

4-EV.2020.6

Urteil vom 14. April 2021

Besetzung Präsident E. Hauller
 Richter A. Baumgartner
 Richterin B. Bärtschi
 Richter J. Fricker
 Richter V. Oeschger
 Gerichtsschreiberin C. Dürdoth

Gesuchstellerin **A.**_____AG

vertreten durch Christoph Hindermann, Rechtsanwalt, Kaser-
nenstrasse 26, 5001 Aarau

Gesuchgegnerin **Einwohnergemeinde Q.**_____

handelnd durch den Gemeinderat

dieser vertreten durch Dr. Simone Walther, Rechtsanwältin, Hintere Bahn-
hofstrasse 6, 5000 Aarau

Gegenstand Zuweisung der Parzelle C zum Nicht-Baugebiet (materielle Enteignung)

Das Gericht entnimmt den Akten:

A.

Die A. ist Eigentümerin der Parzelle C im Halte von 4'790 m² in Q., die der Wohnzone W2 zugewiesen war. Mit der am 9. November 2016 von der Gemeindeversammlung Q. beschlossenen Gesamtrevision des allgemeinen Nutzungsplans der Einwohnergemeinde Q., die am 6. September 2017 vom Regierungsrat genehmigt wurde, wurde die Parzelle C aus dem Perimeter des Bauzonenplans entfernt und dem Perimeter ausserhalb der Bauzone zugewiesen.

B.1.

Mit Schreiben vom 3. Januar 2019 liess die A. beim Gemeinderat Q. eine Entschädigung von Fr. 1'413'050.00 beantragen.

B.2.

Der Gemeinderat Q. lehnte die Entschädigungsforderung mit Schreiben vom 20. März 2019 vollumfänglich ab.

C.1.

Daraufhin liess die A. (künftig: Gesuchstellerin) mit Eingabe vom 6. März 2020 ein Entschädigungsbegehren beim Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen (kurz: SKE) einreichen. Sie beantragte, die Beklagte sei zur Bezahlung einer Entschädigung von Fr. 1'413'050.00 zuzüglich Verzugszins von 1.5 % ab dem 3. Januar 2019 zu verpflichten.

C.2.

Mit Schreiben vom 12. März 2020 wurde das Entschädigungsbegehren der Einwohnergemeinde Q. (künftig: Gesuchgegnerin) zur Kenntnis gebracht und es wurde ihr eine Frist zur Vernehmlassung bis 20. April 2020 gesetzt.

Die Gesuchgegnerin liess innert erstreckter Frist mit Eingabe vom 19. Mai 2020 eine Klageantwort erstatten und beantragte die Abweisung des Entschädigungsbegehrens.

C.3.

Das SKE liess die Eingabe der Gesuchgegnerin mit Schreiben vom 20. Mai 2020 der Gesuchstellerin zukommen und setzte ihr eine Frist zur Replik bis 12. Juni 2020.

Innert erstreckter Frist liess die Gesuchstellerin mit Eingabe vom 22. Juni 2020 Replik erstatten und an den gestellten Begehren festhalten.

C.4.

Mit Schreiben vom 13. Juli 2020 brachte das SKE die Replik der Gesuchgegnerin zur Kenntnis und setzte ihr eine Frist bis 7. September zur Erstattung einer abschliessenden Duplik.

Die Gesuchgegnerin liess innert erstreckter Frist am 21. September 2020 eine abschliessende Duplik erstatten und an den gestellten Begehren vollumfänglich festhalten.

C.5.

Das SKE brachte die Duplik der Gesuchstellerin mit Schreiben vom 22. September 2020 zur Kenntnis und setzte ihr eine Frist bis 15. Oktober 2020, um zu den Neuerungen der Duplik Stellung zu nehmen. Die Gesuchstellerin verzichtete konkludent darauf.

Damit war der Schriftenwechsel abgeschlossen.

D.1.

Das Gericht führte am 17. März 2021 eine Verhandlung durch (Präsenz vgl. Protokoll, S. 2). Die Sach- und die Rechtslage wurden besprochen. Auf eine Besichtigung der Örtlichkeiten wurde in Übereinstimmung mit den Parteien verzichtet (Protokoll, S. 14). Der Gesuchstellerin wurde eine 10-tägige Frist gesetzt, um zu den von der Gesuchgegnerin an der Verhandlung eingereichten Beweisergänzungen Stellung zu nehmen (Protokoll, S. 15/16).

D.2.

Mit Eingabe vom 23. März 2021 nahm die Gesuchstellerin Stellung zu den Beweisergänzungen und hielt an ihren Anträgen vollumfänglich fest. Die Stellungnahme wurde der Gesuchgegnerin zur Kenntnis gebracht und ihr wurde freigestellt, sich bis 6. April 2021 abschliessend dazu zu äussern.

D.3.

Die Gesuchgegnerin liess sich mit Eingabe vom 6. April 2021 abschliessend vernehmen und hielt an ihren bisherigen Ausführungen vollumfänglich fest.

D.4.

Das Gericht hat die Streitsache an der Sitzung vom 14. April 2021 nochmals beraten und das nachfolgende Urteil gefällt.

Das Gericht zieht in Erwägung:

1.

1.1.

Die Gesuchstellerin fordert eine Entschädigung aus materieller Enteignung infolge Zuweisung der Parzelle C zum Nicht-Baugebiet. Für die Beurteilung dieser Frage ist gemäss § 158 Abs. 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (BauG; SAR 713.100) vom 19. Januar 1993 das SKE zuständig.

1.2.

Die A. ist Alleineigentümerin der Parzelle C. Sie ist deshalb ohne weiteres zur Einreichung eines Entschädigungsbegehrens befugt.

Als Beklagte wurde richtigerweise die Einwohnergemeinde Q. ins Recht gefasst (§ 139 Abs.1 BauG).

1.3.

Die Einreichung eines Entschädigungsbegehrens ist an keine Frist gebunden. Nach der Praxis des Bundesgerichts unterliegen aber auch öffentlich-rechtliche Ansprüche der Verjährung. Fehlt eine Regelung über Verjährungsfristen, so kann das Gericht eine privatrechtliche Bestimmung analog anwenden oder selbst eine Regel aufstellen (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 126 II 61). Für Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung infolge Zonenplanänderung hat das Bundesgericht eine Frist von zehn Jahren festgelegt (BGE 108 Ib 339 f.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N 777 ff.).

Die Nutzungsplanänderung, auf die die Gesuchstellerin ihre Entschädigungsforderung stützt, wurde am 6. September 2017 vom Regierungsrat genehmigt. Da die Nutzungsplanänderung nicht beim Verwaltungsgericht angefochten wurde, wurde sie zu diesem Zeitpunkt rechtskräftig (vgl. unten Erw. 3.3.). Das vorliegende Entschädigungsbegehren datiert vom 6. März 2020. Die Entschädigungsforderung ist somit nicht verjährt.

1.4.

