

VIII. Enteignungsrecht

30 Formelle Enteignung; Entschädigung bei teilweise überbauten Grundstücken

- Grundsätze zur Bemessung von Entschädigungen bei teilweise überbauten Grundstücken
- Die Praxis des Spezialverwaltungsgerichts, unabhängig von der tatsächlichen Realisierbarkeit stets den absoluten Landpreis zu bezahlen, wenn vor der Abtretung der Teilflächen eine Ausnutzungsreserve vorhanden war, ist rechtsfehlerhaft.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 8. Juli 2015 in Sachen Kanton Aargau gegen A., B. und C. (WBE.2015.12).

Aus den Erwägungen

2.

Jeder Baugrund besitzt einen Maximalwert, der als absoluter Landwert bezeichnet wird. Dieser Maximalwert entspricht der vollen wirtschaftlichen Ausnutzung, d.h. der gewinnverheissendsten Nutzungsmöglichkeit, die dem Grundstück innewohnt (VGE III/13 vom 26. März 2010 [WBE.2009.214], S. 7; RUDOLF MERKER, Der Grundsatz der "vollen Entschädigung" im Enteignungsrecht, Diss., Zürich 1975, S. 16). Sofern bei unüberbauten Grundstücken die Nutzung nicht in irgendeiner Art und Weise eingeschränkt ist, ist die gewinnverheissendste Nutzung möglich und der Verkehrswert entspricht dem absoluten Landwert (VGE III/13 vom 26. März 2010 [WBE.2009.214], S. 7).

Ist ein Grundstück überbaut, so schränkt die bestehende Überbauung die Nutzungsmöglichkeiten stets in gewisser Weise ein. Während eine gleichartige, aber unüberbaute Parzelle sofort der optimalen Nutzung zugeführt werden kann, verhindert bei einem über-

bauten Grundstück die vorhandene Überbauung solange, als mit ihrem Weiterbestand zu rechnen ist, die Ausschöpfung ungenutzter Ausnutzungsreserven. Der Landwert ist also ein relativer, abhängig von Ausnutzungsgrad, Alter, Zustand und Ausbaustandard sowie von Lage und Quartieranpassung der bestehenden Bauten (HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Kommentar zum Bundesgesetz über die Enteignung, zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen und zur Spezialgesetzgebung des Bundes, Band I, Bern 1986, Art. 19 Rz. 99). Der der bestehenden Situation angepasste, verminderte Bodenwert wird als relativer Landwert bezeichnet (VGE II/9 vom 27. Januar 2006 [WBE.2003.34], S. 13; AGVE 1998, S. 217 f.; HESS/WEIBEL, a.a.O., Art. 19 N 99).

3.

3.1.

Gemäss der Praxis der Vorinstanz ist stets der volle, absolute Landpreis zu bezahlen, wenn vor der Abtretung der Teilflächen eine Ausnutzungsreserve vorhanden war. In diesem Zusammenhang verzichtet die Vorinstanz offenbar regelmässig auf die Prüfung, ob und wie diese Restausnutzung tatsächlich realisiert werden kann. Ergänzend wurde im angefochtenen Entscheid ausgeführt:

"Diese Linie wird seit der einschlägigen, gerichtsinternen Grundsatzdiskussion anlässlich einer Verhandlung vom 26. Mai 2009 lückenlos verfolgt und hat sich in der Praxis bewährt. Es ist dem Gericht bewusst, dass die darin liegende Schematisierung im Ergebnis der rechtstheoretisch eigentlich angebrachten, individuellen Doppelschätzung (vor und nach dem Eingriff) durch einen Gutachter unterlegen sein mag. Andererseits erlaubt das Vorgehen gerade bei nicht allzu schwerwiegenden Eingriffen, wie hier, eine klare, ohne unverhältnismässigen Aufwand zu ziehende Abgrenzung zwischen absolutem und relativem Landwert, welche im Übrigen auch die Kompetenzaufteilung des aargauischen Rechts respektiert (...) Der konkrete Nachteil der Methode, dass in einem Einzelfall eine Ausnutzungsreserve allenfalls gar nie genutzt wird bzw. vielleicht nicht einmal genutzt werden kann, wiegt bei übersichtlichen Verhältnissen deren praktischen Vorteile in der Rechtsanwendung in keiner Weise auf und ist daher hinzunehmen. Selbstverständlich steht es dem Enteigner aber immer offen, für einen konkreten

