Urteilskopf

118 Ib 341

44. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 30. November 1992 i.S. M. gegen Kanton Zürich und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 5 Abs. 2 RPG; materielle Enteignung, Nichteinzonung von Rebland.

Die Verweigerung des Einbezugs von Parzellen in die Bauzone, für welche ein Einzonungsgebot bestand, kann ausnahmsweise eine materielle Enteignung bewirken, wenn besondere Umstände gegeben sind. Solche Umstände liegen nicht vor, wenn:

- das Land nicht weitgehend überbaut ist (E. 4a);

- die gewässerschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Erschliessung nicht erfüllt sind (E. 4b);

- auch keine besonderen Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes die Einzonung in eine Bauzone erforderten (E. 4d).

Regeste (fr):
Art. 5 al. 2 LAT; expropriation matérielle, refus de classer un vignoble en zone à bâtir.

Le refus de classer dans la zone à bâtir des parcelles qui auraient dû l'être peut conduire exceptionnellement à une expropriation matérielle. Ces circonstances particulières ne sont pas réunies lorsque:

- le terrain n'est pas déjà largement bâti (consid. 4a);

- les prescriptions de la législation protégeant les eaux ne sont pas satisfaites (consid. 4b);

- le principe de la confiance ne commande pas le classement en zone à bâtir (consid. 4d).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 2 LPT; espropriazione materiale, rifiuto di includere un vigneto in zona edificabile.

Il rifiuto di includere nella zona edificabile particelle che avrebbero dovuto esserlo, può, in circostanze eccezionali, determinare un'espropriazione materiale. Tali circostanze non sono date quando:

- il terreno non è edificato in larga misura (consid. 4a);

- i presupposti per l'urbanizzazione previsti dalla legislazione sulla protezione delle acque non sono adempiuti (consid. 4b);

- la protezione della buona fede non richiede l'inclusione nella zona edificabile (consid. 4d).

Sachverhalt ab Seite 342

BGE 118 Ib 341 S. 342

M. war bis März 1991 Eigentümer des Rebengebiets "Schipfgut" in Herrliberg. Dieses umfasst nebst verschiedenen kleineren Parzellen die Grundstücke Kat.Nrn. 4417 (35'763 m2) und 3853 (51'231 m2). Die Grundstücke erstrecken sich von der am Zürichseeufer liegenden Seestrasse über den ansteigenden Rebhang bis auf das höher gelegene Plateau und werden durch die quer durch das Gebiet führende Bahnlinie Zürich-Rapperswil getrennt. Die genannten Parzellen lagen nach dem Zonenplan zur Bauordnung der Gemeinde Herrliberg vom 25. März 1953 (BauO 1953) grösstenteils in der Zone W III (Landhauszone, Gebiet zwischen Hangkante und Seestrasse) sowie die Fläche auf dem Plateau in der Zone W II (2geschossige offene Bebauung). Im Rahmen der Zonenplanrevision vom 7. Februar 1968 (BauO 1968) wurde das Land zwischen Hangkante und Bahnlinie neu beinahe vollständig der Freihaltezone zugewiesen. Der dagegen erhobene Rekurs des Grundeigentümers ist vom Regierungsrat bis heute nicht beurteilt worden; bei der Genehmigung der Bauordnung von 1968 nahm der Regierungsrat das ganze Areal des Schipfguts zwischen Hangkante und Seestrasse von der Genehmigung aus. Anlässlich der Festsetzung des kantonalen Gesamtplans vom 10. Juli 1978 wurden für das Schipfgut sowie für das unmittelbar angrenzende, in der Gemeinde Erlenbach liegende Areal Mariahalden (ebenfalls Reben) Verhandlungen zwischen den Eigentümern, den Gemeinden und dem Kanton vorbehalten. Mit Ergänzungsbeschluss vom 4. Februar 1985 bezeichnete der Kantonsrat das Gelände Mariahalden und Schipfgut als Trenngebiet. Die Gemeindeversammlung Herrliberg setzte am 20. November 1985/25. Juni 1986 die neue Bau- und Zonenordnung (BauO 1986) fest, welche vom Regierungsrat am 19. März/27. August 1986 genehmigt wurde. Die kantonalen und regionalen Nutzungszonen im Gemeindegebiet von Herrliberg wurden von der Direktion der öffentlichen Bauten (Baudirektion) am 13. März 1986 festgelegt. Damit gelangten vom Schipfgut rund 64'097 m2 in die Freihaltezone. M. meldete am 23. Januar 1987 Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung an. Nach erfolglos gebliebenen Einigungsverhandlungen ersuchte der Staat Zürich das Statthalteramt Meilen am 10. November 1987 um Einleitung des Schätzungsverfahrens. Das Statthalteramt überwies die Akten der kantonalen Schätzungskommission II. Diese bejahte in ihrem Entscheid vom 15. Dezember 1989 für das seeseits der Bahnlinie gelegene Grundstück Kat.Nr. 4417 teilweise eine Entschädigungspflicht des Staates wegen materieller Enteignung und setzte die Entschädigung auf

