Urteilskopf

119 Ib 124

15. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Januar 1993 i.S. M. gegen Kanton Aargau und Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 5 Abs. 2 RPG; materielle Enteignung; Schutzzonenfestsetzung durch den Kanton.

1. Zusammenfassung der Rechtsprechungsgrundsätze zur materiellen Enteignung; die Festsetzung von Zonen gemäss Art. 14 ff. RPG in Erfüllung des Raumplanungsauftrages (Art. 22quater BV) ist Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Eigentumsordnung (Art. 22ter BV; E. 2).

2. Anforderungen des Bundesrechts an Zonenpläne; Nichteinzonung (E. 3).

3. Eine für sich allein betrachtet überbaubare Parzelle ist nicht baureif, wenn eine systematischen Quartiererschliessung und notwendige Parzellarordnungsmassnahmen fehlen (E. 4a). Begriff des weitgehend überbauten Gebiets (E. 4b).

4. Kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Weiterbestand einer altrechtlichen Bauzone,

- wenn eine Gemeinde auf eine den Anforderungen des Bundesrechts entsprechende Bauzonenbegrenzung verzichtet hat (E. 4c, aa);

Regeste (fr):
Art. 5 al. 2 LAT; expropriation matérielle; création d'une zone protégée cantonale.

1. Résumé de la jurisprudence relative à l'expropriation matérielle; l'adoption des zones selon les art. 14 ss LAT dans l'accomplissement du mandat constitutionnel d'aménager le territoire (art. 22quater Cst.) concrétise la garantie de la propriété (art. 22ter Cst.; consid. 2).

2. Exigences du droit fédéral relatives aux plans de zones; refus de classement (consid. 3).

3. Une parcelle qui, considérée pour elle-même, est bâtissable, n'est toutefois pas apte à la construction, lorsque l'équipement complet du quartier et les mesures nécessaires au lotissement font défaut (consid. 4a). Notion de domaine largement bâti (consid. 4b).

4. Pas de droit au maintien d'une zone à bâtir adoptée sous l'ancien droit,

- lorsqu'une commune a négligé de réduire la zone à bâtir conformément au droit fédéral (consid. 4c, aa);

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 2 LPT; espropriazione materiale; istituzione di zone di protezione cantonali.

1. Riepilogo dei principi giurisprudenziali relativi all'espropriazione materiale; l'istituzione di zone giusta gli art. 14 segg. LPT in esecuzione del mandato costituzionale di pianificare il territorio (art. 22quater Cost.) concreta la garanzia della proprietà (art. 22ter Cost.; consid. 2).

2. Esigenze poste dal diritto federale ai piani di zona; rifiuto di attribuire un fondo alla zona edificabile (consid. 3).

3. Una particella che, considerata di per sé, è edificabile, non è tuttavia atta alla costruzione quando l'urbanizzazione completa del quartiere e le misure necessarie alla lottizzazione fanno difetto (consid. 4a). Nozione di terreni già edificati in larga misura (consid. 4b).

4. Nessun diritto al mantenimento di una zona edificabile istituita in base al diritto previgente,

- quando un comune ha omesso di ridurre la zona edificabile conformemente al diritto federale (consid. 4c, aa);

Sachverhalt ab Seite 125

BGE 119 Ib 124 S. 125

M. erwarb das Grundstück Nr. 2994, haltend 927 m2, welches im Gebiet "Rügel/Gäldrüti" in der Gemeinde Seengen liegt. Die heutige Liegenschaftsform ergab sich aus einem 1973 abgeschlossenen Tauschvertrag, der zu einer Vergrösserung der Parzelle auf 1191 m2 führte. Der Liegenschaft stehen Fuss- und Fahrwegrechte zu, die über die bestehende Zufahrt zur reformierten Heimstätte Rügel eine Verbindung zur K 373 (Sarmenstorferstrasse) ermöglichen. Das Grundstück befindet sich oberhalb des Hallwilersees im Gebiet zwischen den Kantonsstrassen K 251 (Seengen Meisterschwanden) und K 373 und bildet Bestandteil des im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung

BGE 119 Ib 124 S. 126

(BLN) verzeichneten Objektes "Hallwilersee" (BLN-Inventar 1303). Bereits seit 1963 ist das Gebiet in dem von der Kommission für die Inventarisation schweizerischer Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung erstellten KLN-Inventar unter Nr. 2.42 verzeichnet. Nach der Zonenordnung (ZO) und dem Zonenplan der Gemeinde Seengen vom 15. Dezember 1967, vom Grossen Rat des Kantons Aargau am 17. März 1969 genehmigt, war die Parzelle der Landhauszone, 1. Etappe, zugeteilt, in welcher der Bau von Einfamilienhäusern mit einer Ausnützungsziffer von 0,2 zulässig war (Art. 9 ZO). Gleichzeitig befand sich das Grundstück in der allgemeinen Schutzzone gemäss der kantonalen Verordnung über den Schutz des Hallwilersees und seiner Ufer vom 27. Juli 1956 (Hallwilerseeschutzverordnung, HSV). Nach § 6 HSV wurden in der allgemeinen Schutzzone Neu- und Umbauten sowie andere das Landschaftsbild verändernde Massnahmen bewilligt, sofern keine Verunstaltung oder erhebliche Beeinträchtigung eintrat. Im Jahre 1972 erteilte der Gemeinderat der Firma von M., der M. AG, Ingenieure und Geometer, den Auftrag, für das Gebiet "Rügel/Ghei" einen Überbauungsplan auszuarbeiten. Im Jahre 1973 ordnete der Gemeinderat eine Bausperre an. Diese lief zwei Jahre später ab. 1978 wurde der in der Zwischenzeit ausgearbeitete Überbauungsplan zurückgewiesen. Die Gemeindeversammlung erteilte dem Gemeinderat den Auftrag, Auszonungen im fraglichen Gemeindegebiet zu prüfen. In der Folge beschlossen der Gemeinderat, das Baudepartement des Kantons Aargau und das Bundesamt für Raumplanung, durch einen Expertenauftrag den Stimmberechtigten der Gemeinde objektive Entscheidungsgrundlagen für die zu treffenden planerischen Massnahmen zu beschaffen. Ende 1981 lehnte es die Gemeindeversammlung ab, im Gebiet "Rügel/Ghei" Auszonungen zu beschliessen. Im Anschluss an Vorstösse im Grossen Rat des Kantons Aargau sah hierauf der Kanton die Festlegung einer kantonalen Schutzzone vor. Nach wiederholten öffentlichen Auflagen von Dekretsentwürfen stimmte der Grosse Rat schliesslich am 13. Mai 1986 dem Hallwilerseeschutzdekret (HSD) zu. Es trat am 27. Juli 1986 mit dem dazugehörenden Schutzplan 1:25'000 in Kraft. Nach diesem

liegt die Parzelle von M. neu in der Schutzzone, in welcher nur noch betriebsnotwendige Bauten und Anlagen für die ordentliche Bewirtschaftung des Bodens zulässig sind (§ 6 HSD). M. verlangte bei der kantonalen Schätzungskommission nach Baugesetz und Gewässerschutzgesetz eine Entschädigung aus materieller Enteignung in der Höhe von Fr. 339'435.– nebst 5% Zins seit

BGE 119 Ib 124 S. 127

27. Juli 1986. Die Schätzungskommission wies die Klage ab. Eine hiegegen erhobene Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau blieb ohne Erfolg. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde stellt M. den Antrag, der Staat Aargau sei zu verpflichten, Fr. 339'435.– nebst Zins aus materieller Enteignung zu bezahlen. Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Ob Planungen zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen, ist im Lichte der verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts gemäss Vorlage vom 15. August 1967 (BBl 1967 II 133 ff.), die am 14. September 1969 zur Annahme der Art. 22ter und 22quater BV durch Volk und Stände führte, zu beurteilen. Danach wurden die Kantone verpflichtet, nach den bundesrechtlichen Grundsätzen eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung zu schaffen. Ein zentrales Anliegen dieser Neuordnung des Bodenrechts bildet die Festlegung der zulässigen Nutzung des Bodens in Beachtung des Gebotes der haushälterischen Nutzung (Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]) durch Nutzungspläne (Botschaft, BBl 1967 II 139 f., 141; WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl., Zürich 1992, S. 20 f., 35 ff.; LEO SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, 2. Aufl., Bern 1984, S. 153 ff.; MARTIN LENDI/HANS ELSASSER, Raumplanung in der Schweiz, 3. Aufl., Zürich 1991, S. 95, 188, 210, 226 f.). Die Nutzungspläne haben vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden (Art. 14 RPG). Diese Anordnung des Raumplanungsgesetzes knüpft an die vom Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (AS 1972 I 950ff.; ersetzt seit 1. November 1992 durch das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20]) und vom Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR; AS 1972 I 644ff.) geschaffene Ordnung an (BGE 105 Ia 336 ff. E. 3c und d). Das für die Überbauung bestimmte Land ist in Beachtung der Grundsatzbestimmung

BGE 119 Ib 124 S. 128

von Art. 15 RPG in Bauzonen einzuweisen. Das ausserhalb der Bauzonen gelegene Areal ist Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG), allenfalls Schutzzonen (Art. 17 RPG) oder kantonalen Spezialzonen zuzuteilen, soweit es nicht als Wald nach der Forstgesetzgebung des Bundes geschützt ist (Art. 18 RPG). Die Festsetzung dieser Zonen in Erfüllung des Raumplanungsauftrages (Art. 22quater BV), welcher namentlich die Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet verlangt (vgl. Art. 24 RPG; Botschaft, BBl 1967 II 139f.), ist Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Eigentumsordnung und damit Konkretisierung der verfassungsrechtlich garantierten