Die Parteien haben ein Vorverfahren durchgeführt (vorne B.1. und B.2.). Vor der Einreichung einer Klage an das SKE nach § 59 i.V.m. §§ 60 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; SAR 271.100) vom 9. Juli 1968 ist ein Vorverfahren durchzuführen, in welchem die klagende der beklagten Partei ihr Begehren schriftlich mitteilt und um Stellungnahme innert angemessener Frist ersucht (§ 61 VRPG). Beim vorliegenden Verfahren handelt es sich jedoch nicht um ein Klageverfahren, sondern um ein

zweistufiges Verfahren eigener Art, in welchem geprüft wird, ob eine Eigentumsbeschränkung eine materielle Enteignung bewirkt und falls ja, wie der Eingriff zu entschädigen ist. Das Verfahren wird durch eine Eingabe des von der Eigentumsbeschränkung Betroffenen an das SKE eingeleitet (Andreas Baumann/Ralph van den Bergh/Martin Gossweiler/Christian Häuptli/Erika Häuptli-Schwaller/ Verena Sommerhalder Forestier, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013 [nachfolgend Baugesetzkomentar], § 158 N 2 f.). Die Durchführung eines Vorverfahrens wäre daher prozessual nicht zwingend gewesen (Protokoll, S. 3).

Auf das im Übrigen formgerecht eingereichte Entschädigungsbegehren ist einzutreten.

2.

2.1.

Im Verfahren betreffend materielle Enteignung ist primär zu prüfen, ob die in Frage stehende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt, die gemäss Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) wie auch nach § 21 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) die volle Entschädigungspflicht des Enteigners begründet (vgl. auch § 138 Satz 2 BauG).

Wird die Grundfrage des Vorliegens des Enteignungstatbestands vom Gericht bejaht, so muss in einem zweiten Schritt über die Höhe der zu leistenden Entschädigung befunden werden. Je nach prozessualer Ausgangslage kann es sich aus verfahrensökonomischen Überlegungen aufdrängen, über die Grundfrage der Tatbestandsmässigkeit ein selbständig anfechtbares Urteil zu fassen (vgl. dazu Beatrice Weber-Dürler, Verwaltungsökonomie und Praktikabilität im Rechtsstaat, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 87/1986 S. 193 ff.). Dieses Vorgehen entspricht einer anerkannten Praxis (vgl. BGE 121 II 417 ff., namentlich 428) und findet sich in § 158 BauG verankert (Baugesetzkomentar, a.a.O., § 158 N 3).

Vorliegend sind sich die Parteien schon in der Grundfrage uneinig. Im Gegensatz zur Gesuchstellerin spricht die Gesuchgegnerin der Eigentumsbeschränkung die Enteignungsqualität ab. Das Gericht beschränkt sich daher zunächst auf die Prüfung, ob eine materielle Enteignung gegeben ist (Einladung vom 28. Januar 2021, S. 2; Protokoll, S. 2). Eine allfällige Entschädigung wäre in einem Folgeverfahren zu beurteilen.

2.2.

Zwischen den Parteien ist zum einen strittig, ob eine Auszonung oder eine blosse Nichteinzonung vorliegt. Weiter macht die Gesuchstellerin geltend,

dass auch eine (von ihr bestrittene) Nichteinzonung vorliegend entschädigungspflichtig wäre. Die Gesuchgegnerin geht dagegen von einer entschädigungslos hinzunehmenden Nichteinzonung aus.

3.

3.1.

Im Einklang mit Art. 26 Abs. 2 BV und § 21 Abs. 4 KV definiert § 138 Satz 1 BauG die materielle Enteignung als staatlichen Eingriff in vermögenswerte Rechte, der in seiner Wirkung einer formellen Enteignung gleichkommt.

Eine Eigentumsbeschränkung infolge Planungsmassnahmen kommt einer Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 gleich, "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 getroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet 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 125 II 431, Erw. 3.a), mit weiteren Hinweisen).

3.2.

Bei Planungsmassnahmen ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zwischen Nichteinzonung und Auszonung zu unterscheiden. Eine Auszonung liegt vor, wenn ein Grundstück zunächst durch einen bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden ist und später im Rahmen einer Nutzungsplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird. Wird hingegen ein Grundstück bei der erstmaligen Schaffung einer bundesrechtskonformen raumplanerischen Grundordnung der Nichtbauzone zugewiesen, liegt eine Nichteinzonung vor, die grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen ist (BGE 1C_66/2012 vom 3. September 2012, Erw. 2.2.; BGE 125 II 431, Erw. 3.b).

Dabei ist zu beachten, dass eine Nichteinzonung nicht nur bei der Revision von vor Inkrafttreten des RPG erlassenen Nutzungsplänen vorliegt, sondern auch bei der Anpassung von Nutzungsplänen, die zwar schon nach Inkrafttreten des RPG erlassen wurden, die aber materiell nicht mit den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen übereinstimmen (BGE

1C_66/2012 vom 3. September 2012, Erw. 2.2.; BGE 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019, Erw. 2.3.).

3.3.

Massgebend für die Beurteilung der Entschädigungspflicht sind die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Eingriffs bzw. des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung (§ 158 Abs. 2 BauG). Dies ist der Zeitpunkt, in dem der neue Zonenplan in Kraft tritt (BGE 132 II 218, Erw. 2.4., mit Hinweisen). Der allgemeine Nutzungsplan der Gemeinde Q. wurde am 6. September 2017 vom Regierungsrat genehmigt.

Nach § 28 BauG hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine aufschiebende Wirkung. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass Planerlassverfahren und Inkrafttreten der Planung durch Rechtsmittel ungebührlich verzögert werden. Eine einzelne Beschwerde soll zudem nicht die Anwendung der ganzen Nutzungsplanung blockieren können. Wird die aufschiebende Wirkung erteilt, betrifft sie jeweils nur den Beschwerdegegenstand (Baugesetzkommentar, a.a.O., § 28 N 20 ff., mit Hinweis auf AGVE 1998 S. 338 und 1995 S. 281). Daraus folgt, dass die Planung mit der Genehmigung in Kraft tritt, obwohl dagegen noch ein Rechtsmittel möglich wäre (so auch der Entscheid des SKE 4-EV.2019.14 vom 17. März 2021, S. 8).

Stichtag im vorliegenden Verfahren ist somit der 6. September 2017.

4.

4.1.

Die Gesuchstellerin vertritt die Auffassung, es liege eine entschädigungspflichtige Auszonung vor. Die Nutzungsplanrevision 1994/1996 sei sowohl formell als auch materiell als bundesrechtskonform zu erachten. Es sei von den Behörden bei der Genehmigung der Nutzungsplanrevision bewusst in Kauf genommen worden, dass die nach Rückzonung noch verbleibenden Bauzonen den 15-jährigen Baulandbedarf überschreiten. Da es sich bei der Zonenplanrevision 2016 also nicht um die erstmalige bundesrechtskonforme Zonenplanung der Gemeinde handle, sei eine entschädigungspflichtige Auszonung anzunehmen. Die Gesuchstellerin anerkennt jedoch, dass mit der Totalrevision des Zonenplans 1984/1987 noch keine bundesrechtskonforme Ordnung bestanden habe.

4.2.