BGE 118 Ib 341 S. 343

Fr. 715.–/m2 (Verkehrswert Fr. 750.– minus Restlandwert Fr. 35.–/m2) fest. Im übrigen hielt sie fest, dass die Zuweisung der übrigen Parzellen des Schipfguts zur Freihaltezone keine materielle Enteignung bewirkt habe. Gegen diesen Entscheid gelangte der Staat Zürich an das kantonale Verwaltungsgericht mit dem Antrag, es sei festzustellen, dass mit der Zuweisung des Grundstücks Kat.Nr. 4417 zur Freihaltezone keine materielle Enteignung erfolgt sei. M. akzeptierte im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht den Entscheid der Schätzungskommission II insoweit darin bezüglich der kleineren Parzellen (Kat.Nrn. 4419, 4420, 4425 und 4393) das Vorliegen einer materiellen Enteignung verneint wurde. Für die Grundstücke Kat.Nrn. 3853 und 4417 verlangte der Grundeigentümer hingegen eine Bauverbotsentschädigung von insgesamt rund 41 Mio. Franken. Das Verwaltungsgericht erkannte mit Urteil vom 23. Oktober 1991, dass auch die Zuweisung der Grundstücke Kat.Nrn. 3853 und 4417 zur kantonalen Freihaltezone für den Grundeigentümer keine materielle Enteignung bewirkt habe und dass ihm daher der Staat Zürich keine Entschädigung schulde. Gegen diesen Verwaltungsgerichtsentscheid führt M. Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt, es sei festzustellen, dass die Zuweisung der Grundstücke Kat.Nrn. 3853 und 4417 zur kantonalen Freihaltezone eine materielle Enteignung bewirkt habe. Eine Delegation des Bundesgerichts führte am 16. September 1992 einen Augenschein mit Instruktionsverhandlung an Ort und Stelle durch. Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. c) (Vorliegen einer Nichteinzonung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bejaht; vgl. BGE 118 Ib 41 f. E. 2c.)

4. Wie das Bundesgericht wiederholt ausgeführt hat, löst die Nichteinzonung in eine Bauzone grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (BGE 116 Ib 384 E. 6a, BGE 114 Ib 303 E. 3c, BGE 107 Ia 89, Urteil vom 2. Oktober 1991 in ZBl 93/1992, S. 372 ff.). Nur ausnahmsweise kann die Nichteinzonung den Eigentümer enteignungsähnlich treffen, etwa dann, wenn er baureifes oder groberschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtskonformen Generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird, und wenn er für die Erschliessung und Überbauung seines Landes schon