Eigentumsrechte (Art. 22ter BV), wie dies das Bundesgericht bereits in BGE 105 Ia 336 E. 3c erkannte (GEORG MÜLLER, Privateigentum heute, ZSR 100/1981 II S. 65, 87 ff.; RICCARDO JAGMETTI in Kommentar BV, Art. 22quater, Rz. 86). Die Zuweisung von Land in eine Nichtbauzone bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, ist deshalb als Anwendungsfall der in der Regel entschädigungslos zulässigen Inhaltsbestimmung des Grundeigentums zu betrachten (BGE 118 Ib 40 E. 2a; Urteil des Bundesgerichtes vom 2. Oktober 1991, publiziert in ZBl 93/1992 S. 374 f.; ENRICO RIVA, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern, 1990, S. 178). b) Eine auf eine Planung zurückzuführende Eigentumsbeschränkung kommt einer Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG gleich, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentumsinhalt fliessende wesentliche Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so kann ausnahmsweise eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so getroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hiefür keine Entschädigung geleistet würde. In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer zukünftigen besseren Nutzung der Sache nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstückes ist in der Regel eine in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gegebene Möglichkeit der Überbauung zu verstehen (BGE 118 Ib 41 E. 2a; Urteil des Bundesgerichtes vom 2. Oktober 1991, publiziert in ZBl. 93/1992 S. 375).

BGE 119 Ib 124 S. 129

c) Vom Entzug einer wesentlichen aus dem Eigentum fliessenden Befugnis im Sinne des Tatbestandes der materiellen Enteignung kann in Beachtung der verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts (vorstehende Erw. 2a; vgl. GEORG MÜLLER in Kommentar BV, Art. 22ter, Rz. 51; THOMAS PFISTERER, Entschädigungspflichtige raumplanerische Massnahmen, BVR 1990 S. 29 ff.) zum vornherein nur dann gesprochen werden, wenn im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planungsmassnahme, die einer Enteignung gleichkommen soll, eine raumplanerische Grundordnung galt, welche die Berechtigung zum Bauen auf dem fraglichen Grundstück einschloss. Dies trifft zu, wenn die Gemeinde über einen Nutzungsplan verfügt, der u.a. die Bauzonen in zweckmässiger Weise rechtsverbindlich von den Nichtbauzonen trennt. Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 und 19 RPG; Art. 5 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 [WEG; SR 843]; BGE 118 Ib 42 E. 2c; Urteil des Bundesgerichtes vom 2. Oktober 1991, ZBl 93/1992 S. 375). Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt - wie bereits erwähnt - gemäss der von der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Klarstellung der Rechtslage befolgten Terminologie in Anwendung der Raumplanungsgesetzgebung eine Nichteinzonung vor, und zwar auch dann, wenn die in Frage stehenden Flächen nach dem früheren, der Revision des Bodenrechts nicht entsprechenden Recht überbaut werden konnten (BGE 118 Ib 42 E. 2b mit Hinweisen). d) Die Nichteinzonung in eine Bauzone löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus. Sie trifft nur ausnahmsweise den Eigentümer enteignungsähnlich, etwa dann, wenn er überbaubares oder groberschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt (GKP) erfasst wird, und wenn er für die Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat (so schon BGE 105 Ia 338 E. 3d), wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen. Sodann können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück unter Umständen hätte eingezont werden müssen. Ein Einzonungsgebot kann ferner zu bejahen sein, wenn sich das fragliche Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet (Art. 15 lit. a

RPG) befindet. 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 dies nicht zu, kann nicht von einer enteignungsgleichen Wirkung der Nichteinzonung gesprochen werden. Der Eigentümer besitzt grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone, auch nicht, wenn er erschlossenes oder erschliessbares Land besitzt. 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. 2c, 343 E. 4; Urteil des Bundesgerichtes vom 2. Oktober 1991, ZBl 93/1992 S. 375 f.).