Die Gesuchgegnerin bestreitet, dass es sich beim Bauzonenplan 1994/1996 um die erste bundesrechtskonforme Nutzungsplanung gehandelt habe. Erst mit der Zonenplanrevision 2016 sei eine materiell mit den Grundsätzen des RPG übereinstimmende Nutzungsordnung geschaffen worden. Der Begriff der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen

Grundordnung sei nicht so zu verstehen, dass nicht mehrere bundesrechtswidrige Zonenpläne aufeinander gefolgt sein können. Sie führt weiter aus, es handle sich bei der Beurteilung der Frage, ob eine Auszonung vorliege, um eine Rechtsfrage. Die Frage nach der materiellen Vereinbarkeit der Zonenplanrevision mit Bundesrecht sei nicht eine Frage des politischen Willens und das Gericht dürfe bei der Beurteilung dieser Frage nicht daran gebunden sein.

Zu prüfen ist daher, ob bereits die Zonenplanrevision 1994/1996 die bundesrechtlichen Vorgaben materiell erfüllte oder ob dies erst mit der Zonenplanrevision 2016 der Fall war.

4.3.

4.3.1.

Im Rahmen der Nutzungsplanrevision 1984/1987 wurde bereits über die Auszonung des Gebiets T diskutiert, das im Baugebiet, 2. Etappe lag. Damals war das Baugebiet unstrittig überdimensioniert. Aufgrund einer Auflage des Grossen Rats anlässlich der Genehmigung vom 13. Januar 1987 wurde bereits die nächste Planung in Aussicht genommen. Im Vorprüfungsbericht Nutzungsplanung Kulturland des Baudepartements vom 6. August 1990 wird ausgeführt, dass das Baugebiet nach wie vor recht gross dimensioniert sei. Es wurde auf die grosse Bedeutung der Fruchtfolgefläche des Gebiets T hingewiesen und vorgeschlagen, die Fruchtfolgeflächen der Landwirtschaftszone zuzuordnen. An der Einwohnergemeindeversammlung vom 24. November 1993 wurde die Revision der Nutzungsplanung angenommen. Dabei wurde das T zur Bereinigung von Quellenrechten zurückgestellt. An der Einwohnergemeindeversammlung vom 15. Juni 1994 wurde vorgebracht, dass es in Q. genügend eingezontes und erschlossenes Bauland gebe, das für die Abdeckung der Planungsperiode von fünfzehn Jahren mehr als ausreichend sei. Es wurde beantragt, das sich im Baugebiet, 2. Etappe, befindliche Gebiet T nicht einzuzonen und der Landwirtschaftszone zuzuführen. Es wurde aber gleichzeitig auf die mit einer Auszonung möglicherweise verbundenen Kostenfolgen für die Gemeinde in einem Rechtsmittelverfahren hingewiesen. Zudem wurden wirtschaftliche Gründe für die Belassung des Gebiets in der Bauzone angeführt. Schliesslich wurde das Gebiet T mit 91 zu 63 Stimmen im Baugebiet belassen. Die Nutzungsplanrevision wurde am 23. September 1996 vom Grossen Rat genehmigt. Die Bauzonen- und Kulturlandplanänderung "T" wurde schliesslich mit Beschluss des Grossen Rats vom 12. November 1996 genehmigt. Das Baugebiet wurde im Vergleich zur Nutzungsplanrevision 1984/1987 um 19,6 ha reduziert, aber gleichzeitig auch um 4,8 ha vergrössert. Parzelle C wurde der W2 (ohne Etappierung) zugewiesen.

4.3.2.

Gemäss Art. 15 RPG sollen Bauzonen das Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und das weitgehend überbaut ist (Art. 15 lit. a RPG)

oder das Land, das voraussichtlich in den nächsten 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 lit. b RPG). Dabei muss der Baulandbedarf anhand von objektiven Kriterien bestimmt werden. Ein blosser Nachfrageüberhang ist für sich allein nicht ausreichend; vielmehr ist die regional und überregional gewünschte Entwicklung massgebend. Der Baulandbedarf kann bestimmt werden, indem der Baulandverbrauch der letzten Jahre mit den vorhandenen Baulandreserven verglichen wird. Daraus kann der durchschnittliche jährliche Baulandbedarf ermittelt werden (BGE 116 Ia 328, Erw. 4.).

Aus der Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 20. Dezember 1995 geht hervor, dass die Einwohnerzahl in der Gemeinde Q. in den vorangegangenen 15 Jahren von 4'638 Einwohnern um 633 Einwohner auf 5'271 Einwohner gestiegen war. Der Bauzonenplan wies ein Fassungsvermögen von rund 7'850 Einwohnern auf, was einem Bevölkerungswachstum von rund 2'579 entsprochen hätte. Die kantonale Prognose rechnete dagegen lediglich mit einem Bevölkerungswachstum von 329 Einwohnern bis ins Jahr 2010. Danach wären also nur knapp 13 % genutzt worden. Aufgrund dieser Berechnungen wurde festgehalten, dass die Bauzonen um ca. 48,1 ha zu gross dimensioniert seien, was gemessen am gesamten Siedlungsgebiet von ca. 224,8 ha einen Flächenanteil von einem guten Fünftel (21,4 %) ausmachte. Dies lasse sich mit zonenplanerischen Mitteln kaum verbessern, da sich ca. 90 % der nicht überbauten Flächen in Form von Baulücken innerhalb des geschlossenen Siedlungsgebiets befänden. Wie die mittlerweile erfolgte RPG-Revision mit dem neuen Fokus auf der inneren Verdichtung zeigt, liegt darin aber keine Begründung, die Reserven in der Dimensionierungsdiskussion nicht weiter zu berücksichtigen, auch wenn damals eine weitere Redimensionierung der Bauzonenfläche planerisch nicht sinnvoll gewesen sein sollte und entsprechend weder beantragt (Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 20. Dezember 1995, S. 5) noch letztlich beschlossen wurde. Es erübrigt sich, hier der strittigen Frage der damaligen Unkorrigierbarkeit weiter nachzugehen.

Es ist deutlich, dass der Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre in der Nutzungsplanungsrevision 1994/1996 offensichtlich überschritten worden war. Daraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass die bisherige Bauzone mindestens zu Beginn der aktuellen Nutzungsplanungsrevision 2016 überdimensioniert und somit nicht raumplanungskonform war. Wenn der Zonenplan 1994/1996 materiell noch nicht den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes entsprach, geht es bei dem vorliegend zu beurteilenden Planungsschritt in der bundesgerichtlichen Terminologie um eine Nichteinzonung.

4.3.3.