BGE 118 Ib 341 S. 344

erhebliche Kosten aufgewendet hat (so schon BGE 105 Ia 338 E. 3d), wobei diese Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen (ENRICO RIVA, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 180 N. 99). Sodann können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück unter Umständen hätte eingezont werden müssen (BGE 112 Ib 403 E. 6d; in BGE 117 Ib 4 nicht publizierte E. 4). Ein Einzonungsgebot kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet befindet (Art. 15 lit. a und 36 Abs. 3 RPG; BGE 116 Ib 384 E. 6a). Solche Umstände hätten möglicherweise eine Einzonung gebieten können, so dass der Eigentümer am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen durfte. Trifft all dies jedoch nicht zu, so kann nicht von einer enteignungsgleichen Wirkung der Nichteinzonung von Land in eine Bauzone gesprochen werden. Der Eigentümer besitzt grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone (BGE 116 Ia 235 E. 4c; BGE 114 Ia 33 E. 6 mit Hinweisen), auch nicht, wenn er erschlossenes oder erschliessbares Land besitzt (BGE 116 Ia 195 E. 3c und d; 202 E. 2b mit Hinweisen). Dies ergibt sich aus dem Vorrang der rechtlichen Gegebenheiten, auf die in erster Linie abzustellen ist. Erste Voraussetzung der Überbaubarkeit einer Parzelle und damit deren Baulandqualität bildet die Zugehörigkeit des entsprechenden Landes zu einer Bauzone, welche den aus der Neuordnung des Bodenrechts fliessenden verfassungs- und gesetzmässigen Anforderungen entspricht und welche die Berechtigung zum Bauen einschliesst (BGE 118 Ib 42 E. 2d, BGE 114 Ib 304 E. 3d und e mit Hinweisen). Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, liegen im vorliegenden Fall keine besonderen Umstände der vorne erwähnten Art vor, welche die Nichteinzonung der streitbetroffenen Grundstücke als enteignungsähnlichen Eingriff erscheinen liessen. a) Nach Art. 15 lit. a RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist. Der Begriff des weitgehend überbauten Landes ist eng zu verstehen; er umfasst im wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich (BGE 118 Ib 45 E. 4a) und eigentliche Baulücken (BGE 116 Ia 201 E. 2b mit Hinweis). Gleich verhält es sich mit dem weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art. 36 Abs. 3 RPG, welches von Bundesrechts wegen als vorläufige Bauzone gilt, solange keine Bauzonen nach Art. 14 ff. RPG bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht.

BGE 118 Ib 341 S. 345

Art. 15 lit. a RPG ist in diesem Zusammenhang nicht absolut aufzufassen, sondern stellt als Planungsgrundsatz

eine Anweisung an die Planungsorgane dar. Diese müssen bei der Planung die Ausdehnung der bestehenden Bebauung berücksichtigen und vorhandene Lücken schliessen, wenn dies aufgrund der Interessenabwägung mit den übrigen Grundsätzen und Zielen der Raumplanung (insbesondere Art. 1-3 RPG) vereinbar ist (vgl. Urteile des Bundesgerichts vom 18. September 1992 i.S. D.S. c. Gemeinde Männedorf und vom 11. November 1992 i.S. Gemeinde Horgen).
Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass sich das über 5 ha grosse Rebland mitten im Siedlungsgebiet befinde. Das Bundesgericht konnte sich am Augenschein davon überzeugen, dass die Bebauung auf dem Gemeindegebiet von Herrliberg von Südosten her unmittelbar an das Rebland des Schipfguts heranreicht. Indessen befinden sich auf dem nördlich angrenzenden Rebhang "Mariahalden" und auf dem Plateau noch ausgedehnte unüberbaute Flächen. Es kann somit im vorliegenden Fall im Hinblick auf die Grösse des Schipfguts und die umliegenden unüberbauten Flächen nicht von "weitgehend überbautem Gebiet" im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gesprochen werden. Auch aus der vom Beschwerdeführer eingereichten Fotodokumentation lässt sich kein anderer Schluss ziehen. b) Bei der Prüfung der Frage, ob der Beschwerdeführer baureifes oder groberschlossenes Land besass, das von einem gewässerschutzrechtskonformen GKP erfasst war, ergibt sich, dass für das streitbetroffene Land zwischen Hangkante und Seestrasse überhaupt kein GKP vorlag. Der Beschwerdeführer wendet allerdings ein, der Kanton Zürich habe bereits in den 60er Jahren die Freihaltung dieses Gebiets beabsichtigt, und aus diesem Grund würden die hier betroffenen Parzellen vom GKP nicht erfasst. Darin erblickt der Beschwerdeführer eine unzulässige Vorwirkung der planerischen Absichten des Kantons, welche nicht zum Ausschluss von Entschädigungsansprüchen führen dürften. Dieser Einwand ist nicht stichhaltig. Zwar trifft zu, dass der Kanton Zürich bereits in den 60er Jahren Freihalteabsichten für das Schipfgut hegte. Bei der Genehmigung des GKP 1963 verlangte der Regierungsrat jedoch ausdrücklich die Aufnahme der "Seezone" zwischen Bahnlinie und See in das GKP, was dazu führte, dass die Gemeinde das GKP im Jahre 1967 ergänzte, allerdings wiederum ohne die streitbetroffenen Flächen des Schipfguts zwischen Hangkante und Seestrasse in das GKP aufzunehmen. Der diesbezügliche