3. Das Verwaltungsgericht ist in Anwendung dieser Grundsätze von einer Nichteinzonung ausgegangen. Der Beschwerdeführer bestreitet diese Schlussfolgerung. a) Der Zonenplan von 1967 teilte das Gemeindegebiet in verschiedene Bauzonen, in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sowie in Grün-, Sperr- und Wasserzonen. Das nach dem damals geltenden Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 (AS 19 492 ff.; ersetzt seit 1. Januar 1993 durch das Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 [Waldgesetz, WaG; SR 921.0]geschützte Waldareal war besonders bezeichnet. Eine Landwirtschaftszone fehlte. Daraus allein darf jedoch nicht geschlossen werden, der Zonenplan genüge den Anforderungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes nicht. Dieses verlangt nicht, dass in jeder Gemeinde alle Nutzungsansprüche zu befriedigen sind. Ob eine Landwirtschaftszone auszuscheiden ist, beurteilt sich nach den gesetzlichen Zonenkriterien (Art. 16 RPG) und aufgrund einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 RPG; BGE 117 Ib 7 E. 3a, aa). Hingegen verlangt das Raumplanungsgesetz, dass die Bauzone auf das mit der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes zu vereinbarende Mass beschränkt wird (Art. 22quater Abs. 1 BV, Art. 1 und 3 RPG). Bauzonen dürfen höchstens Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und

weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert fünfzehn Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 RPG; BGE 117 Ib 7 E. 3a, bb). Die Zonenordnung von 1967 widerspricht diesen Anforderungen. Wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid anhand der Bevölkerungsentwicklung in der Gemeinde Seengen während der letzten dreissig Jahre und anhand der vorhandenen Baulandreserven überzeugend darstellte, lässt der fragliche Zonenplan eine Bevölkerungszunahme um rund 2400 Personen zu, mithin das Vierfache des Bedarfes in fünfzehn Jahren. Die Bauzone widerspricht somit Art. 15 RPG. Das Verwaltungsgericht konnte an seinem Augenschein feststellen, dass nebst dem rund 23 ha umfassenden Gebiet "Rügel/Ghei" noch weitere 30 ha Land aus dem altrechtlichen Baugebiet zu entlassen sind, um dieses auf das bundesrechtskonforme Mass zu reduzieren. Dies bestätigte der Regierungsrat im kantonalen Verfahren. Aus den vom Bundesgericht eingeholten Angaben über den Stand der Zonenplanung in der Gemeinde Seengen ergibt sich, dass nun insgesamt "Auszonungen" im Umfange von 48,8 ha vorgesehen sind, während 5,9 ha neu einer Bauzone zugeteilt werden sollen. Das viel zu umfangreiche altrechtliche, vor der Bodenrechtsreform von 1969 bezeichnete Baugebiet soll nach dem geltenden Stand der Zonenplanung um 42,9 ha reduziert werden in diesen sind die 23 ha des Gebietes "Rügel/Ghei" eingeschlossen. b) Das eidgenössische Gewässerschutzgesetz von 1971, das am 1. Juli 1972 in Kraft trat, brachte für die Liegenschaft des Beschwerdeführers keine Rechtslage, die eine Überbauung ohne weiteres gestattet hätte. Das Grundstück lag zwar in der Landhauszone gemäss der Zonenordnung vom 15. De-

zember 1967, so dass nach Art. 19 des Gewässerschutzgesetzes von 1971 die Erteilung von Baubewilligungen nicht ausgeschlossen war. Doch ging die Gewässerschutzgesetzgebung mit den von ihr angeordneten Pflichten für die Abwasserreinigung (dazu heute Art. 17 f. GSchG von 1991, im wesentlichen übereinstimmend mit den Pflichten insbesondere gemäss Art. 5 und 13 ff. des GSchG vom 8. Oktober 1971) von einer angemessenen Begrenzung des Baugebiets aus, wobei dieses grundsätzlich auf das für das überbaute und für das innert höchstens 15 Jahren zur Erschliessung vorgesehene Baugebiet anzulegen war (Art. 11 und 15 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung vom 19. Juni 1972 [AGSchV; SR 814.201]). Altrechtliche Bauzonen können nur dann als bundesrechtskonform gelten, wenn sie dem Gebot der angemessenen Begrenzung des Baugebiets entsprechen, so dass die Gemeinde in der Lage ist, die ihr obliegenden Erschliessungspflichten zu