Als Auszonung gilt nach der neueren Rechtsprechung auch die spätere Anpassung einer RPG-konformen Nutzungsplanung an zwischenzeitlich veränderte Verhältnisse oder Anschauungen (BGE 131 II 732). Die vorliegend im Raum stehende Überdimensionierung wurde indessen rückblickend auf die Nutzungsplanungsrevision 1994/1996 untersucht. Sie ist weder durch seitherige unerwartete Bevölkerungsentwicklungen noch durch veränderte Verdichtungsvorgaben in Zusammenhang mit der RPG-Revision 2012 verursacht oder beeinflusst worden. Es braucht hier daher nicht weiter der Frage nachgegangen zu werden, ob sich in der über Jahrzehnte gewachsenen bundesgerichtlichen Schwarz/Weiss-Optik zur materiellen Enteignung neue Grautöne eingeschlichen haben, wie sie aktuell in der Lehre gefordert werden (vgl. Riva, Praxiskommentar RPG, Art. 5 N 152; EspaceSuisse, Raum&Umwelt, Dezember 4/2019, S. 21 mit Hinweisen; Peter Karlen, Das Enteignungsrecht zwischen Beständigkeit und Wandel, in ZBI 12/2019, S. 655; Kommentar Arnold Marti zu BGE 1C_573/2011 und 1C_581/2011 vom 30. August 2013 in ZBI 4/2015 S. 208 f.; Alain Griffel, Raumplanung: Rückzonungen – ja, aber nicht so, in NZZ vom 22. November 2020).

4.4.

4.4.1.

Die Gesuchstellerin führt weiter aus, die Gemeinde habe das Recht zur entschädigungslosen Zuweisung der Parzelle C zum Nicht-Baugebiet verwirkt. Es sei mit der Rechtssicherheit nicht vereinbar, dass das Gemeinwesen nach so langer Zeit bei der dritten totalrevidierten Nutzungsplanung ohne Entschädigungspflicht auf einen formell korrekten Entscheid zurückkommen könne. Sie führt dazu die bundesgerichtliche Praxis an, wonach die Befugnis der Behörden, ein den baurechtlichen Vorschriften widersprechendes Gebäude abzureissen, auf 30 Jahre beschränkt ist.

4.4.2.

Der Anspruch der Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bei baurechtswidrig erstellten Bauten verwirkt grundsätzlich nach 30 Jahren, wobei sich aus Gründen des Vertrauensschutzes auch kürzere Fristen ergeben können (BGE 132 II 21, Erw. 6.3.). Aus baupolizeilichen Gründen im engeren Sinne kann sich eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands auch nach Ablauf der 30-jährigen Frist aufdrängen. Geht vom baurechtswidrigen Gebäude oder Gebäudeteil eine ernsthafte und unmittelbare Gefahr für Leib und Leben der Bewohner oder Passanten aus, kann der Abbruch auch nach Ablauf der Frist angeordnet werden (BGE 107 Ia 121, Erw. 1.a).

Der vorliegende Fall ist mit dem der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands beim Verstoss gegen die Bauvorschriften nicht vergleichbar. Die Rechtsprechung bezieht sich auf Gebäude oder Gebäudeteile, die mit den

Bauvorschriften im Widerspruch stehen. Vorliegend handelt es sich jedoch um eine unüberbaute Parzelle und somit bloss um eine planerische Option. Es herrscht also schon von vornherein kein baugesetzwidriger Zustand, der beseitigt werden könnte. Diese Rechtsprechung ist folglich nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar.

4.4.3.

Ein Grundeigentümer hat kein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung der einmal für sein Grundstück geschaffenen raumplanerischen Ordnung (BGE 123 I 175, Erw. 3.a). Art. 21 Abs. 2 RPG sieht vor, dass Nutzungspläne überprüft und falls nötig angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben.

Es kann sich dabei sowohl um Änderungen der tatsächlichen Gegebenheiten als auch um Änderungen der rechtlichen Grundlagen handeln. Bei Änderungen der rechtlichen Grundlagen müssen die Nutzungspläne aufgrund des Legalitätsprinzips in jedem Fall an die veränderten Rechtsgrundlagen angepasst werden (Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/ Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016; N 44 ff. zu Art. 21). Dabei kommt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Anpassung eines Nutzungsplans an die Anforderungen des RPG Vorrang zu. Die Frage der Rechtssicherheit stellt sich somit von vornherein nur für bundesrechtskonforme Pläne (BGE 132 II 218, Erw. 6.1.; BGE 118 Ia 151, Erw. 5.c).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es keinen zu Hochbauten vergleichbaren planungsrechtlichen Besitzstandsschutz gibt. Der Anpassungsanspruch des Gemeinwesens kann folglich nicht verwirken. Entsprechend kann ein Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung nicht durch blossen Zeitablauf begründet werden. Wie bereits dargelegt (vorne Erw. 4.3.), war der bisherige Nutzungsplan der Gemeinde nicht bundesrechtskonform. Die Gesuchstellerin kann sich folglich nicht auf den Grundsatz der Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 1 RPG berufen.

5.

5.1.

Die Nichteinzonung in eine Bauzone bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus. Gemäss konstanter Lehre und Rechtsprechung sind Nichteinzonungen Anwendungsfälle der Inhaltsbestimmung des Grundeigentums. Für die davon betroffenen Grundstücke wird demnach bloss festgestellt, dass zu den Befugnissen, die das Eigentum an ihnen vermittelt, die private Baunutzung nicht gehört (vgl. statt vieler Enrico Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 178).

5.2.

Ausnahmsweise kann sich auch eine Nichteinzonung in eine Bauzone enteignungsähnlich auswirken und eine Entschädigungspflicht auslösen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung unterscheidet dabei drei Fallgruppen, die alle Umstände bezeichnen, aufgrund derer sich annehmen lässt, "der Eigentümer habe am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen dürfen" (BGE 132 II 221; 125 II 434; 122 II 333; 122 II 457 f.; 121 II 423 f.; 119 Ib 130). Dabei ist eine Gesamtwürdigung aller rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten im massgebenden Zeitpunkt (Erw. 3.3.) vorzunehmen (BGE 132 II 221; 131 II 158; 125 II 434).

5.3.

Eine Entschädigungspflicht kann zu bejahen sein, wenn eine Einzonung der betreffenden Parzelle geboten gewesen wäre und der Eigentümer auf eine Einzonung vertrauen durfte. Dies ist der Fall, wenn die Parzelle in weitgehend überbautem Gebiet liegt (BGE 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 mit weiteren Hinweisen). Weiter kann eine Entschädigungspflicht bestehen, wenn die Parzelle überbaubar oder groberschlossen ist und von einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt erfasst ist. Kumulativ muss der Eigentümer für die Erschliessung und Überbauung seines Landes bereits erhebliche Kosten aufgewendet haben. Liegt keiner dieser Fälle vor, können weitere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück hätte eingezont werden müssen (BGE 132 II 221 mit weiteren Hinweisen).

Nachfolgend ist zu klären, ob bezüglich der Parzelle C einer der enteignungsähnlichen Ausnahmetatbestände vorliegt.

5.4.

5.4.1.

Unter weitgehend überbautem Gebiet ist im Wesentlichen der geschlossene Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken zu verstehen. Es handelt sich dabei um einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets ist gebietsbezogen und parzellenübergreifend zu verstehen. Dabei ist die gesamte bestehende Siedlungsstruktur in die Beurteilung mit einzu beziehen (BGE 132 II 218). Landwirtschaftliche und andere, primär für die Freilandnutzung bestimmte Bauten, geben in der Regel kein oder nur ein wenig gewichtiges Argument für die Zuteilung zur Bauzone ab (BGE 116 Ia 201; 113 Ia 451).