Fall mit geeigneten Mitteln (z.B. Überbauungsstudien) den Beweis zu erbringen, dass eine theoretisch bestehende Ausnutzungsreserve tatsächlich eben nicht zu realisieren ist. (...)"

In Bezug auf die beiden Grundstücke der Beschwerdegegner hielt die Vorinstanz fest, die Parzelle Nr. 935 verfüge über eine zulässige Ausnutzung von rund 225 m², die Parzelle Nr. 937 über eine solche von rund 234 m². Mit der bestehenden Überbauung (auf den Grundstücken steht je ein Einfamilienhaus; diese sind auf der gemeinsamen Parzellengrenze zusammengebaut) seien je 218 m² konsumiert. Beide Grundstücke würden demzufolge über Nutzungsreserven verfügen, weshalb praxisgemäss der absolute Landwert zu entschädigen sei. Hinzu komme, dass den Beschwerdegegnern die beiden anstossenden Parzellen Nrn. 944 und 945 gehören würden. Die Ausnutzung dieser sich in einer Spezialzone befindenden Grundstücke sei gemäss der Praxis der Gemeinde D. an die Ausnutzung der "Stammparzellen" Nrn. 935 und 937 anzurechnen. Die Nutzungsreserven würden sich danach nochmals um je 113 m² vergrössern. Dies rechtfertige umso mehr eine Entschädigung in der Höhe des absoluten Landwerts. Der absolute Landwert wurde in der Folge gestützt auf die statistische Methode, d.h. durch Vergleich mit Landverkäufen in D. sowie den umliegenden Gemeinden, ermittelt.

3.2. (...)

4. (...)

5.

5.1.

Die beiden Grundstücke der Beschwerdegegner sind überbaut. Die enteigneten Teilflächen sind aufgrund ihrer Grösse (18 m² und 19 m²) nicht für eine separate Verwendung geeignet; eine freihändige Veräusserung wäre demzufolge nicht möglich. Grundsätzlich ist daher der relative und nicht der absolute Landwert zu vergüten (HESS/WEIBEL, a.a.O., Art. 19 N 104; vgl. vorne Erw. 2).

5.2.

Wo hohe Baulandpreise gelten und diese massgeblich durch die bestmögliche bauliche Ausnutzung bestimmt werden, richtet sich der Wert der Teilfläche vorwiegend nach deren Einfluss auf die Überbauung des Grundstücks. Ein Teil, ohne den der Eigentümer nicht, nicht

zweckmässig oder nur mit geringerem Volumen bauen kann, ist ein hochwertiger Flächenabschnitt; ein Teil, der abgetrennt werden kann, ohne die bauliche Ausnützung zu beeinflussen, ist demgegenüber ein minderwertiger Flächenabschnitt (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 7. November 1972, publiziert in: ZBl 74/1973, S. 332; HESS/WEIBEL, a.a.O., Art. 19 N 106).

Bei der Prüfung, welchen Einfluss der abgetrennte Parzellenteil auf die (weitere) Überbauung des restlichen Grundstücks hat, erscheint es unumgänglich zu berücksichtigen, ob letzteres bereits überbaut ist oder nicht. Eine bestehende Überbauung steht in der Regel der schnellen Realisierung einer allenfalls noch vorhandenen Ausnutzungsreserve bzw. der optimalen wirtschaftlichen Ausnutzung entgegen (vgl. vorne Erw. 2). Gestützt auf diese Überlegung erweist es sich als nicht statthaft, bei der Enteignung der Teilfläche eines überbauten Grundstücks pauschal den absoluten Landwert zu entschädigen.

