Urteilskopf

125 II 431

43. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtilchen Abteilung vom 16. Juni 1999 i.S. Arthur Wiederkehr und Max Fischer AG gegen Verwaltungsgericht des Kantons Aargau (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 5 Abs. 2 RPG; materielle Enteignung bei Nichteinzonung.

Wiederholung der Praxis zu den Voraussetzungen der materiellen Enteignung (E. 3 und 4).

Materielle Enteignung im konkreten Fall sowohl aufgrund der bestimmten, von der Rechtsprechung kumulativ geforderten Kriterien (E. 5) als auch nach Massgabe der besonderen Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes (E. 6) bejaht.

Regeste (fr):
Art. 5 al. 2 LAT. Expropriation matérielle en cas de refus de classer.

Récapitulation de la jurisprudence relative aux conditions de l'expropriation matérielle (consid. 3 et 4).

Expropriation matérielle admise en l'espèce, tant au regard des critères spécifiques requis cumulativement par la jurisprudence (consid. 5) que du point de vue particulier de la protection de la bonne foi (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 2 LPT; espropriazione materiale in caso di rifiuto di attribuire un fondo alla zona edificabile.

Ricapitolazione della giurisprudenza sui presupposti dell'espropriazione materiale (consid. 3 e 4).

Espropriazione materiale ammessa in concreto, sia riguardo ai criteri specifici richiesti cumulativamente dalla giurisprudenza (consid. 5) sia dal particolare profilo della protezione della buona fede (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 431

BGE 125 II 431 S. 431

A.- Die Parzelle Nr. 1026 im sog. Unteren Lenzhardfeld lag anfangs der 70er-Jahre in der Industriezone der Einwohnergemeinde Niederlenz und gehörte den Gebrüdern Wiederkehr. Am 5. April 1984 wurde das Grundstück in vier Parzellen aufgeteilt, von denen die Max Fischer AG eine erwarb und Arthur Wiederkehr die restlichen.

BGE 125 II 431 S. 432

B.- Im Rahmen der Revision des kommunalen Zonenplans stimmte die Gemeindeversammlung von Niederlenz am 30. November 1984 dem neuen Zonenplan zu. Sie lehnte dabei mit überwiegendem Mehr einen Antrag

auf Umzonung des noch weitgehend unbebauten Unteren Lenzhardfelds ab, so dass dieses in der Industriezone 2 verblieb. Am 12. Juni 1986 schloss die Max Fischer AG mit der Nickelmesh AG einen Kaufvertrag über die neue Parzelle Nr. 1026 ab. Dieser Vertrag enthält eine Rücktrittsklausel zugunsten der Käuferin, falls die von ihr projektierte Industriebaute nicht bewilligt würde. Die Käuferin reichte daraufhin das entsprechende Baugesuch ein. Mit Blick auf dieses Gesuch sammelten Stimmberechtigte der Gemeinde Niederlenz Unterschriften und reichten eine kommunale Volksinitiative zur Umzonung des Unteren Lenzhardfelds in die Nichtbauzone ein. Anfangs 1987 teilte der Regierungsrat des Kantons Aargau dem Gemeinderat von Niederlenz mit, er werde das kantonale Genehmigungsverfahren betreffend den neuen Zonenplan bis zur Erledigung der Volksinitiative aufschieben. Am 24. Februar 1987 verfügte der Gemeinderat von Niederlenz eine Planungszone über das umstrittene Areal und wies das Baugesuch der Nickelmesh AG ab. Diese trat vom Kaufvertrag mit der Max Fischer AG zurück. Am 31. März 1987 entsprach die Gemeindeversammlung dem Volksbegehren und beschloss die Zuweisung des Unteren Lenzhardfelds in die Nichtbauzone. Am 31. Mai 1988 wurde der revidierte kommunale Zonenplan vom Kantonsparlament genehmigt.

C.- Nachdem Arthur Wiederkehr und die Max Fischer AG sowohl im baurechtlichen Einspracheverfahren als auch im Verfahren der prinzipalen Normenkontrolle gegen den Genehmigungsbeschluss des Kantonsparlaments unterlegen waren, stellten sie bei der Schätzungskommission des Kantons Aargau ein Entschädigungsgesuch wegen materieller Enteignung. Gegen den negativen Entscheid der Schätzungskommission erhoben sie Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Dieses wies das Rechtsmittel mit Urteil vom 27. März 1998 ab.