5.4.2.

Die Parzelle C ist peripher am Ortsrand von Q. gelegen. Sie grenzt zwar an ihrer nordöstlichen Seite an die mit einem Einfamilienhaus überbaute Parzelle D sowie an ihrer südöstlichen Seite an die ebenfalls überbaute Parzelle E. Auf der Westseite der Parzelle schliesst jedoch die unüberbaute Parzelle F mit einer Fläche von 8'193 m² an. Die südlich gelegene Parzelle G ist ebenfalls nicht überbaut. Auf der Nordseite wird die Parzelle durch die H begrenzt, auf deren anderer Seite die Grenze zur Gemeinde S. liegt, die in diesem Bereich ebenfalls unüberbaut ist. Parzelle C wird qualitativ und quantitativ nicht von den sie umgebenden Siedlungsbauten geprägt. Vielmehr dominieren die an zwei Seiten der Parzelle angrenzenden landwirtschaftlich genutzten Flächen den Charakter der Parzelle. Dieser Eindruck wird auch durch das Luftbild (Beilage 16 zur Klageantwort vom 19. Mai 2020) bestätigt. Die Parzelle kann folglich nicht dem weitgehend überbauten Gebiet zugeordnet werden. Dem stimmt auch die Gesuchstellerin zu (Protokoll, S. 8).

5.5.

5.5.1.

Die Gesuchstellerin bringt weiter vor, die Parzelle sei groberschlossen. Verkehrsmässig sei das Grundstück durch die H genügend erschlossen. Diese sei mit rund fünf Metern Breite genügend ausgebaut. Die Erschliessungsanlagen (Kanalisation, Wasser, Strom, Telefon und TV) führten an die Parzelle heran. Die Bebaubarkeit der Parzelle sei ferner vom Gemeinderat mit Protokollauszug vom 19. Februar 2002 bestätigt worden. Die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sei zwar nicht optimal, jedoch sei dies auch bei anderen Parzellen, denen Baulandqualität zukomme, der Fall.

Die Gesuchgegnerin bestreitet die Groberschliessung. Die H verfüge noch nicht über Randabschlüsse und Gehwege. Auch fehle ein Wasseranschluss und der Kanalisationsanschluss befinde sich in 50 Meter Entfernung. Der Erschliessungsplan T sei noch nicht realisiert worden. Die Gemeinde sei aufgrund der überdimensionierten Bauzonen sogar verpflichtet gewesen, keine weiteren Erschliessungsmassnahmen mehr zu treffen. Weiter sei die Parzelle nur unzureichend an den öffentlichen Verkehr angebunden. Nach der Berechnungsmethodik des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) sei die Parzelle keiner ÖV-Gütekategorie mehr zugeteilt. Gemäss der kantonalen Definition der Güteklassen, welche um die Klassen E und F erweitert ist, liege die Parzelle teilweise in der Kategorie D und teilweise in den Kategorien E1 und E2. Folglich sei die ÖV-Erschliessungsgüte unzureichend für die Ausscheidung der Parzelle als Bauland.

5.5.2.

5.5.2.1.

In der zweiten Fallkonstellation der ausnahmsweise enteignungsähnlich wirkenden Nichteinzonungen (vgl. Erw. 5.3.) muss das Grundstück grob

erschlossen sein. Eine Feinerschliessung ist hingegen nicht erforderlich (BGE 125 II 431, Erw. 5.a). Ferner muss das Grundstück an eine Abwasserkanalisation angeschlossen werden können, die den Anforderungen der Gewässerschutzgesetzgebung entspricht. Dabei bezieht sich das Kriterium der Gewässerschutzrechtskonformität des damals geltenden generellen Kanalisationsprojekts (GKP) nicht nur auf die technischen Aspekte, wie z.B. die Dimensionierung der Leitungen, sondern auch auf die Ausdehnung des GKP an sich. Ist das im Zonenplan ausgeschiedene Baugebiet überdimensioniert, so ist auch das im GKP erfasste Gebiet als überdimensioniert zu werten, soweit es nicht hinter ersteres zurückgeht. Es mangelt den dort liegenden Parzellen entsprechend an der Erfassung durch ein gewässerschutzrechtskonformes GKP bzw. durch einen (nach heute geltendem Art. 11 der Allgemeinen Gewässerschutzverordnung [SR 814.201] vom 28. Oktober 1998 vorgeschriebenen) Generellen Entwässerungsplan (BGE 122 II 455, Erw. 5). Das GKP-Erfordernis wird indes dadurch relativiert, dass es keinen in sich abgeschlossenen Tatbestand darstellt, d.h. die Nichterfüllung dieses Kriteriums führt für sich allein nicht zur Verneinung der materiellen Enteignung (BGE 132 II 220; 122 II 460).

Schliesslich muss der Eigentümer im Hinblick auf die Erschliessung und die Überbauung seines Grundstücks bereits erhebliche Kosten aufgewendet haben. Die Formel des Bundesgerichts, wonach Aufwendungen "für Erschliessung und Überbauung" erforderlich seien, ist als allgemeine Richtlinie, nicht als strenge kumulative Voraussetzung zu betrachten. In der Praxis werden vor allem Investitionen in die Erschliessung des Grundstücks getätigt (BGE 125 II 431, Erw. 5.b).

5.5.2.2.

Land ist erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Art. 19 RPG). Gemäss § 32 Abs. 1 lit. b BauG gilt ein Grundstück als erschlossen, wenn eine Zufahrt oder ein Zugang, die dem Zweck der Baute genügen, die nötigen Anlagen für Trink-, Löschwasser- und Energieversorgung sowie für eine vorschriftsgemässe Abwasserbeseitigung vorhanden sind oder mit dem Gebäude erstellt werden. Groberschliessung bedeutet die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen. Die Groberschliessung dient im Gegensatz zur Basiserschliessung unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet (Baugesetzkommentar, a.a.O., § 32 N 16).

5.5.2.3.

Die Parzelle C ist durch die H erschlossen. Die H weist eine Breite von rund fünf Metern auf. Das einseitige Trottoir, welches im Erschliessungsplan vom 7. Dezember 1999 vorgesehen ist, wurde nicht erstellt. Auch die zur internen Feinerschliessung vorgesehene Stichstrasse ist nicht vorhanden.

Die Groberschliessung durch die H ist grundsätzlich als ausreichend zu beurteilen, unabhängig von der Tatsache, dass das im Erschliessungsplan vom 7. Dezember 1999 vorgesehene Trottoir noch nicht erstellt ist. Auch die mangelnde ÖV-Erschliessungsgüte kann für die vorliegend vorgesehene Wohnnutzung keine ausschlaggebende Rolle spielen. Andernfalls müssten zahlreiche andere Liegenschaften quer durch den Kanton in dieser Hinsicht ebenfalls als unzureichend erschlossen gelten. Die Stromversorgungsmöglichkeit ist vorliegend nicht bestritten. Dies wurde von der Gemeinde an der Verhandlung bestätigt (Protokoll, S. 11).

