnte. Die Überbauung des entsprechenden Abschnittes hätte der Eigentümer aus eigener Kraft realisieren können. So verhält es sich im vorliegenden Falle des unerschlossenen landwirtschaftlich genutzten Hanggeländes Rain/Acher/Bühl nicht. Die Beschwerdeführerin konnte zu keiner Zeit auf ihrer unerschlossenen Parzelle eine Überbauung realisieren. Dementsprechend besass sie entgegen ihrer Auffassung zu keiner Zeit Bauland im enteignungsrechtlichen Sinne. Hieran vermochten auch allfällige Meinungsäusserungen von Mitgliedern des Gemeinderates über die Möglichkeiten einer Erschliessung nichts zu ändern, da die Baureife des Landes die rechtskräftige Festsetzung der Bauzone, des Strassenplanes und schliesslich die Erstellung der Erschliessungsanlagen in Verbindung

mit den nötigen Parzellarordnungsmassnahmen voraussetzt. Es lag nicht in der Macht der Beschwerdeführerin, die entsprechenden Beschlüsse, auf deren Erlass sie keinen Rechtsanspruch besass und die überdies die Beteiligung der übrigen Eigentümer des zu erschliessenden und für eine Überbauung zu ordnenden Gebiets erforderten, herbeizuführen. Auch die Auflage eines Strassenprojektes hätte hieran nichts zu ändern vermocht. Die Beschwerdeführerin übernahm die Parzelle Nr. 1376 als Sacheinlage bei ihrer Gründung am 15. Februar 1982 auf ihr Risiko. Es liegen daher keine objektiv gegebenen besonderen Umstände vor, die trotz fehlender Baulandqualität im enteignungsrechtlichen Sinne zu einem enteignungsgleichen Eingriff der Landwirtschaftszonenfestsetzung führen würden. Den entsprechenden Folgerungen der kantonalen Vorinstanzen ist vielmehr zuzustimmen, was zur Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen muss.