D.- Arthur Wiederkehr und die Max Fischer AG führen mit Eingabe vom 14. September 1998 Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts. Sie beantragen die Feststellung des Vorliegens einer materiellen Enteignung und Rückweisung an die Vorinstanz zur Bemessung der Entschädigung, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Die Einwohnergemeinde Niederlenz und das Verwaltungsgericht beantragen

Abweisung der Beschwerde. Während das Bundesamt für Raumplanung auf eine Stellungnahme verzichtet, hat sich die Schätzungskommission nicht vernehmen lassen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

3. a) Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 22ter Abs. 3 BV und Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleis- tet würde. In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen.

Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen (BGE 123 II 481 E. 6b S. 487; BGE 121 II 417 E. 4a S. 423; BGE 119 Ib 124 E. 2b S. 128; vgl. BGE 125 II 1 E. 3b/aa S. 6). b) Wird bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, eine Liegenschaft keiner Bauzone zugewiesen, so liegt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine sog. 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. Eine Nicht- einzonung in eine Bauzone löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus (eingehend dazu BGE 123 II 481 E. 6b S. 487 f.; BGE 122 II 326 E. 4 S. 328 ff.; BGE 119 Ib 124 E. 2c und 2d S. 129, mit Hinweisen). c) Das Verwaltungsgericht hat die umstrittene Zuweisung des hier interessierenden Landes ins übrige Gemeindegebiet als Nichteinzonung bezeichnet, weil die Bauzone nach dem früheren, aus dem Jahr 1962 stammenden und später im Sinne einer Erweiterung der Bauzone revidierten Zonenplan mit Blick auf den zu erwartenden

Bedarf in den kommenden fünfzehn Jahren (vgl. Art. 15 lit. b RPG) deutlich zu gross gewesen sei. Die Beschwerdeführer bestreiten die rechtliche Umschreibung dieser Planungsmassnahme heute nicht mehr. In der Tat lässt sich den Akten entnehmen, dass die Bauzone der Einwohnergemeinde Niederlenz anlässlich der Zonenplanrevision von 1984 um rund 8% reduziert wurde. Angesichts dieses Umstandes und der übereinstimmenden Parteiauffassung kann im Folgenden ohne weiteres von einer Nichteinzonung ausgegangen werden.

4. a) Eine Nichteinzonung trifft den Grundeigentümer wie gesagt nur ausnahmsweise enteignungsähnlich, etwa dann, wenn er überbaubares oder groberschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtlichen generellen Kanalisationsprojekt (GKP) erfasst wird, und wenn er für Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat, wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen. Hierin liegt allerdings keine abschliessende Umschreibung der entschädigungspflichtigen Nichteinzonung. Gegebenenfalls können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück 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. Aufgrund solcher Umstände lässt sich annehmen, der Eigentümer habe am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen dürfen (BGE 122 II 455 E. 4a S. 457; siehe auch BGE 122 II 326 E. 6a S. 333; BGE 121 II 417 E. 4b S. 423). b) Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin und wohl auch des Verwaltungsgerichts kann hier eine materielle Enteignung nicht schon deshalb ausgeschlossen werden, weil die Zonenplanänderung erst im Mai 1988 rechtskräftig geworden ist. Zwar trifft zu, dass die Kantone gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG dafür zu sorgen haben, dass die Nutzungspläne spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes, also spätestens am 1. Januar 1988, vorliegen; solange keine RPG-konformen Bauzonen bestehen, gilt gemäss Art. 36 Abs. 3 RPG nur das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone. Das heisst indessen nur, dass die Liegenschaften der Beschwerdeführer seit dem 1. Januar 1988 in einer Zone liegen, die als Nichtbauzone zu betrachten ist, und dass die strittige Massnahme daher als Nichteinzonung, nicht als Auszonung zu bezeichnen ist. Das bedeutet nicht, dass die Betroffenen die Planungsmassnahme entschädigungslos hinzunehmen hätten.

Vielmehr hängt diese Frage davon ab, ob die genannten Voraussetzungen der ausnahmsweise entschädigungspflichtigen Nichteinzonung gegeben sind.