Fraglich ist jedoch, ob die Erschliessung der Parzelle mit Anlagen der Wasser- und der Abwasserversorgung als ausreichend zu beurteilen ist. Die an der Verhandlung von der Gesuchgegnerin vorgelegten Leitungskatasterpläne Wasser und Abwasser zeigen, dass die Leitungen nicht direkt an die Parzelle C heranführen. Auf der Parzelle C war die Erstellung von vier Mehrfamilienhäusern geplant. Die angrenzende Parzelle D verfügt lediglich über eine Hauszuleitung, welche für die Erschliessung einer mit vier Mehrfamilienhäusern überbauten Parzelle nicht ausreichend wäre. Eine Erschliessung über die angrenzende Parzelle D würde daher für sich nicht genügen. Nach Aussage der Gemeinde wäre eine Erschliessung mit Wasser und Abwasser ab der zwei Bautiefen entfernt verlaufenden Plattenstrasse grundsätzlich möglich. Auch eine Erschliessung über die Nachbarparzelle F wäre nach Angaben der Gesuchstellerin denkbar. Diese verfüge zwar nicht über eine Wasserleitung. Aufgrund einer Vereinbarung mit den Eigentümern der Parzelle F betreffend die Erschliessung beider Parzellen wäre es jedoch möglich gewesen, eine Wasserleitung über die Parzelle F zu führen (Protokoll, S. 10).

Es kann somit festgehalten werden, dass die Parzelle C sowohl mit Wasser- als auch mit Abwasserleitungen bis heute nicht ausreichend erschlossen ist, auch wenn eine Erschliessung im massgebenden Zeitpunkt unter der Bedingung der Eigenfinanzierung durch die Gesuchstellerin grundsätzlich möglich gewesen zu sein scheint (Protokoll, S. 12).

5.5.3.

Zudem müsste die Parzelle von einem gewässerschutzrechtskonformen GKP erfasst sein. Die Gesuchgegnerin legte an der Verhandlung das GKP 1987 sowie den GEP 2011 vor und bestätigte, dass diese jeweils deckungsgleich mit den Bauzonenplänen von 1984/1987 bzw. 1994/1996 sind (Protokoll, S. 9). Sowohl das GKP 1987 als auch der GEP 2011 weisen einen Kanalisationsrayon aus, der auf den überdimensionierten Bauzonen basiert. Aus diesem Grund fehlt es an der Voraussetzung des gewässerschutzrechtskonformen GKP (vgl. Erw. 5.5.2.1.). Es lässt sich daraus auch keine Erschliessungspflicht der Gemeinde ableiten.

5.5.4.

5.5.4.1.

Weiter müssen erhebliche Kosten für die Erschliessung und Überbauung geleistet worden sein. Dieses Kriterium spielt nur dann eine Rolle, wenn das Grundstück nicht im weitgehend überbauten, sondern nur in einem vom GKP erfassten Gebiet liegt und überbaubar oder groberschlossen ist. Von diesem Erfordernis kann nur bei Vorliegen besonderer Gründe abgesehen werden (BGE 1C_70/2008 vom 22. Juni 2009, Erw. 6.2.1.)

Der Kaufpreis für ein unüberbautes Grundstück gilt grundsätzlich nicht als Aufwendung für die Erschliessung und Überbauung. Anders verhält es sich, wenn sich die vom Verkäufer erbrachten Erschliessungsleistungen auf den Kaufpreis ausgewirkt haben. In diesem Fall kann sich der Käufer auf die von seinen Rechtsvorgängern erworbene Vertrauensposition berufen (BGE 119 IB 124, Erw. 4a/aa; BGE 125 II 431, Erw. 5.b).

5.5.4.2.

Die Parzelle der Gesuchstellerin liegt nicht in weitgehend überbautem Gebiet (Erw. 5.4.2.). Folglich ist zu prüfen, ob die Gesuchstellerin erhebliche Kosten für die Erschliessung und Überbauung der Parzelle aufgewendet hat.

Die Gesuchstellerin bringt nicht vor, dass sie Kosten für die Erschliessung und Überbauung der Parzelle aufgewendet habe. Sie macht jedoch geltend, durch die Versteuerung ihrer Parzelle als Bauland über Jahrzehnte hinweg habe sie durchaus Dispositionen finanzieller Natur getätigt.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann es nur auf Kosten für die Erschliessung und Überbauung ankommen, wobei die Kosten für die Erschliessung im Vordergrund stehen (Erw. 5.5.2.1.). Es handelt sich dabei um Investitionen, die baulich in Erscheinung treten (BGE 1A_264/1999 vom 7. Juli 2000, Erw. 4/c/cc, mit Hinweisen). Die fiskalische Bewertung eines Grundstücks durch die Steuerbehörden bindet die Planungsbehörden bei der Ausübung ihrer Planungspflicht nicht (BGE 112 Ib 485, Erw. 9.). Die steuerliche Bewertung eines Grundstücks und die damit verbundene finanzielle Belastung kann folglich keine Rolle spielen.

5.5.5.

In einer Gesamtwürdigung aller rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten ist festzuhalten, dass eine ausnahmsweise Entschädigungspflicht aufgrund der zweiten Fallkonstellation nicht gegeben ist. Die erforderliche Groberschliessung war in Bezug auf Wasser- und Abwasserleitungen im massgebenden Zeitpunkt nicht vorhanden. Es mag offen bleiben, ob dem kurzfristig hätte abgeholfen werden können. Jedenfalls mangelte es an ei-

nem gewässerschutzrechtskonformen GKP. Letztlich ist auch die kumulative Voraussetzung der Aufwendung erheblicher Kosten für die Erschliessung und Überbauung nicht erfüllt.

5.6.

5.6.1.

Als dritte Variante von enteignungsähnlichen Nichteinzonungen werden besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes als so gewichtig bezeichnet, dass ein Grundstück hätte eingezont werden müssen. Diese dritte Fallgruppe bezeichnet einen Auffangtatbestand von Umständen, die eine Vertrauensposition geschaffen haben, aufgrund welcher der Eigentümer am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung rechnen durfte (vgl. oben Erw. 5.3.). Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Vorgeschichte der Nutzungsplanung eine Abfolge von Ereignissen umfasst, die auf eine Einzonung der fraglichen Parzelle ausgerichtet war (BGE 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019).

Die Gesuchstellerin beruft sich auf den am 23. Februar 2000 vom Regierungsrat genehmigten Erschliessungsplan "T". Ein Antrag auf Erschliessung der benachbarten Parzelle F sei vom Gemeinderat am 19. Februar 2002 noch ausdrücklich dahingehend beantwortet worden, dass einer Erschliessung nichts im Wege stehe, solange die Grundeigentümer bereit seien, ihren Kostenanteil aufzubringen. Der Gemeinderat sei bis 2014 von der Baulandeigenschaft des gesamten T ausgegangen. Dies belege der kommunale Gesamtplan Verkehr vom 22. Mai 2014. Weiter habe es bis zur Revision im Jahr 2017 keinerlei Hinweis darauf gegeben, dass eine erneute Zonenplanänderung aufgrund der überdimensionierten Zonengrösse erfolgen würde. Vielmehr sei die Bauzonenqualität der Parzelle C in zwei Nutzungsplanrevisionen seit Einführung des RPG festgehalten worden. Der Entscheid für die grosszügige Dimensionierung der Bauzonen sei bewusst erfolgt und habe das Vertrauen in den Verbleib der Parzelle in der Bauzone noch verstärkt. Die zuständigen Behörden hätten es während knapp 40 Jahren unterlassen, die Bauzonengrösse anzupassen. Der Bürger habe einen Anspruch darauf, dass sein Vertrauen in rechtsstaatlich korrektes Verhalten geschützt werde.

