Urteilskopf

98 Ia 381

62. Auszug aus dem Urteil vom 5. Juli 1972 i.S. Sigg gegen Staat Zürich und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie (materielle Enteignung) und Art. 4 BV (Willkür); Landschaftsschutz.

1. Rechtszustand vor Inkrafttreten des Art. 22ter Abs. 3 BV (Erw. 1a). Verhältnis der Willkürrüge zur Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie mit Bezug auf die Kognition des Bundesgerichts (Erw. 1b).

2. In der Beschränkung einer künftig möglichen Nutzung liegt nur dann eine materielle Enteignung, wenn sich im massgebenden Zeitpunkt nach den Umständen annehmen liess, diese Nutzung lasse sich sehr wahrscheinlich in naher Zukunft verwirklichen (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 2). Umstände, die bei der Prognose zu berücksichtigen sind (Erw. 3).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété (expropriation matérielle) et art. 4 Cst. (arbitraire); protection du paysage.

1. Situation juridique avant l'entrée en vigueur de l'art. 22ter al. 3 Cst. (consid. 1a). Rapport entre le grief d'arbitraire et le grief de violation de la garantie de la propriété en ce qui concerne le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 1b).

2. La limitation d'une utilisation future possible ne constitue une expropriation matérielle que lorsqu'au moment déterminant une telle utilisation apparaît, au vu des circonstances, comme très probable dans un proche avenir (confirmation de la jurisprudence; consid. 2). Eléments à prendre en considération dans l'examen de cette prévision (consid. 3).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà (espropriazione materiale) e art. 4 CF (arbitrio); tutela del paesaggio.

1. Situazione giuridica anteriore all'entrata in vigore dell'art. 22ter cpv. 3 CF (consid. 1a). Relazione tra la censura d'arbitrio e quella di violazione della garanzia della proprietà per quanto concerne il potere di cognizione del Tribunale federale (consid. 1b).

2. La limitazione di una utilizzazione futura costituisce una espropriazione materiale soltanto ove tale utilizzazione appaia, alla luce delle circostanze concrete, molto probabile in un prossimo futuro (giurisprudenza confermata; consid. 2). Circostanze da considerare nell'esame di una siffatta previsione (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 382

BGE 98 Ia 381 S. 382

Aus dem Tatbestand:

A.- Gestützt auf § 182 des zürcherischen Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch erliess der Regierungsrat des Kantons Zürich am 16. März 1967 die Verordnung zum Schutze des Bachtels und des Allmens (OS 42 S. 680), die am 8. April 1967 in Kraft trat. Sie macht im gesamten Schutzgebiet Vorkehren und Einrichtungen, welche im Orts- oder Landschaftsbild in Erscheinung treten, von einer Bewilligung der Baudirektion abhängig. Bewilligungspflichtig sind insbesondere das Erstellen und Verändern von Bauten aller Art sowie die Anlage von Strassen und Wegen. Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die beabsichtigten Vorkehren weder das Orts- oder Landschaftsbild und die Aussicht beeinträchtigen noch in anderer Weise den Wert des Schutzgebietes vermindern. Dieses ist in drei Zonen eingeteilt. Im Kerngebiet (I. Zone) sind nur Bauten zulässig, die für die Ausübung der Land- und Forstwirtschaft notwendig sind und sich zudem gut in das Landschaftsbild einfügen.

B.- Dr. Sigg ist Eigentümer von rund 44'800 m2 Wiesland am Bachtelhörnli. Mit Erlass der Schutzverordnung fiel dieses Land gesamthaft in das Kerngebiet (I. Zone). Dr. Sigg hatte die Parzelle 1961 für rund Fr. 3.30/m2 gekauft und verlangte nun vom Staat Zürich eine Entschädigung wegen enteignungsähnlicher Beschränkung. Am 15. Dezember 1969 sprach ihm die Schätzungskommission des III. Kreises eine vom Kanton zu

leistende Entschädigung von Fr. 2.50/m2 nebst Zins seit 8. April 1967 zu.

