Urteilskopf

117 Ib 497

58. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. Oktober 1991 i.S. B. und Mitbeteiligte gegen Gemeinde Wallisellen und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde).
Regeste (de):
Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten.

1. Rechtsweg. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 7a).

2. Voraussetzungen gemäss Art. 4 BV in Verbindung mit Art. 22ter BV für den Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten (E. 7b).

3. Ersatz der Kosten eines privaten Quartierplanverfahrens? (E. 7c).

Regeste (fr):
Indemnité pour les frais d'un plan exécuté en vain.

1. Voies de droit. Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 7a).

2. Conditions découlant de l'art. 4 Cst. en relation avec l'art. 22ter Cst. pour fonder le droit à une indemnité pour les frais d'un plan exécuté en vain (consid. 7b).

3. Indemnité pour les frais découlant d'une procédure privée de plan de quartier? (consid. 7c).

Regesto (it):
Indennità per spese relative ad un piano divenuto inutile.

1. Vie legali. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 7a).

2. Condizioni alle quali l'art. 4 Cost. - in relazione con l'art. 22ter Cost. - permette di assegnare un'indennità per spese derivanti da un piano divenuto inutile (consid. 7b).

3. Indennità per spese derivanti da una procedura privata di piano di quartiere? (consid. 7c).

Sachverhalt ab Seite 497

Der Hörnligraben ist eine bisher weitgehend unüberbaute, landwirtschaftlich genutzte Talmulde östlich des Dorfes Rieden im Gemeindebann Wallisellen. Im Jahre 1970 wurde in diesem Gebiet ein privates Quartierplanverfahren durchgeführt. Der Vollzug des Quartierplans kam nicht über die Grundbuchmutationen hinaus. Am 14. Juni 1981 wurde in Wallisellen eine Initiative angenommen, gemäss welcher das Hörnligrabengebiet, soweit es noch nicht überbaut war, der Freihaltezone zugeteilt wurde. Dieser Entscheid

blieb unangefochten und wurde vom Regierungsrat des Kantons Zürich am 14. Oktober 1981 genehmigt. In den Jahren 1981 und 1982 meldeten die meisten Eigentümer von Grundstücken in der Freihaltezone Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung bzw. für unnütz gewordene Planungskosten an. Die Schätzungskommission verpflichtete mit Entscheid vom 13. Mai 1985 die Gemeinde Wallisellen zu Bauverbotsentschädigungen. Sie ging übereinstimmend mit den Parteien davon aus, dass die Zuweisung zur Freihaltezone für das gesamte erfasste Gebiet eine materielle Enteignung bedeute, merkte allerdings den Vorbehalt der Gemeinde an, in einem allfälligen verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren eine materielle Enteignung zu bestreiten.
Das Verwaltungsgericht behandelte die von der Gemeinde Wallisellen erhobene Einsprache als verwaltungsrechtliche Klage der Gemeinde gegen die erwähnten Grundeigentümer und hiess mit Entscheid vom 29. September 1989 die Klage teilweise gut. Die betroffenen Grundeigentümer führen Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerden ab und tritt auf die staatsrechtlichen Beschwerden nicht ein.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

7. Die Beschwerdeführer Erben G. haben im kantonalen Verfahren für den Fall, dass das Verwaltungsgericht keine materielle Enteignung annähme und keinen vollen Verkehrswert für den Heimschlag zuspräche, eine Ersatzforderung geltend gemacht, das heisst jenen Betrag, den sie gemäss ihren Angaben für den Quartierplan Nr. 40 aufwenden mussten. Diese Forderung ist vom Verwaltungsgericht abgewiesen worden. Die Erben G. verlangen mit staatsrechtlicher Beschwerde die Aufhebung des Entscheids in diesem Punkte wegen Verletzung von Art. 4 BV.
a) Gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) sieht Art. 34 Abs. 1 RPG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor. Art. 5 RPG handelt von Ausgleich und Entschädigung. Für Planungen, die zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen, sieht Abs. 2 der Bestimmung volle Entschädigung vor. Im vorliegenden Fall kommt aber die Zuweisung der Grundstücke der Beschwerdeführer zur Freihaltezone keiner