5.6.2.

Soweit die Gesuchstellerin aus allfälligen Zusicherungen an die Eigentümer der benachbarten Parzelle F eine Vertrauensgrundlage zu ihren Gunsten ableiten will, kann ihr nicht gefolgt werden. Es kann an dieser Stelle offenbleiben, ob die Antwort des Gemeinderats bezüglich der Erschliessung der Parzelle F als Zusicherung zu qualifizieren ist. Massgebend ist vielmehr, dass die von einer Behörde abgegebene Zusicherung grundsätzlich nur für den unmittelbaren Empfänger gilt (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 669, mit Hinweisen). Die behauptete Zusicherung könnte daher nur – wenn

überhaupt – für die Eigentümer der Parzelle F als Vertrauensgrundlage dienen, nicht aber für die Gesuchstellerin.

5.6.3.

Im Erschliessungsplan "T" vom 7. Dezember 1999 (genehmigt durch den Regierungsrat am 23. Februar 2000) bestand noch die Zielsetzung, dass das Gebiet T einen attraktiven Siedlungsschwerpunkt am Dorfrand der Gemeinde bilden solle. Durch die Teiländerung Erschliessungsplan "T" vom 20. November 2001 wurde der Erschliessungsplan "T" vom 7. Dezember 1999 angepasst. Die Teiländerung betraf vor allem die Linienführung der Erschliessungsstrasse sowie die Lage des vorgesehenen Quartierplatzes.

Die Berufung auf den Vertrauensschutz setzt voraus, dass die Zusicherung durch die Behörde erfolgt ist, in deren Kompetenz die Planänderung liegt (RPG-Kommentar, a.a.O., N 41 zu Art. 21).

Fraglich ist, ob die Gesuchstellerin aus dem rechtskräftigen Erschliessungsplan für sich ableiten durfte, dass die Realisierung eines allfälligen Bauvorhabens möglich gewesen wäre, da es auch im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats liegt, über die Bewilligung eines Baugesuchs zu befinden (§§ 59 ff. BauG). Die Gemeinde sagte dazu anlässlich der Verhandlung aus, im Jahr 1999 wäre die Genehmigung eines Bauvorhabens grundsätzlich noch denkbar gewesen, wenn die Erschliessung durch die Gesuchstellerin vorangetrieben worden wäre (Protokoll, S. 12). Dazu ist festzuhalten, dass von einem Planungshorizont von 15 Jahren (Erw. 4.3.2.) auszugehen ist. Seit Erlass des Erschliessungsplans waren im massgeblichen Zeitpunkt mehr als 15 Jahre vergangen. Spätestens nach Ablauf des Planungshorizonts konnte die Gesuchstellerin daher aus der um die Jahrtausendwende allenfalls bestehenden Nutzungsoption und der damals in der Genehmigung der Sondernutzungsplanung liegenden Meinungsäusserung des Gemeinderats nichts mehr für sich ableiten.

Dies wird noch durch den Umstand verstärkt, dass die Beschlüsse des Gemeinderats für die für die allgemeine Nutzungsplanung zuständigen Behörden von Gemeinde (Gemeindeversammlung, § G Abs. 1 BauG) und Kanton (Regierungsrat, § 27 Abs. 1 BauG) ohnehin nicht bindend sind.

5.6.4.

Die Berufung auf den Vertrauensschutz setzt zudem voraus, dass keine Kollision mit den Interessen an der richtigen Durchsetzung des Raumplanungsrechts absehbar war (BGE 132 II 218, Erw. 6.1., mit Hinweisen).

Selbst wenn das Land schon länger dem RPG-konformen Baugebiet zugewiesen gewesen wäre, könnte indessen allein aus dieser Tatsache vertrauensmässig nichts abgeleitet werden, weil ein Grundeigentümer stets damit

rechnen muss, dass sein Grundstück nicht dauernd in der Bauzone bleibt und überbaut werden kann (BGE 131 II 733).

In BGE 145 II 140 hat sich das Bundesgericht mit der Frage der Ablösungspflicht historischer Wassernutzungsrechte auseinandergesetzt. Es hat dazu festgehalten, dass selbst ehehafte Wassernutzungsrechte sowie altrechtliche Wasserrechtskonzessionen ohne zeitliche Befristung keine ewige Geltung beanspruchen dürfen und nachträglich befristet werden müssen. Die Ablösung dieser Rechte erfolgt grundsätzlich entschädigungslos (Peter Karlen, Alle historischen Rechte veralten – Zur Ablösungspflicht unbefristeter Wasserrechte nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: URP 2020/8, S. 801 ff.). Wenn selbst bei wohlerworbenen Rechten kein Anspruch auf eine ewige Beibehaltung besteht, kann dies für planungsrechtliche Nutzungsmöglichkeiten - entgegen der Erwartung der Gesuchstellerin (Erw. 5.6.1.) - erst recht nicht gelten.

Die Vorgeschichte der Nutzungsplanung begründet vorliegend kein schutzwürdiges Vertrauen, da die Gesuchstellerin aufgrund der über Jahrzehnte andauernden Dimensionierungsdiskussion (vgl. Erw. 4.3.) nicht damit rechnen durfte, dass die Parzelle auch unbegrenzt im Baugebiet verbleiben würde (vgl. BGE 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019, Erw. 5.3.). Die auch an Gemeindeversammlungen geführten Diskussionen über die Zuweisung des Gebiets zur Landwirtschaftszone waren der Gesuchstellerin bzw. deren an der Verhandlung teilnehmenden Inhaber mit Sicherheit bekannt (Protokoll, S. 13). Auch aus der Tatsache, dass die Parzelle vom GEP 2011 erfasst wird, kann die Gesuchstellerin nichts für sich ableiten. Dieser basiert auf den überdimensionierten Bauzonen und ist daher nicht gewässerschutzrechtskonform (Erw. 5.5.3).

Vor dem Hintergrund der Verschärfung der raumplanungsrechtlichen Grundsätze im Rahmen der Teilrevision des RPG im Jahr 2012 mit der Neugewichtung der Innenverdichtung (Erw. 4.3.2.) durfte die Gesuchstellerin umso weniger auf den weiteren Verbleib des Streitgrundstücks in der Bauzone vertrauen.

5.6.5.