5. Die hier zu beurteilende Nichteinzonung löst im Lichte des in E. 4a hievor Gesagten sowohl nach Massgabe der bestimmten, kumulativ geforderten Kriterien (nachfolgend a-d) wie auch aufgrund der besonderen Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes (E. 6 hienach) die Entschädigungspflicht aus. a) Die Einwohnergemeinde Niederlenz bestreitet die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, wonach das Land der Beschwerdeführer als groberschlossen zu betrachten sei: Eine Anbindung der Industriezone an eine leistungsfähige Strasse fehle, und die Erschliessung führe heute über das Gemeindegebiet von Lenzburg und genüge daher nicht. Es gebe ausserdem gar keine Feinerschliessung. Zudem verfügten die Parzellen der Beschwerdeführer über keinen Gleisanschluss, und einen solchen könnten diese auch nicht aus eigener Kraft realisieren. Die Industriezone 2 grenzt auf einer Länge von rund 170 Metern an den Lenzhardweg, dessen einzige Funktion die Erschliessung der Industriezone 1 ist. Diese ist denn auch weitgehend überbaut. Die Ringstrasse verfügt demnach über einen für diesen Zweck ausreichenden Ausbaustandard. Gemäss dem Protokoll der Verhandlung des Verwaltungsgerichts vom 23. Januar 1991 verfügt der Lenzhardweg über einen guten Belag und ist gekoffert. Es ist nicht zu erkennen, weshalb diese Strasse den zusätzlichen Zu- und Wegfahrverkehr, der mit einer industriellen Nutzung des «Unteren Lenzhardfelds» verbunden wäre, nicht aufnehmen könnte. Die Gemeindebehörden haben anlässlich der erwähnten Verhandlung denn auch die Meinung vertreten, die Baubewilligung hätte - trotz gewissen Problemen mit der überkommunalen Verkehrsführung - nicht wegen mangelhafter strassenmässiger Erschliessung verweigert werden können. Auch die Vorinstanz sowie die Schätzungskommission als die mit den Örtlichkeiten am besten vertrauten kantonalen Behörden haben die Strassensituation nicht als Hindernis für eine Einzonung des Areals erachtet. Was den fehlenden Gleisanschluss betrifft, beruft sich die Beschwerdegegnerin auf keine kommunale oder kantonale Bestimmung, die einen solchen vorschreiben würde, und die Transporte könnten ohnehin über private Verkehrsmittel abgewickelt werden. Schliesslich ist auch die Feinerschliessung nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht erforderlich für die Annahme einer entschädigungspflichtigen

Nichteinzonung. Hinsichtlich der übrigen Erschliessungselemente (Sauberwasser, Kanalisation, Strom) wird von keiner Seite geltend gemacht, der derzeitige Ausbaustandard sei ungenügend. Das Areal der Beschwerdeführer kann daher insgesamt als groberschlossen bezeichnet werden. b) Umstritten ist ferner die Frage, ob die von den Beschwerdeführern getätigten Aufwendungen als erheblich im Sinne der Rechtsprechung zu gelten haben. In diesem Zusammenhang ist vorweg zu sagen, dass sich die Max Fischer AG die von ihren Rechtsvorgängern erbrachten Zahlungen anrechnen lassen kann. Sie ist mit dem Erwerb der Parzelle Nr. 1026 in die Rechte und Pflichten der Verkäufer eingetreten und hat deren Rechtspositionen übernommen. Dies ergibt sich schon daraus, dass sich die von ihren Rechtsvorgängern erbrachten Leistungen auch auf den Kaufpreis ausgewirkt haben, den die Max Fischer AG bezahlen musste. Sofern sich für die Voreigentümer in enteignungsrechtlicher Hinsicht eine Vertrauensposition ergeben hat, darf die Käuferin dasselbe zu ihren Gunsten ableiten (vgl. unten E. 6). Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil unter Hinweis auf die vorinstanzlichen Erwägungen in für das Bundesgericht verbindlicher Weise festgestellt, die Gebrüder Wiederkehr hätten sich in den Jahren 1972 bis 1974 in fünf Teilbeträgen mit insgesamt Fr. 277'105.– an der Erschliessung des ganzen Industriegebiets im Lenzhardfeld beteiligt. Diese Beiträge seien verschiedenen Erschliessungsanlagen zugute gekommen, wobei die kanalisationstechnische Erschliessung offensichtlich im Vordergrund gestanden habe. Nach 1974 seien nur noch verhältnismässig kleine Beiträge zu leisten gewesen. Dem Entscheid der Schätzungskommission ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführer nach 1974 keine Beiträge an die Erschliessung mehr entrichtet haben, dass aber offenbar mit früher geleisteten Zahlungen bis Ende 1986 Investitionen für die Erschliessung des Areals getätigt worden sind. Soweit die Vorinstanz in Würdigung dieser Sachumstände ausführt, die Zahlungen der Beschwerdeführer fielen zwar ins Gewicht, doch komme ihnen im Hinblick auf die künftigen Überbauungsmöglichkeiten kein entscheidendes Gewicht zu, kann ihr nicht gefolgt werden. Der Betrag von Fr. 277'105.– erscheint schon für sich alleine, absolut betrachtet, als erheblich. Auch im Verhältnis zur relativ grossen Landfläche im Eigentum der Beschwerdeführer ändert sich nichts an dieser Beurteilung: Nach den vorinstanzlichen