Enteignung gleich, soweit das Verwaltungsgericht diese Wirkung verneint hat. Es fragt sich daher, ob die von den Erben G. erhobene Forderung auf Ersatz ihrer Planungskosten im verwaltungsgerichtlichen oder im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren zu beurteilen ist. In BGE 108 Ib 352 ff. E. 4 beurteilte das Bundesgericht die Frage, ob das Berner Verwaltungsgericht eine Entschädigung für aufgewendete Planungskosten zu Recht als Sonderopferentschädigung zusprechen durfte, auf Beschwerde des entschädigungspflichtigen Gemeinwesens hin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Dies lag nahe, weil zu entscheiden war, ob das vom Verwaltungsgericht besonders konzipierte Sonderopfer unter den Tatbestand der materiellen Enteignung zu subsumieren war. Im nicht veröffentlichten Entscheid vom 27. September 1989 i.S. G. c. Gemeinde Birsfelden beurteilte das Bundesgericht eine entsprechende Forderung der beschwerdeführenden Eigentümer ebenfalls im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, ohne sich mit der Rechtsmittelfrage näher auseinanderzusetzen (E. 7). ENRICO RIVA (Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 329 ff.) möchte zwischen dem Tatbestand der

materiellen Enteignung und einer aus dem Grundgedanken des Vertrauensschutzes hergeleiteten Entschädigung unterscheiden, wobei er u.a. auf BGE 102 Ia 252 E. 7 verweist. In dieser im Jahre 1976 entschiedenen Sache ging es um eine auf eine Denkmalschutzmassnahme gestützte Entschädigungsforderung, die das Bundesgericht im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren beurteilte, wobei es u.a. auch seine Rechtsprechung zu einem aus Art. 4 BV abgeleiteten Anspruch auf Ersatz nutzlos gewordener Aufwendungen präzisierte. Aus diesem vor Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes ergangenen Entscheid kann nicht ohne weiteres geschlossen werden, entsprechende Ansprüche seien ausschliesslich im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren zu beurteilen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur materiellen Enteignung kommt dem Gedanken des Vertrauensschutzes erhebliche Bedeutung zu, was auch RIVA anerkennt. Selbst wenn man eine ausgeprägtere Differenzierung der Entschädigungstatbestände, die auf Planungen zurückzuführen sind, in Erwägung ziehen wollte, wäre hieraus nicht ohne weiteres zu schliessen, dass Forderungen auf Ersatz von Projektierungskosten, die zufolge von Planfestsetzungen nutzlos werden, nur im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren zu prüfen wären. Zu beachten ist vielmehr, dass das