Da keine besonderen Vertrauenstatbestände erfüllt sind, lässt sich daraus auch kein Einzonungsgebot bezüglich der Parzelle der Gesuchstellerin ableiten. Folglich ist auch die dritte Variante von entschädigungspflichtigen Nichteinzonungen nicht gegeben.

5.7.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass vorliegend keiner der Ausnahmetatbestände, die zu einer entschädigungspflichtigen Nichteinzonung führen können (Erw. 5.2.), erfüllt wird.

6.

6.1.

Die Gesuchstellerin macht schliesslich das Vorliegen eines Sonderopfers geltend. Die Reduktion der Bauzone werde effektiv nur durch das Gebiet "T" getragen. Diese Ungleichbehandlung sei durch sachliche, planerische Gründe nicht zu rechtfertigen. Es sei durchaus möglich gewesen, nur einen Teil des Gebiets "T" und weitere Teile in anderen Randgebieten auszuzonen. Eine Opfersymmetrie über das gesamte Gemeindegebiet sei nicht gegeben. Weiter sei die Ausgangslage bei den anderen ausgezonten Parzellen eine andere gewesen. Deren Überbauung sei aufgrund von Gewässerschutzräumen eingeschränkt gewesen oder die Parzellen seien aufgrund ihrer Grösse überhaupt nicht überbaubar gewesen.

Die Gesuchgegnerin bringt vor, die Parzellen C, G und F mit einer Gesamtfläche von zusammen 17'586 m² stellten das grösste zusammenhängende unüberbaute Gebiet in der Gemeinde dar. Folglich sei ein sachlicher Grund für die Zuweisung genau dieses Gebiets zum Nicht-Baugebiet gegeben.

6.2.

Nach der dargestellten (Erw. 3.1.) Rechtsprechung des Bundesgerichts wird eine materielle Enteignung nicht nur bei einem besonders schweren Eingriff angenommen, sondern bereits bei einem weniger weitgehenden, wenn einzelne Eigentümer vom Eingriff so schwer betroffen sind, dass ihr Opfer als mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar scheint, wenn dafür keine Entschädigung geleistet wird. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung jedoch immer wieder festgehalten, die Nichteinzonung eines Grundstücks, für welches kein Einzonungsgebot bestehe, könne auch keinen Sonderopfer-Tatbestand bilden (BGE 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019, Erw. 5.4.; BGE 1C_66/2012 vom 3. September 2012, Erw. 2.9., mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall liegt eine Nichteinzonung vor (Erw. 4.3.), wobei auch ein ausnahmsweises Einzonungsgebot zu verneinen war (Erw. 5.7.). Daher kann auch der Tatbestand des Sonderopfers nicht erfüllt sein. Es erübrigt sich unter diesen Umständen für das Gericht, sich mit der sachlichen Berechtigung des Planungsentscheids und der Frage des Gleichbehandlungsanspruchs in Planungssachen weiter auseinanderzusetzen.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Gesuchstellerin weder einen Anspruch aus Auszonung noch aus ausnahmsweise entschädigungspflichtiger Nichteinzonung oder aus einem Sonderopfer hat. Das Entschädigungsbegehren ist vollumfänglich abzuweisen.

8.

8.1.

Da sich das Verfahren auf die Streitfrage nach dem Bestand der Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung beschränkte, gelten für die Aufteilung der Verfahrenskosten die allgemeinen Regeln (vgl. AGVE 1985, S. 383). Massgebend ist somit der Prozessausgang (§ 149 Abs. 1 BauG i.V.m. §§ 29 und 31 Abs. 2 VRPG). Die Verfahrenskosten sind entsprechend von der unterliegenden Gesuchstellerin zu bezahlen.

8.2.

Die Parteikosten werden in der Regel nach demselben Schlüssel verteilt wie die Verfahrenskosten (vgl. § 32 Abs. 2 i.V.m. § 29 VRPG). Die Gesuchstellerin hat der Gesuchgegnerin somit die Parteikosten zu ersetzen.

Massgebend für den Parteikostenersatz ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150) vom 10. November 1987 in der Fassung vom 1. Januar 2016.

Für das vorliegende Verfahren ist von einem Streitwert von Fr. 1'413'050.00 auszugehen. Gemäss § 8a Abs. 1 lit. a AnwT liegt die Entschädigung bei einem Streitwert über Fr. 1'000'000.00 bis Fr. 2'000'000.00 zwischen Fr. 8'000.00 bis Fr. 30'000.00. Innerhalb dieses Rahmens richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles (§ 8a Abs. 3 des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte [Anwaltstarif; SAR 291.150] vom 10. November 1987 i.V.m. § 3 Abs. 1 lit. b Anwaltstarif). Ein Streitwert über Fr. 100'000.00 gilt nach der Praxis des Gerichts stets (SKEE 4-SV.2015.5 vom 14. Juni 2017, S. 73; 4-BE.2013.7 vom 2. Dezember 2015 S. 32; AGVE 2013, S. 484) als hoch, weshalb die Entschädigung zu reduzieren ist (§ 12a Abs. 1 AnwT). Diese Praxis kommt aus Gründen der Rechtsgleichheit auch bei der Festsetzung der Parteientschädigung zu Gunsten des Gemeinwesens zur Anwendung (AGVE 2011, S. 252 f.).

Aufwand, Bedeutung und Schwierigkeit des Falls, werden als mittel eingeschätzt. Die Kürzung wegen des hohen Streitwerts (§ 12a Abs. 1 AnwT) wird auf 30 % festgelegt. Unter Beachtung dieser Vorgaben wird die Entschädigung auf Fr. 12'300.00 festgesetzt.

Die Gesuchstellerin hat der Gesuchgegnerin demnach eine Parteientschädigung von Fr. 12'300.00 (inklusive MWSt und Auslagen) zu bezahlen.

Das Gericht erkennt:

1.

Es wird festgestellt, dass der am 6. September 2017 in Kraft getretene allgemeine Nutzungsplan der Gemeinde Q. für die Parzelle C der A. keine materielle Enteignung bewirkt.

Das Entschädigungsbegehren vom 6. März 2020 wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 15'000.00, der Kanzleigebühr von Fr. 290.00 und den Auslagen von Fr. 250.00, zusammen Fr. 15'540.00, werden der Gesuchstellerin auferlegt.

3.

Die Gesuchstellerin hat der Gesuchgegnerin einen Parteikostenersatz von Fr. 12'300.00 (inkl. MWSt und Auslagen) zu bezahlen.

Zustellung

- Gesuchstellerin (2)
- Gesuchgegnerin (2)

Mitteilung

- Mitwirkende Fachrichterin
- Mitwirkende Fachrichter
- Gerichtskasse (intern)

Rechtsmittelbelehrung Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, obere Vorstadt 40, 5001 Aarau, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit dem 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit dem 15. August und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerdeschrift muss einen Antrag, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie eine Begründung enthalten. Beweismittel sind anzugeben. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (§§ 28 und 43 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; SAR 271.200] vom 4. Dezember 2007] in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272] vom 19. Dezember 2008).

Aarau, 14. April 2021

Spezialverwaltungsgericht

Kausalabgaben und Enteignungen

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

E. Hauller

C. Dürdoth