Genehmigungsentscheid des Regierungsrats wurde rechtskräftig. Aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass das GKP und dessen Ergänzung vom Regierungsrat zu Unrecht genehmigt worden wären. Selbst wenn das GKP durch die Freihalteabsichten des Kantons beeinflusst worden sein sollte, was heute nicht mehr mit Sicherheit festgestellt werden kann, ist das GKP nicht zu beanstanden. Vielmehr ist die Nichtaufnahme des Schipfguts in das GKP der Gemeinde Herrliberg Ausdruck dessen, dass dieses Rebland bereits in den 60er Jahren nach den Vorstellungen der Planungsorgane nicht ohne weiteres überbaut werden sollte.
Damit kann festgehalten werden, dass das Land zwischen der Hangkante und der Seestrasse spätestens seit dem 1. Juli 1972 aus gewässerschutzrechtlichen Gründen kein Bauland im Rechtssinn darstellte und dass auch keine realistische Überbauungsmöglichkeit mehr bestand, und zwar ungeachtet des Umstands, dass der Regierungsrat die kommunale Bau- und Zonenordnung aus dem Jahre 1968 bezüglich des hier umstrittenen Areals nicht genehmigte und den vom Beschwerdeführer erhobenen Rekurs nicht behandelte (vgl. Urteil vom 2. Oktober 1991 in ZBl 93/1992, S. 376 ff. E. 3a). Einzig die rund 4000 m2 Land auf dem Plateau hinter der Hangkante, welche ebenfalls der Freihaltezone zugewiesen wurden, sind vom rechtskräftigen GKP erfasst. Zur Erschliessung dieser Fläche hat der Beschwerdeführer zudem Land für den Ausbau der Bölstrasse abgetreten. Trotz dieser Umstände trifft die Freihaltezone den Beschwerdeführer im Hinblick auf die genannte Fläche auf dem Plateau nicht enteignungsähnlich. Die Landabtretung zum Ausbau der Bölstrasse erfolgte nach den Abklärungen am bundesgerichtlichen Augenschein gegen Entschädigung, so dass nicht gesagt werden kann, der Beschwerdeführer habe für die Erschliessung der Fläche auf dem Plateau schon erhebliche Kosten aufgewendet. Ausserdem besitzt M. auf dem Plateau beidseits der Bölstrasse Land in der Bauzone, für welches die Landabtretung zum Strassenausbau auch unter Berücksichtigung der Freihaltezone ohne weiteres gerechtfertigt erscheint. c) Das Verwaltungsgericht hat sich im angefochtenen Entscheid ausführlich mit der strassenmässigen Erschliessungssituation und einer allfälligen Quartierplanpflicht auseinandergesetzt. Nachdem sich im bundesgerichtlichen

Verfahren nun ergeben hat, dass die abwassertechnische Erschliessung sowohl unter den massgebenden rechtlichen Gesichtspunkten (fehlendes GKP) als teilweise auch in tatsächlicher Hinsicht (ungenügende Kapazität der bestehenden