C.- Gegen diesen Entscheid erhoben beide Parteien beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Einsprache. Dieses stellte mit Urteil vom 11. Juni 1971 fest, dass der Kanton Dr. Sigg für die Einweisung des Wieslandes in die I. Zone keine Entschädigung schulde. Zur Begründung führte das Gericht aus, nach seiner ständigen Rechtsprechung zögen Bauverbote zum Schutze des Landschaftsbildes nur dann als materielle Enteignung eine Entschädigungspflicht nach sich, wenn sie Land mit "gefestigtem Verkehrswert" träfen und einen "gängigen Preis" zerstörten. Diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Falle nicht erfüllt. Die Parzelle Sigg liege zwar am Bachtelhörnli aussichtsmässig besonders schön, doch wäre ihre Erschliessung (Strasse, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schutzverordnung mit derart teuren technischen Aufwendungen verbunden und rechtlich so ungesichert gewesen, dass vernünftigerweise nicht mit ihrer jederzeitigen Verkäuflichkeit zu Bauerwartungs- oder gar Baulandpreisen habe gerechnet werden können. Folglich habe hier das Bauverbot keinen gefestigten Verkehrswert und keinen gängigen Preis zerstört, weshalb auch keine entschädigungspflichtige Enteignung vorliege.

D.- Gegen dieses Urteil hat Dr. Sigg staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Er macht geltend, die Annahme des Verwaltungsgerichts, es liege kein entschädigungspflichtiger, enteignungsähnlicher Eingriff in sein Eigentum vor, sei willkürlich und verstosse gegen Art. 22ter BV. Der Kanton Zürich und das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Nach dem am 11. Dezember 1969 in Kraft getretenen Art. 22ter Abs. 3 BV ist bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, volle Entschädigung zu leisten. Zur Zeit des hier zu beurteilenden Eingriffs, nämlich beim Inkrafttreten der Schutzverordnung am 8. April 1967, galt diese Bestimmung noch nicht. Wie das Verwaltungsgericht aber zutreffend feststellte, ergab sich ihr Inhalt schon

vorher aus ungeschriebenem Verfassungsrecht des Bundes (BGE 96 I 133, BGE 97 I 625). Ausserdem schrieb das zürcherische

BGE 98 Ia 381 S. 384

Einführungsgesetz zum ZGB schon seit 1959 in § 183bis Abs. 1 vor, der Betroffene könne vom Gemeinwesen eine angemessene Entschädigung verlangen, wenn eine auf dem Grundeigentum lastende öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung ähnlich einer Enteignung wirke. Das Verwaltungsgericht legte diese Bestimmung im Sinne des bundesrechtlichen Grundsatzes aus. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass der Entschädigungsanspruch nach kantonalem Recht weiter gehe als nach dem Verfassungrecht des Bundes. Somit ist der angefochtene Entscheid nur unter dem letzteren Gesichtspunkt zu prüfen. b) Mit der Beschwerde wird dem Verwaltungsgericht ausser einer Verletzung der Eigentumsgarantie in verschiedener Beziehung auch Willkür vorgeworfen. Soweit sich diese zweite Rüge ganz allgemein gegen die Verneinung eines entschädigungspflichtigen Eingriffs richtet, kommt ihr keine selbständige Bedeutung zu; denn ob ein Eingriff in das Eigentum wie eine Enteignung wirke und deshalb nur gegen Entschädigung erfolgen dürfe, prüft das Bundesgericht unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie frei (BGE 96 I 126, 356 Erw. 4, BGE 93 I 139 oben). Dagegen überprüft es die Anwendung kantonaler Gesetze auch dann nur auf Willkür, wenn neben Art. 4 BV noch die Eigentumsgarantie angerufen wird (BGE 93 I 138); insofern ist die Willkürrüge des Beschwerdeführers nicht gegenstandslos. Soweit ferner örtliche Verhältnisse zu würdigen sind, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, übt dieses trotz grundsätzlich freier Prüfung eine gewisse Zurückhaltung, wie es dies auch bei der Abwägung des für Eingriffe in das Eigentum erforderlichen öffentlichen Interesses tut (BGE 95 I 554, BGE 97 I 584 Erw. a).

2. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt materielle Enteignung vor, wenn der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch der Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil dem Eigentümer eine wesentliche, aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Geht die Einschränkung weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erschiene, wenn hiefür keine Entschädigung geleistet würde (BGE 96 I 357, BGE 97 I 634 mit Hinweisen). Die Beschränkung einer künftig möglichen Nutzung wurde vom Bundesgericht