erfüllen (Erw. 3 des Urteils des Bundesgerichtes vom 2. Oktober 1991, publiziert in ZBl 93/1992 S. 376). Die Gemeinden sind bereits auf Grund des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 verpflichtet, die für den Wohnungsbau bestimmten Bauzonen entsprechend dem Bedarf in angemessenen Etappen innerhalb von 10 bis 15 Jahren zu erschliessen (Art. 5 WEG; BGE 116 Ia 332 E. cc; BGE 115 Ia 348 E. e; BGE 112 Ia 157 E. 2b). Im Falle der Gemeinde Seengen hätte wohl der auftragsgemäss von der Firma M. AG ausgearbeitete Überbauungsplan jedenfalls für das Gebiet "Rügel/Ghei" zu einer angemessenen Bauzonenbegrenzung führen können, sofern die Gemeinde eine gesamthafte Überprüfung ihrer Baugebietsausdehnung veranlasst hätte. Doch wurde dieser Überbauungsplan von der Gemeindeversammlung nicht festgesetzt, sondern mit dem Auftrag zurückgewiesen, Auszonungen im Gebiet "Rügel/Ghei" zu prüfen. Hieraus ergibt sich, dass auch in diesem Gebiet weder die bestehende altrechtliche Landhauszone noch das aus dem Jahre 1958 stammende GKP als dem Bundesrecht entsprechend anerkannt werden können (BGE 116 Ib 383 E. 5; 112 Ib 400 E. 5c). In bezug auf das GKP legten die Vertreter des Gemeinderates sowie der Beschwerdeführer als ehemaliger Präsident der kommunalen Zonenplankommission anlässlich des verwaltungsgerichtlichen Augenscheines dar, die für den Zonenplan von 1967 erfolgte neue Berechnung des GKP hätte lediglich zu begrenzten Anpassungen geführt.
c) Bei der Zonenordnung aus dem Jahre 1967 handelt es sich nach dem Gesagten nicht um einen dem Bundesrecht entsprechenden Nutzungsplan. Auch wenn davon ausgegangen wird, dass sie gemäss Art. 35 Abs. 3 RPG vorerst in Kraft blieb, so stand sie unter dem Vorbehalt der vom Bundesrecht verbindlich geforderten Überprüfung und Festsetzung eines den Anforderungen des Bundesrechts entsprechenden Nutzungsplanes. Die altrechtliche Zonenordnung wurde nicht vom Kanton gemäss Art. 26 und Art. 35 Abs. 3 RPG genehmigt. Nachdem die Gemeinde Seengen bis heute noch nicht über einen dem Bundesrecht entsprechenden Nutzungsplan verfügt, verlor die Zonenordnung von 1967 jedenfalls ab dem 1. Januar 1988 mit Bezug auf die Umschreibung des Baugebiets ihre Gültigkeit; an ihrer Stelle gilt das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone (Art. 36 Abs. 3 RPG; BGE 118 Ib 43 E. 4 mit Hinweisen). Für das Gebiet "Rügel/Ghei" ist diese Feststellung allerdings nicht von ausschlaggebender Bedeutung, da die kantonale Schutzzone gemäss

dem Hallwilerseeschutzdekret vom 13. Mai 1986 die altrechtliche Landhauszone abgelöst hat. d) Aus diesen Erwägungen folgt, dass mit der Festsetzung der Schutzzone durch das Hallwilerseeschutzdekret erstmals in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Bundesrechts der Inhalt des Grundeigentums des Beschwerdeführers als Nichtbauland verbindlich festgelegt wurde. Es liegt deshalb nicht eine Auszonung aus einer dem Bundesrecht entsprechenden Bauzone, sondern eine Nichteinzonung von Land in eine mit den Grundsätzen

des Bundesrechts übereinstimmende Bauzone vor (BGE 118 Ia 154 ff. E. 3b; BGE 118 Ib 43 ff. E. 4). Dass die Begrenzung der Grundstücksnutzung auf die ordentliche Bewirtschaftung des Bodens durch eine kantonale Planung erfolgte, ändert hieran nichts. Auch in anderen Kantonen werden Freihalte- und Landwirtschaftszonen durch den Kanton festgesetzt (vgl. § 36 ff. und § 39 ff. des Gesetzes des Kantons Zürich über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 [PBG]), wobei auf Grund der Planungspflicht (Art. 2 RPG, §§ 118, 121 und 126 des Baugesetzes des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971 [BauG]) der sachgerechten Begrenzung der Bauzonen sowohl durch kommunale als auch durch kantonale Nutzungszonen Rechnung zu tragen ist (BGE 112 Ia 284 ff. E. 6 und 7). Auch wenn kantonale Schutzzonen zu einer Reduktion zu grosser altrechtlicher kommunaler Bauzonen führen, liegt eine Nichteinzonung in eine dem Raumplanungsrecht entsprechende Bauzone vor (BGE 118 Ib 341 betreffend Freihaltezonenfestsetzung in einem Rebengebiet; BGE 114 Ib 104 E. 3b betreffend Schutzzone Lavaux/VD).

4. Ob die Nichteinzonung den Beschwerdeführer ausnahmsweise enteignungsähnlich traf, ist anhand der hiefür massgebenden Kriterien (vorstehende Erw. 2d) zu beurteilen. a) aa) Die fragliche Parzelle lag nicht innerhalb eines gewässerschutzrechtskonformen GKP (vorstehende Erw. 3b). Auch hat der Beschwerdeführer für die Erschliessung seines Landes - wie er darlegt - keine erheblichen Kosten aufgewendet. Der Liegenschaftserwerb im Jahre 1972/1973, somit unter der Herrschaft der 1969 von Volk und Ständen angenommenen Bodenrechtsreform und nach Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971 sowie des BMR, kann grundsätzlich nicht als Aufwendung für die Erschliessung und Überbauung des Landes gelten. Wer Land erwirbt in der Hoffnung, die aufgrund des neuen Rechts erforderlichen Voraussetzungen für eine künftige Überbauung würden erfüllt, kann nicht besser gestellt werden als jeder langjährige Eigentümer