5.3.

In Bezug auf die umstrittenen Grundstücke war vor der Abtretung der Teilflächen eine Ausnutzungsreserve vorhanden. Entsprechend der Praxis der Vorinstanz wurde daher die Entschädigung anhand des absoluten Landwerts berechnet. Der Umstand, dass die Grundstücke der Beschwerdegegner bereits überbaut waren (die Häuser sind rund 20-jährig und damit unbestrittenermassen keine Abbruchobjekte), wurde dabei gänzlich ausser Acht gelassen. Ebenso wenig wurde geprüft, ob und gegebenenfalls in welchem Zeitrahmen trotz der bestehenden Überbauung die Ausnutzungsreserve effektiv hätte realisiert werden können. Damit erweist sich das Vorgehen der Vorinstanz grundsätzlich als fehlerhaft.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Beschwerdegegner selber ausdrücklich anerkennen, dass eine optimale Ausnutzung ihrer Grundstücke ohnehin kaum realisierbar ist bzw. sich mit der umstrittenen Abtretung keine Benachteiligung im Hinblick auf mögliche bauliche Erweiterungen ergibt. Zumindest unter Berücksichtigung dessen, dass offenbar ein Transfer der Ausnutzung von den angrenzenden, in der Spezialzone "E." gelegenen Grundstücken möglich ist, erscheint diese Aussage durchaus plausibel.

Inwiefern die Berücksichtigung des Umstandes, dass kaum eine optimale Ausnützung erreicht werden kann, auf eine aufsichtsweise Überprüfung der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung bzw. deren Anwendung hinauslaufen soll, ist nicht nachvollziehbar.

5.4.

Die Argumentation der Vorinstanz, dank ihrer Praxis könne ein unverhältnismässiger Aufwand vermieden werden, geht davon aus, dass als Alternative einzig eine individuelle Doppelschätzung (vor und nach dem Eingriff) durch einen Gutachter in Frage kommt. Dies ist indessen, wie der Verweis des Beschwerdeführers auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie des zürcherischen Verwaltungsgerichts zeigt, nicht der Fall (Urteile des Bundesgerichts vom 27. August 2013 [1C_339/2013], Erw. 2.4, vom 14. Dezember 2009 [1C_361/2009], Erw. 3, vom 29. Juni 2000 [1P.743/1999], Erw. 4; Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 16. Januar 2014 [VR.2013.00005], vom 25. November 2010 [VR.2010.00003] und vom 20. Mai 2009 [VR.2008.00003]). In den entsprechenden Fällen wurde zunächst anhand der statistischen Methode der absolute Landwert ermittelt; anschliessend wurde – namentlich nach der Bedeutung der enteigneten Teilfläche in Bezug auf das Restgrundstück – der "Einschlag" bestimmt, um den der absolute Landwert reduziert wurde.

Es gibt mithin nebst der individuellen Doppelschätzung durch einen Gutachter sehr wohl Methoden, welche es erlauben, rechtlich korrekt und mit vertretbarem Aufwand die Entschädigung für die Enteignung von Teilflächen überbauten Landes festzulegen. Die von der Vorinstanz verfolgte Praxis, die bestehende Überbauung eines Grundstücks und die damit verbundene Verminderung des Landwerts gänzlich unberücksichtigt zu lassen, bildet demgegenüber keine taugliche Alternative und lässt sich auch nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit rechtfertigen. Die gewählte Schematisierung, welche lediglich auf die vorhandene Ausnützungsreserve abstellt und eine allfällige Einschränkung der optimalen Ausnützung aufgrund einer bestehenden Überbauung a priori ausser Acht lässt, erweist sich als zu undifferenziert. Dabei kann verwiesen werden auf die Aussage im angefochtenen Entscheid, wonach erhebliche, klar wahrnehm-

und begründbare Wertdifferenzen tatsächlicher oder rechtlicher Art berücksichtigt werden und in entsprechenden, sachlich nachvollziehbaren Abstufungen zum Ausdruck kommen müssen. Dieser Vorgabe wurde im konkreten Fall nicht Genüge getan.