BGE 98 Ia 381 S. 385

zunächst nur im zweiten dieser beiden Fälle berücksichtigt (BGE 89 I 385). Im Urteil Barret (BGE 91 I 339) anerkannte es jedoch, dass spätere Verwendungsmöglichkeiten grundsätzlich in beiden FällenvonBedeutung sein könnten. Gleichzeitigpräzisierte es aber, dass eine voraussichtliche künftige Nutzung nur dann in Betracht falle, wenn den Umständen nach anzunehmen sei, sie lasse sich sehr wahrscheinlich in naher Zukunft verwirklichen. In der Folge hat das Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden (z.B. BGE 93 I 342 Erw. 7, BGE 96 I 126) bloss noch vom "voraussehbaren künftigen" Gebrauch der Sache gesprochen. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um eine vereinfachte Formulierung der im Urteil Barret ausführlicher umschriebenen Voraussetzungen, von denen das Gericht keineswegs abweichen wollte; es verwies denn auch regelmässig auf diesen Entscheid. Die neuesten Urteile drücken sich wieder genauer aus ("mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft", "très probable dans un proche avenir": BGE 96 I 357, BGE 97 I 635) und bestätigen damit die seit BGE 91 I 339 geltende Rechtsprechung. Eine Abschwächung der im Urteil Barret genannten Voraussetzungen war entgegen der vom Verwaltungsgericht in ZR 67, 1968, S. 312 geäusserten Ansicht nie beabsichtigt.

b) Das angefochtene Urteil setzt sich mit der geschilderten Rechtsprechung zur Berücksichtigung künftiger Nutzungsmöglichkeiten auseinander. Es beanstandet, dass das Bundesgericht nicht erkläre, welche Umstände bei der Prognose zu berücksichtigen seien. Es nimmt aber an, dass es sich dabei um die Bauplanung der Gemeinde, die Erschliessungsverhältnisse, die sich in der Umgebung abzeichnenden Bauentwicklungstendenzen und dergleichen handle. Solche Untersuchungen blieben jedoch immer im Theoretischen stecken und seien wegen der vielen Unsicherheiten nicht frei von Willkür. Demgegenüber stelle das Verwaltungsgericht auf den Markt ab, der in der Preisbildung auf die Überbauungsaussichten Rücksicht nehme. Voraussetzung sei jedoch, dass dem Betroffenen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine Einnahme entgehe, und eine solche Wahrscheinlichkeit bestehe nur, wenn gefestigte Marktverhältnisse für sie sprächen. Eine Entschädigung werde daher nur geschuldet, wenn das Bauverbot Land mit einem "gefestigten" Verkehrswert treffe und einen "gängigen Preis" dauernd zerstöre, wobei sich die Entschädigung aus der Differenz des Verkehrswertes vor und nach dem Eingriff ergebe.

c) Für das Bundesgericht besteht kein Anlass, von seiner - entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts konstanten - Rechtsprechung abzugehen. Auch nach der Betrachtungsweise des Bundesgerichts sind die Marktverhältnisse bereits bei der Feststellung des Tatbestandes materieller Enteignung zu berücksichtigen, freilich nicht als einziges Moment, sondern neben andern Umständen (vgl. in diesem Sinne auch MEIER-HAYOZ/ROSENSTOCK, Zum Problem der Grünzonen, S. 28 f.). Die Berücksichtigung des Handelswerts des Bodens setzt aber in jedem Falle voraus, dass überhaupt ein den landwirtschaftlichen Wert übersteigender Verkehrswert ermittelt werden kann. Das Verwaltungsgericht ging denn im angefochtenen Entscheid für die Ermittlung des "gefestigten Verkehrswerts" und des "gängigen Preises" ebenfalls davon aus, ob nach den allgemeinen Marktverhältnissen am Stichtag vernünftigerweise damit habe gerechnet werden dürfen, dass das Grundstück jederzeit zu Baulandpreisen oder zu Ansätzen für Bauerwartungsland hätte verkauft werden können. Es untersuchte diese Frage anhand der sich im Bachtelgebiet abzeichnenden Nachfrage nach Bauland, nach der Aussichtslage des streitigen Grundstücks und nach den Erschliessungsverhältnissen für Zufahrt, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Damit stellte es jedoch gerade auf jene Umstände ab, deren Berücksichtigung es dem Bundesgericht zum Vorwurf macht. Es zeigt sich darin, dass die vom Verwaltungsgericht verfochtene Methode jedenfalls dann versagt, wenn - wie im vorliegenden Falle - vergleichbare Marktpreise fehlen. Dass für die Bemessung einer Enteignungsentschädigung die Differenz des Verkehrswertes vor und nach dem Eingriff massgebend sein muss, steht ausser Frage.