landwirtschaftlich genutzten Landes, das keiner Bauzone zugewiesen wird. Auch dieser hat die der verfassungsrechtlichen Ordnung entsprechende Bezeichnung seines Grundeigentums als Nichtbauland hinzunehmen. bb) Sodann kann die Liegenschaft nicht entsprechend den Anforderungen des Bundesrechts als baureif betrachtet werden. Zwar meint der Beschwerdeführer, seine Parzelle sei hinsichtlich der Zufahrt, der Kanalisation und der Wasserversorgung erschlossen. Er geht davon aus, ein Einzelanschluss an diese Erschliessungsanlagen sei möglich, eine Auffassung, welche auch die Gemeinde im kantonalen Verfahren vertrat. Beide verkennen, dass der bereits seit dem 1. Mai 1972 geltende § 157 Abs. 1 BauG eine systematische Erschliessung von Bauland im Rahmen eines Überbauungs- oder Gestaltungsplanes verlangt, eine Vorschrift, die in Übereinstimmung mit den dargelegten Regeln des Bundesrechts sicherstellen will, dass eine Bauzone zweckmässig und zielgerichtet in Beachtung des Gebots der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 RPG, Art. 5 WEG) erschlossen wird (vgl. ERICH ZIMMERLIN, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N. 2 und 6a zu §§ 157/18). Beide Vorinstanzen hoben dieses Erfordernis zutreffend hervor. Auch der Regierungsrat weist in seinen Vernehmlassungen zu Recht darauf hin. Im hier fraglichen Gebiet fehlt es insbesondere an Kanalisationsanlagen, die den Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung an die Erschliessung des gesamten Gebiets entsprechen und an welche die Parzelle des Beschwerdeführers angeschlossen werden könnte. Dieser kann aus der Tatsache, dass das auf der Nachbarparzelle Nr. 1709 bestehende Wohnhaus mit einer 1987 erstellten Sanierungsleitung an das Kanalisationsnetz angeschlossen wurde, nichts zu seinen Gunsten ableiten. Diese Sanierungsleitung bezweckt einzig, den für bestehende Wohnbauten ausserhalb der Bauzone gesetzlich vorgeschriebenen Anschluss an das Kanalisationsnetz sicherzustellen (vorstehende Erw. 3b). Für das umliegende Gebiet konnte sie schon deshalb keinen Kanalisationsanschluss ermöglichen, weil 1987 die Schutzzone bereits in Kraft stand. Im übrigen bezwecken weder kommunale Sammelleitungen ausserhalb der Bauzonen noch private Anschlussleitungen, welche der Erfüllung der Anschlusspflicht dienen, angrenzenden Liegenschaften einen Kanalisationsanschluss zu verschaffen (BGE 118 Ib 47 E. 4d). Dies gilt auch für die Abwasserleitung der benachbarten Heimstätte Rügel, welche, wie der Gemeindeschreiber anlässlich des Augenscheines vor dem Verwaltungsgericht ausführte, einzig den Zweck hat, diese Baute, nicht