Nicht stichhaltig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis der Vorinstanz auf die Rechtsprechung betreffend die Erhebung von Erschliessungsabgaben. Tatsächlich geht es bei den Erschliessungsabgaben nicht darum, einen bestimmten Wert zu schätzen, sondern darum, die Gesamtkosten einer Erschliessungsanlage auf die betroffenen Grundeigentümer zu verlegen. Das Kriterium des Sonder Vorteils bildet dabei (anders als die Entschädigung für eine Enteignung) keine absolute Grösse; vielmehr geht es primär um die Relationen, wer aus der Erschliessungsanlage mehr oder weniger Vorteile ziehen kann. Die Bestimmung dieser Relationen kann letztlich nicht mit der Festlegung einer "vollen Entschädigung" verglichen werden.

6.

Aufgrund der festgestellten Mängel erscheint es angezeigt, in Gutheissung der Beschwerde den angefochtenen Entscheid aufzuheben und das Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen. Es obliegt ihr, nach Massgabe der vorstehenden Erwägungen die Entschädigung für die Enteignung der beiden Teilflächen neu festzulegen. Dabei ist dem Umstand, dass die entsprechenden Grundstücke bereits überbaut sind, gebührend Rechnung zu tragen. Ebenso sind weitere massgebliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, insbesondere dass – soweit erkennbar – den Teilflächen keinerlei Erholungsfunktion zukommt.

Entsprechend den obigen Ausführungen wird die Vorinstanz nicht umhin kommen, ihre bisherige Rechtsprechung grundsätzlich zu revidieren. Gleichzeitig wird sie auch die Praxis überdenken müssen, bei fehlenden Ausnützungsreserven generell 50 % des absoluten Landwerts zuzusprechen.

(...)

IX. Landwirtschaftsrecht

31 Art. 84 ff. DZV und § 37 VRPG

- Zielsetzung der Übergangsbeiträge: Sicherstellung eines sozialverträglichen Übergangs vom alten zum neuen Direktzahlungssystem durch temporären Ausgleich der Beitragsdifferenzen (Erw. 1.1).
- Berechnung der Übergangsbeiträge anhand des Basiswerts (Erw. 1.2–1.4)
- Im von der Landwirtschaft Aargau verwendeten Programm AGRICOLA waren die Grundlagen für die Bestimmung des Basiswerts falsch hinterlegt, woraus zu hohe Übergangsbeiträge resultierten (Erw. 1.5 und 1.6).
- Eine formell rechtskräftige Verfügung, worin zuhanden des Adressaten ein fehlerhaft ermittelter Basiswert festgelegt wurde, kann nach den Voraussetzungen von § 37 Abs. 1 VRPG widerrufen bzw. abgeändert werden (Erw. 3.1).
- Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Korrektur des Basiswerts, der zu einer überhöhten Beitragszahlung zu Lasten anderer Beitragsberechtigten führen würde (Erw. 3.2).
- Mangels nachteiliger Dispositionen genießt der Beschwerdeführer keinen Vertrauensschutz, der einer Abänderung der Basiswertfeststellungsverfügung entgegensteht (Erw. 3.3).
- Der Rechtssicherheit ist in der vorliegenden Konstellation kein wesentliches Gewicht beizumessen (Erw. 3.4).

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 1. Kammer, vom 20. August 2015 in Sachen A. gegen das Departement Finanzen und Ressourcen, Landwirtschaft Aargau (WBE.2015.22).

Aus den Erwägungen

II.