Vertrauen, das aus der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie fliesst, vielfach mit den weiteren Vertrauensschutzerwägungen, die an Rechtsänderungen anknüpfen, verflochten ist. Eine unterschiedliche Behandlung von Forderungen auf Ersatz von Planungskosten im Rechtsmittelverfahren würde zu unnötigen Komplikationen führen und hätte u.a. zur Folge, dass dem entschädigungspflichtigen Gemeinwesen der Rechtsweg ans Bundesgericht verschlossen wäre. Auch die umfassende Verweisung in Art. 34 Abs. 1 RPG auf Art. 5 RPG - nicht nur auf Art. 5 Abs. 2 RPG - weist darauf hin, dass der Gesetzgeber zur Beurteilung von Forderungen, die auf Nachteile von Planungsmassnahmen zurückzuführen sind, das verwaltungsgerichtliche Verfahren zur Verfügung stellen wollte. Im vorliegenden Falle liegt dies auch deshalb nahe, weil die Beschwerdeführer in erster Linie eine materielle Enteignung geltend machen, die sie aus der Festsetzung der Freihaltezone herleiten, mit der sie auch die Nutzlosigkeit ihrer Planungsaufwendungen begründen. Im übrigen kann die Frage aufgeworfen werden, ob in einem solchen Falle nicht insoweit von einer im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG enteignungsgleichen Wirkung der Planungsmassnahme gesprochen werden müsste, als Projektierungskosten nutzlos werden. Mit dem Ersatz der unnützen Aufwendungen würde in diesem Falle voll entschädigt (HEINZ AEMISEGGER, Besprechung des Werkes von Enrico Riva, SJZ 87/1991 161, 163 f., Ziff. 5). Die Frage kann offengelassen werden. Eine einheitliche Beurteilung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren liegt jedenfalls nahe. Soweit sich die Beschwerdeführer auf eine Verletzung ihrer verfassungsmässigen Rechte berufen, ist zu beachten, dass insoweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Rolle der staatsrechtlichen Beschwerde übernimmt (BGE 115 Ib 208 E. 3; BGE 110 Ib 257 E. 1). b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat ein Bauherr keinen Anspruch auf Ersatz nutzlos gewordener Planungskosten, wenn sein Vorhaben aufgrund der geltenden Bauvorschriften nicht bewilligt werden kann. Dies würde selbst dann gelten, wenn der Bauherr ein dem geltenden Recht entsprechendes Baugesuch eingereicht hätte, dann aber bis zum Entscheid über die Bewilligung die gesetzlichen Grundlagen zum Nachteil des Gesuchstellers geändert worden wären. Hat jedoch gerade die Einreichung eines bestimmten Baugesuchs Anlass zur Änderung der Bauordnung gegeben, weil die Baubehörden die Ausführung des Vorhabens auf

diese Weise verhindern wollten, so kann eine Entschädigung für die nutzlos gewordenen Aufwendungen oh-

ne Verletzung von Art. 4 BV in Verbindung mit Art. 22ter BV nicht verweigert werden, wenn die Absicht der Baubehörden für den Grundeigentümer nicht voraussehbar war. Ersatz muss sodann auch in denjenigen Fällen geleistet werden, in welchen dem Bauwilligen vor Einreichung des Baugesuchs Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften gegeben worden waren und dieser im Vertrauen darauf Projektierungskosten aufgewendet hatte.
c) Wie das Verwaltungsgericht zutreffend annehmen durfte, sind auch diese Voraussetzungen für den Ersatz der von den Beschwerdeführern für die Quartierplanung aufgewendeten Kosten nicht erfüllt. Diese hatten den Quartierplan für die Feinerschliessung im damaligen privaten Quartierplanverfahren in Kenntnis der Erschliessungsproblematik aufgestellt. Der Verlauf ihrer Bemühungen bestätigt, dass sie aus eigener Initiative die Quartierplanung in der Hoffnung durchführten, der Anschluss des Quartierplangebietes an das übergeordnete Strassennetz lasse sich verwirklichen. Dass die Gemeinde am privaten Quartierplanverfahren mitgewirkt und verlangt hatte, das Areal für die geplante Haupterschliessungsstrasse, die Hörnligrabenstrasse, müsse ausgeschieden werden, entspricht dem Quartierplanrecht, ist aber für die Beurteilung der Entschädigungsfrage nicht entscheidend: die Mitwirkung der Gemeinde war für die Planungsarbeiten nicht kausal und bedeutete auch keine Zusicherung, den Plan ausführen zu dürfen. Weil das Hörnligrabengebiet nicht an das übergeordnete Strassennetz angeschlossen und daher auch die Hörnligrabenstrasse nicht realisiert werden konnte, konnten die Beschwerdeführer ihre Grundstücke nicht überbauen. Aus der Zustimmung der Gemeinde zum privaten Quartierplan kann keine Verpflichtung der Gemeinde zum Ausbau des übergeordneten Strassennetzes abgeleitet werden. Vertrauen in den Bestand des Planes, das gegebenenfalls eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens zu begründen vermöchte, könnten die Beschwerdeführer nur geltend machen, wenn es ihnen möglich gewesen wäre, aus eigener Kraft ihre Grundstücke in naher Zukunft baureif zu machen. Da ihnen das nicht möglich war und sie die private Quartierplanung auf ihr Risiko ausführten, entfällt ein Anspruch auf Ersatz der für das Quartierplanverfahren aufgewendeten Kosten.