aber die Nachbarliegenschaften, mit dem Kanalisationsnetz zu verbinden. cc) Für eine geordnete Überbauung des Gebietes "Rügel/Gäldrüti" wären hinsichtlich der nötigen Strassenanlagen noch Erschliessungsplanungen und Parzellarordnungsmassnahmen nötig gewesen (Art. 20 RPG; Art. 7 ff. WEG; §§ 172 ff. BauG; BGE 113 Ib 135 E. 4c; BGE 112 Ib 390 E. 3), wie dies der von der Firma des Beschwerdeführers ausgearbeitete Vorschlag zu einem Überbauungsplan deutlich erkennen lässt. Der Beschwerdeführer stellt dies nicht in Abrede. Er vertritt einzig die Meinung, ihm wäre es möglich gewesen, seine einzelne Parzelle mit Hilfe privatrechtlicher Abmachungen wie der Einräumung von Durchleitungsrechten zu überbauen. Diese Überlegung geht deshalb fehl, weil Einzelüberbauungen zu einer den Grundsätzen des eidgenössischen und kantonalen Bau- und Planungsrechts widersprechenden Streubauweise führen. Auch derjenige, der eine für sich allein möglicherweise überbaubare Parzelle besitzt, hat mit seinem Grundbesitz an einem sachgerecht begrenzten, auf die Nutzungsplanung abgestützten Erschliessungs- und Parzellarordnungsverfahren teilzunehmen, das eine bauordnungsgemässe Überbauung des gesamten Gebiets sicherstellt (Urteil des Bundesgerichtes vom 1. April 1981, publiziert in ZBl 84/1983 S. 183). Ein Grundeigentümer besitzt sodann keinen Anspruch auf Einräumung privatrechtlicher Weg- und Durchleitungsrechte in einem Gebiet, das öffentlichrechtlich nicht baureif ist (BGE 117 II 35; BGE 110 II 125). Dementsprechend kommt es zufolge der gebotenen gebietsbezogenen Betrachtungsweise nicht entscheidend darauf an, dass die Liegenschaft des Beschwerdeführers aufgrund des 1973 abgeschlossenen Tauschvertrages eine für die Überbauung günstige Form aufweist und dass er sich für eine Zufahrt zu seinem Grundstück ein Fahr- und Wegrecht sicherte. Eine zweckmässige Verkehrserschliessung erfordert eine auf die geordnete Quartierüberbauung ausgerichtete Parzellarordnung und Erschliessung. Eine unter der Herrschaft des früheren Rechts erstellte Privatstrasse, wie sie zur Heimstätte Rügel und zum Wohnhaus auf der benachbarten Parzelle Nr. 1709 führt und an welche der Beschwerdeführer seiner Auffassung nach sein Grundstück hätte anschliessen können, genügt diesen Anforderungen nicht, ganz abgesehen davon, dass diese Privatstrasse nicht den Zweck hat, das umliegende Gebiet zu erschliessen (vgl. BGE 110 II 125; Urteil des Bundesgerichtes vom 2. Oktober 1991, E. 4b, publiziert in ZBl 93/1992 S. 378). Für die zeitgerechte Erschliessung trägt die Gemeinde die Erschliessungspflicht

(Art. 5 WEG, Art. 19 Abs. 2 RPG, BGE 110 Ia 54 E. 4c). Auch wenn sie die Feinerschliessung gemäss den von ihr zu genehmigenden Plänen den Eigentümern überbinden kann, bleibt sie verantwortlich; nötigenfalls hat sie die Ersatzvornahme anzuordnen (Art. 5 Abs. 2 WEG). Bis zur Sicherstellung der zweckmässigen Erschliessung sind Baubewilligungen im Regelfall zu verweigern (vgl. BGE 109 Ib 23 f. E. 4c). b) Die fragliche Parzelle liegt nicht im weitgehend überbauten Gebiet. Der Begriff des weitgehend überbauten Landes nach Art. 15 lit. a RPG umfasst im wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereichs. Gleich verhält es sich mit dem weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art. 36 Abs. 3 RPG (BGE 118 Ib 45 E. 4a, 344 E. 4a; 116 Ia 337 E. 4a). Wie den bei den Akten liegenden Plänen entnommen werden kann, befinden sich im "Gheiacher" im wesentlichen sechs und in der "Gäldrüti" zwei Wohnbauten, nämlich die Heimstätte Rügel und das Wohnhaus Schlossrain auf Parzelle Nr. 1709. Es handelt sich dabei selbst dann nicht um geschlossene Siedlungen, wenn beachtet wird, dass die altrechtliche Landhauszone eine lockere Überbauung vorschrieb. Bei einer gebietsbezogenen Betrachtungsweise kann weder von einem Siedlungskern noch von einem Siedlungszusammenhang gesprochen werden. Das ganze Gebiet befindet sich ausserhalb des Siedlungsrandes, weshalb die Liegenschaft des Beschwerdeführers nicht zum weitgehend überbauten Gebiet

im Sinne des Raumplanungsgesetzes gehört (BGE 117 Ia 437 f. E. 3e; BGE 116 Ia 201 E. 2b). c) Der Beschwerdeführer beruft sich auf weitere besondere Umstände, die es nach seiner Auffassung aus Gründen des Vertrauensschutzes geboten hätten, seine Liegenschaft einer Bauzone zuzuweisen. aa) Das am 1. Januar 1980 in Kraft getretene Raumplanungsgesetz trug Kanton und Gemeinden auf, ihre bestehende Nutzungsplanung zu überprüfen und den Anforderungen des Bundesrechts entsprechende Ortsplanungen zu erlassen (Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG). Für die Planung und Ausführung der Kanalisationsanlagen ergab sich diese Verpflichtung bereits aus der am 1. Juli 1972 in Kraft getretenen Gewässerschutzgesetzgebung und für die Planung und Ausführung der für die Erschliessung der Wohnbauzonen bestimmten Strassen aus dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974. Bei der Ausarbeitung und Festsetzung der dem Bundesrecht entsprechenden Nutzungspläne kann grundsätzlich kein Eigentümer einer in einer altrechtlichen, den Anforderungen des