Ausführungen haben die Gebrüder Wiederkehr das Land für rund Fr. 40.–/m2 erworben, und

BGE 125 II 431 S. 437

ihr Erschliessungsbeitrag beläuft sich auf rund Fr. 10.–/m2. Sie haben mit andern Worten Beiträge an die Erschliessung ihres Landes in der Höhe von rund 25% des Kaufpreises geleistet, was ohne weiteres als erheblich gelten kann. Daran ändert der Umstand nichts, dass die Zahlungen im massgeblichen Zeitpunkt (Mai 1988) bereits mehr als zehn Jahre zurück lagen. Es trifft zwar zu, dass die Möglichkeit, aufgrund von getätigten Dispositionen Rechte für sich abzuleiten, mit zunehmendem Zeitablauf abnimmt. Es muss aber auch beachtet werden, dass die Beiträge der Beschwerdeführer offenbar bis Mitte der 80er-Jahre der Erschliessung dienten, so dass diese auch nach dem Zeitpunkt ihrer Zahlungen im Vertrauen auf die Überbaubarkeit ihres Landes bestärkt wurden. Weiter vermag die verstrichene Zeitdauer nichts an der absoluten und relativen Bedeutung der Beiträge zu ändern, da die Beschwerdeführer die investierten Mittel nicht mehr anderweitig nutzen konnten; die genannten Investitionen müssen daher unter Hinzurechnung der auf diese Weise entgangenen Zinsen gewürdigt werden. Anders als das Verwaltungsgericht meint, kann den Beschwerdeführern auch nicht entgegengehalten werden, sie hätten bloss in die Erschliessung, nicht aber in die Überbauung ihres Terrains Geld investiert. Die Formel des Bundesgerichts, wonach Aufwendungen «für Erschliessung und Überbauung» erforderlich seien, ist als allgemeine Richtlinie, nicht als strenge kumulative Voraussetzung zu betrachten. Enteignungsrechtlich relevante Aufwendungen sind im Übrigen praktisch vor allem im Zusammenhang mit der Erschliessung des betreffenden Grundstücks zu erwarten. Schon bei einer erheblichen Investition in die Erschliessung kann daher die Betätigung des Vertrauens des Eigentümers in die Überbaubarkeit seines Grundstücks erblickt werden. c) Zu prüfen bleibt, ob das Land der Beschwerdeführer von einem gewässerschutzrechtskonformen GKP erfasst wird, welche Frage im vorinstanzlichen Verfahren offen gelassen werden konnte. Die Beschwerdegegnerin bestreitet nicht, dass das Areal der Beschwerdeführer innerhalb des vom GKP vom Mai 1949 (mit Nachführungen vom Dezember 1962 und vom April 1964) bezeichneten Kanalisationsrayons liegt. Sie ist aber der Auffassung, dieses GKP sei überdimensioniert gewesen und habe daher der alten Allgemeinen Gewässerschutzverordnung (aAGSchV) widersprochen. Dieser Auffassung kann indessen nicht beigepflichtet werden. Art. 15 aAGSchV in der Fassung vom 19. Juni 1972 (AS 1972 I S. 971) sah vor, dass für den Umfang des GKP das im Zonenplan