3. Der Beschwerdeführer behauptet, mit der Schutzverordnung Bachtel, die sein Grundstück mit einem Dauerverbot für andere als land- und waldwirtschaftlich notwendige Bauten belegte, sei sein Land materiell enteignet worden. Er begründet dies ausschliesslich damit, dass das Grundstück in Zukunft hätte zu Bauzwecken verwendet werden können. - Auf Grund der vorstehend geschilderten Rechtsprechung ist mithin zu untersuchen, ob am massgeblichen Stichtag (d.h. am 8. April 1967, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schutzverordnung; vgl. BGE 93 I 144, BGE 97 I 814) nach den Umständen mit hoher

Wahrscheinlichkeit zu erwarten war, die Parzelle würde in naher Zukunft überbaut. Nach dem Gesagten ist nicht erforderlich, dass das Grundstück am Stichtag bereits Baulandcharakter gehabt habe, d.h. nach den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten sofort hätte überbaut werden können. Die Rechtsprechung zu Art. 218 Abs. 2 OR kann deshalb nicht herangezogen werden (GRISEL, Droit administratif suisse, S. 406). Es

genügt, wenn das Land an sich zur Überbauung geeignet war (GRISEL, a.a.O., S. 405 f.; MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar, Das Eigentum, 4. Aufl., Systemat. Teil N. 250bis /a; MEIER-HAYOZ/ROSENSTOCK, S. 32). Dabei sind alle Faktoren zu berücksichtigen, welche die tatsächliche Überbauungschance bestimmten, also die allgemeine Lage und Beschaffenheit des Grundstücks, die Bauplanung der Gemeinde, die bauliche Entwicklung in der Umgebung und die Erschliessungsverhältnisse (vgl. BGE 82 I 165, BGE 89 I 386; MEIER-HAYOZ/ROSENSTOCK, S. 40 f.). Das Grundstück braucht nicht zu einer eigentlichen Bauzone gehört zu haben, sondern es kann genügen, dass es im unmittelbaren Bereich der baulichen Entwicklung, anstossend an bestehende Siedlungsgebiete, lag (MEIER-HAYOZ, a.a.O., N. 243; Verwaltungsgericht Zürich, RB 1966, Nrn. 105 und 106). Es braucht auch nicht schon an das öffentliche Strassen-, Wasser- und Abwassernetz angeschlossen gewesen zu sein, sondern es genügt, dass es mit wirtschaftlichem Aufwand erschliessbar war (vgl. MEIER-HAYOZ/ROSENSTOCK, S. 36 f., und BGE 82 I 165). Dabei sind ausser tatsächlichen auch rechtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen, da die öffentliche Erschliessungspolitik und das Baupolizeirecht die bauliche Nutzungschance mit bestimmen (MEIER-HAYOZ/ROSENSTOCK, S. 40; FRITZ GYGI, Expropriation, materielle Enteignung und Lastenausgleich, in Rechtliche Probleme des Bauens, S. 100 ff.). Ergibt sich aus allen diesen Umständen, dass- rückblickend beurteilt - eine Überbauung sehr wahrscheinlich in naher Zukunft zu verwirklichen gewesen wäre, so brachte das Bauverbot eine materielle Enteignung. Hierbei darf mit Rücksicht auf den Zeitbedarf jeder baulichen Planung und Erschliessung der Begriff der nahen Zukunft nicht zu knapp bemessen werden (vgl. MEIER-HAYOZ/ROSENSTOCK, S. 35 unten; GYGI, S. 103; zu eng wohl C. BONNARD, in ZBJV 101, S. 140). Bestand in diesem Sinne eine künftige bauliche Nutzungschance,

obschon es sich nicht um Bauland, sondern erst um Bauerwartungs- oder Rohbauland handelte, so wird regelmässig der Landwert den Preis reinen Kulturlandes überstiegen und eine wesentliche, durch die Möglichkeit künftiger Überbauung bestimmte Komponente enthalten haben (BGE 97 I 114). (Erw. 4-8: Das Bundesgericht verneint im vorliegenden Falle eine materielle Enteignung, da das Grundstück im massgebenden Zeitpunkt weit ab einer grössern Siedlung und nicht im Bereich einer deutlichen Bauentwicklung lag und sich bei einer Überbauung Erschliessungsschwierigkeiten ergeben hätten, deren Überwindung rechtlich zu ungewiss und überdies mit zu hohen Kosten verbunden gewesen wäre).