Bundesrechts nicht entsprechenden Zone liegenden Parzelle verlangen, dass seine Liegenschaft dem Baugebiet zugewiesen wird (BGE 116 Ib 187 f. E. 3c und 4b). Daran ändert nichts, dass es die Gemeinde zunächst ablehnte, im Gebiet "Rügel/Ghei" eine den Anforderungen des Bundesrechts entsprechende Bauzonenbegrenzung anzuordnen, weil die Nutzungsplanung in Beachtung der dem Kanton zustehenden Kompetenzen zu erfüllen ist (Art. 26 RPG, § 147 BauG). Die Gemeinde kann den Kanton auch nicht daran hindern, übergeordnete Planungsmassnahmen zu erlassen (Art. 2 Abs. 1 und 3 RPG, §§ 117, 118 und 120 BauG). Die Gemeinde ist mit der Ablehnung von "Auszonungen" ihrer Verpflichtung, die Ortsplanung den Anforderungen des Bundesrechts entsprechend zu überarbeiten, nicht nachgekommen. Die von ihr im Jahre 1972 in Auftrag gegebene Ausarbeitung eines Überbauungsplanes "Rügel/Ghei" bestätigt dies. Diese Planung hätte in eine gesamthafte Überprüfung der Baugebietsausdehnung einbezogen werden müssen (vorstehende Erw. 3b). Der Verzicht auf die Festsetzung einer Schutzzone durch die Gemeinde begründet kein schutzwürdiges Vertrauen in den weiteren Bestand der altrechtlichen Bauzone; diese hätte in jedem Fall gestützt auf die Raumplanungsgesetzgebung entweder genehmigt oder mit Zustimmung des Kantons neu festgesetzt werden müssen (Art. 35 Abs. 3 und Art. 26 RPG). Auch allfällige Äusserungen des Gemeinderates oder des Baudepartementes, wonach sich am Baulandcharakter eines Grundstückes nichts ändern werde, können nach der Rechtsprechung die für die Nutzungsplanung zuständigen Organe der Gemeinde und des Kantons in der Regel nicht binden, womit eine wesentliche Voraussetzung für die Annahme des Vertrauensschutzes fehlt (BGE 117 Ia 287 E. 2b; BGE 116 Ib 187 E. 3c). Dass die ersten öffentlich aufgelegten Entwürfe des Hallwilerseeschutzdekretes den Einbezug des hier fraglichen Gebietes in die Schutzzone noch nicht vorsahen, ändert hieran nichts. Die öffentliche Auflage von Nutzungsplänen (Art. 33 Abs. 1 RPG) dient der Mitwirkung der Bevölkerung bei Planungen (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG) und dem Rechtsschutz Betroffener. Es ist nicht ausgeschlossen, dass deren Einwendungen oder sonstige neue Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit der Planauflage gewonnen werden, zu einer Überarbeitung von Planentwürfen führen (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichtes vom 11. November 1992 i.S. B. gegen Gemeinde Maur, E. 2c; vgl. BGE 115 Ia 89; BGE 111 Ia 168 f. E. 2c und d). Für das Gebiet "Rügel/Ghei" ist es verständlich, dass die ersten kantonalen Schutzzonenpläne weniger weit gingen,

wurde doch mit der Möglichkeit kommunaler Anordnungen gerechnet, wie sich aus der im Jahre 1978 erfolgten Rückweisung des Überbauungsplanes "Rügel/Ghei" durch die Gemeindeversammlung ergibt. bb) Fiskalische Aspekte spielen für die planungsrechtliche Behandlung einer Parzelle keine ausschlaggebende Rolle. Die Tatsache, dass ein Grundstück bei der Steuerveranlagung für eine bestimmte Periode als Bauerwartungs-

land erfasst wird, bindet die Planungsbehörden bei der Erfüllung der Planungspflicht nicht (BGE 112 Ib 492 E. 9 mit Hinweisen). Ob aus der für jedermann verbindlichen Nutzungsplanung steuerrechtliche Rückforderungsansprüche hergeleitet werden können, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden. cc) Weiter weist der Beschwerdeführer auf Aussagen kantonaler Parlamentarier und Mitglieder des Regierungsrates anlässlich der Behandlung des Hallwilerseeschutzdekretes im Grossen Rat hin, wonach durch das Dekret bewirkte "Auszonungen" zufolge der Festsetzung der Schutzzone entschädigt werden müssten. Es trifft in der Tat zu, dass im Grossen Rat entschädigungsfreundliche Auffassungen vertreten wurden. Doch sind diese im Zusammenhang mit der politischen Meinungsbildung zu verstehen. Es war den Mitgliedern des Grossen Rates klar, dass nicht die politischen Behörden, sondern die kantonalen Gerichte und letztlich das Bundesgericht verbindlich über Fragen der materiellen Enteignung entscheiden, wie sich dies aus den vom Beschwerdeführer angeführten Protokollauszügen ergibt.