BGE 118 Ib 341 S. 347

Anlagen unterhalb der Bahnlinie) eine Überbauung der streitbetroffenen Flächen nicht zulässt, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit der Kritik des Beschwerdeführers am angefochtenen Entscheid. d) Besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes, wonach die nun in der Freihaltezone liegenden Flächen des Schipfgutes in eine Bauzone hätten eingezont werden müssen, sind nicht ersichtlich. Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, der Kantonsrat habe das Trenngebiet, welches zur Festsetzung der Freihaltezone führte, nur erlassen, weil die finanziellen Mittel zur Bezahlung einer allfälligen Entschädigung wegen materieller Enteignung im Fonds für Natur- und Heimatschutz vorhanden gewesen seien. Dieses Argument ändert nichts daran, dass für die streitbetroffenen Flächen kein Einzonungsgebot bestand. Der Beschwerdeführer kann sich denn auch nicht auf bestimmte Umstände oder verbindliche Zusicherungen der für die Nutzungsplanung oder deren Genehmigung zuständigen Behörden berufen, aus welchen sich ergeben würde, dass er mit einer Einzonung hätte rechnen dürfen. Dass der Regierungsrat in seiner Vorlage an den Kantonsrat vor der Festsetzung des Trenngebiets eine beschränkte Überbauung hätte zulassen wollen, konnte beim Beschwerdeführer nicht eine Vertrauensposition im Sinne der Rechtsprechung begründen. Ebensowenig führt der Umstand, dass im Laufe der Jahrzehnte wiederholt ergebnislose Gespräche zwischen dem Grundeigentümer und den Behörden über allfällige Entschädigungszahlungen geführt wurden, zur Annahme eines Einzonungsgebots. Aus diesem Umstand ist im Gegenteil zu schliessen, dass die Einzonung der streitbetroffenen Flächen bereits Jahre vor dem Stichtag unwahrscheinlich war. Im übrigen gingen die vom Beschwerdeführer angeführten Gespräche über die Entschädigungsfrage offensichtlich von der früheren, vor Inkrafttreten des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes befolgten Praxis des Zürcher Verwaltungsgerichts aus, die vom Bundesgericht in den Jahren 1983 und 1984 ausdrücklich abgelehnt worden war (vgl. BGE 109 Ib 115, BGE 110 Ib 31 E. 3). Es kann ihnen daher auch zufolge der verbindlichen bundesrechtlichen Festlegung des Begriffs der materiellen Enteignung keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen werden. e) Schliesslich kann darauf hingewiesen werden, dass sich das Bundesgericht bereits verschiedentlich mit der Frage zu befassen hatte, ob die Pflicht zur Freihaltung von Rebland eine materielle Enteignung bewirke (vgl. BGE 114 Ib 100 ff., BGE 106 Ia 369 ff., nicht publizierte Urteile vom 21. März 1978 i.S. F.G. und i.S. P.C., vom 17. April 1985 i.S. V., Urteil vom 15. Mai 1985 i.S. B. AG, publiziert

BGE 118 Ib 341 S. 348

in Raumplanung 3/85, S. 24, nicht publizierte Urteile vom 19. Mai 1987 i.S. N., vom 20. Mai 1987 i.S. R., vom 26. Januar 1990 i.S. B. sowie vom 7. Dezember 1990 i.S. Staat Zürich). Auch wenn die Frage, ob eine materielle Enteignung vorliege, in jedem Einzelfall aufgrund der gegebenen Verhältnisse zu prüfen ist, ergibt sich aus der erwähnten Rechtsprechung, dass planerische Anordnungen zur Freihaltung von bewirtschafteten Rebparzellen unter Beibehaltung der bisher ausgeübten Nutzung kaum je zum Entzug einer höchstwahrscheinlich in naher Zukunft zu verwirklichenden Baumöglichkeit führten. In Übereinstimmung mit der in den angeführten Fällen gegebenen Rechtslage konnte der Beschwerdeführer auch im vorliegenden Fall jedenfalls seit Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes im Jahre 1972 und somit insbesondere am massgebenden Stichtag nicht mit einer Überbauung seiner Rebparzellen in naher Zukunft rechnen. Er hat nach den unbestrittenen An-

gaben des kantonalen Rebbaukommissariats seit 1979 vielmehr Teile der Reben erneuert und die betroffenen Grundstücksteile mit einer 20jährigen Rebverpflichtung belastet. Auch aus diesem Grund konnte nicht damit gerechnet werden, eine Überbauung lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Dass der Beschwerdeführer befürchtet, die Erhaltung des Rebguts am Siedlungsrand von Herrliberg werde zunehmend schwieriger, weshalb die teilweise Realisierung als Bauland ins Auge gefasst werden müsse, ist angesichts der bisherigen baulichen Entwicklung der Umgebung verständlich. Es befindet sich allerdings nicht der gesamte Grundbesitz des Beschwerdeführers in der Freihaltezone. Einerseits liegen etwa 4-5 Bauplätze auf Land in der Bauzone, welches heute als Rebland bewirtschaftet wird. Zudem gehört dem Beschwerdeführer auch Land in der Bauzone auf dem Plateau, welches an die Freihaltezone angrenzt. Er hat demnach einen erheblichen Einfluss auf die Nutzung eines wichtigen Teils der Umgebung des Gutsbetriebs. Im übrigen liegen in mehreren Gebieten der Schweiz, etwa in den Kantonen Neuenburg, Waadt oder Tessin, für den Rebbau durchaus vergleichbare Verhältnisse vor.