BGE 125 II 431 S. 438

ausgeschiedene Baugebiet massgebend war. Sofern kein Zonenplan bestand, war das GKP für das überbaute und für das innert höchs-tens 15 Jahren zur Erschliessung vorgesehene Baugebiet auszulegen (vgl. zur Bedeutung dieses Kriteriums für die Frage der materiellen Enteignung BGE 122 II 455 E. 5b S. 459 f.). Das vom GKP der Einwohnergemeinde Niederlenz erfasste Terrain ist nicht grösser, sondern kleiner als das vom Zonenplan in der Fassung von 1964 als Baugebiet ausgeschiedene Land. Inwiefern sich an dieser Feststellung durch die Zonenplanrevision von 1971 etwas geändert hat, geht aus den Akten nicht hervor. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich daran nichts geändert hat, denn mit der Zonenplanrevision von 1984 wurde das Baugebiet der Einwohnergemeinde Niederlenz erneut verkleinert, so dass es in seiner Ausdehnung heute im Wesentlichen mit dem GKP übereinstimmt: Während am Westrand des Siedlungsgebiets von Niederlenz die Einfamilienhauszone «Chändelmatte» ausserhalb des GKP liegt, erfasst dieses am Ostrand einige Grundstücke, die heute im übrigen Gemeindegebiet liegen. Aufgrund dieser Sachlage kann jedenfalls nicht gesagt werden, die Beschwerdeführer hätten mit Blick auf die gesetzwidrige Grösse des GKP nicht davon ausgehen dürfen, dass sie ihr Land in absehbarer Zeit überbauen könnten. d) Zusammenfassend steht fest, dass die Beschwerdeführer im massgeblichen Zeitpunkt (Mai 1988) groberschlossenes Land besassen, das von einem

gewässerschutzrechtskonformen GKP erfasst wurde, und dass sie für die Erschliessung ihres Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hatten. Die Nichteinzonung ihres Landes durch die Beschwerdegegnerin trifft sie somit enteignungsähnlich und löst eine Entschädigungspflicht der Einwohnergemeinde Niederlenz aus.

6. Die Nichteinzonung müsste im Übrigen schon mit Blick auf die auch bei der Anwendung von Art. 22ter Abs. 3 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG zu beachtenden besonderen Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes entschädigt werden. Anlässlich der in der ersten Hälfte der 80er-Jahre vorbereiteten Anpassung der Zonenplanung an das RPG war stets vorgesehen gewesen, das Areal der Beschwerdeführer einer Bauzone zuzuweisen. Die Stimmbürgerschaft der Einwohnergemeinde Niederlenz beschloss an der Gemeindeversammlung vom 30. November 1984 denn auch die Belassung des Landes der Beschwerdeführer in der Industriezone. Dies geschah nicht nur stillschweigend durch die Genehmigung des entsprechenden Planentwurfs; vielmehr verwarf die Gemeindeversammlung einen Antrag

auf Auszonung der Industriezone 2 ausdrücklich. Gewiss war die neue Zonenordnung damit noch nicht rechtskräftig und die Beschwerdeführer konnten nicht ohne weiteres ausschliessen, dass dem neuen Zonenplan die Genehmigung durch die kantonalen Instanzen verweigert würde. Diese Möglichkeit musste aber als wenig wahrscheinlich gelten. Nicht nur kommt den Gemeinden in diesen Fragen ein gewisses Planungsermessen zu, sondern von Kantonsseite wurden - soweit aus den Akten ersichtlich - auch nie Bedenken hinsichtlich dieser Planungsmassnahme geäussert. Selbst der Gemeinderat von Niederlenz vertrat in seinen Erläuterungen zur Gemeindeversammlung vom 31. März 1987, an welcher die Zuweisung des interessierenden Landes ins übrige Gemeindegebiet beschlossen wurde, nicht die Auffassung, die Zonenplanänderung sei wegen der überdimensionierten Zonengrösse erforderlich. Gestützt auf diese Sachlage und im Vertrauen auf den Verbleib ihres Landes in der Industriezone hat jedenfalls die Beschwerdeführerin Max Fischer AG mit dem Verkauf ihres Landes an die Nickelmesh AG massgebliche Dispositionen getroffen. Bedeutsam sind dabei auch die mit der geplanten Veräusserung verbundenen Aufwendungen wie die Suche einer Käuferschaft, Notariats- und Verschreibungskosten, Aufwendungen im Zusammenhang mit der Rückabwicklung des Geschäfts usw. Auch aufgrund dieser Vertrauensbetätigung der Max Fischer AG erscheint die von der Beschwerdegegnerin beschlossene Nichteinzonung als entschädigungspflichtige Massnahme.