

Öffentlich-rechtliche Klage (Entschädigung aus materieller Enteignung)

Ein Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung verjährt nach Ablauf von fünf Jahren seit Genehmigung des Zonenplans, unabhängig davon, ob der Betroffene von der enteignungsgleichen Wirkung Kenntnis hatte (Art. 44 Abs. 4 aBauG). Ein Anspruch des vom Planerlass bzw. von der Planänderung betroffenen Grundeigentümers auf persönliche Benachrichtigung ergibt sich weder aus Bundes- noch aus kantonalem Recht.

Erwägungen:

I.

1. Mit Publikation im Appenzeller Volksfreund im Jahr 2006 wurde die Bevölkerung über die Zonenplanrevision im Bezirk Rüte informiert und zu einer öffentlichen Vernehmlassung sowie einem Informationsabend eingeladen.

Die Standeskommission nahm an der Sitzung vom 12. September 2006 eine Vorprüfung dieser Zonenplanrevision vor und stimmte ihr im Wesentlichen zu. Darin wurde die Reduktion der Wohnzone (WG2) und der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Oe) im Bereich x unter Berücksichtigung des Ortsbildes und der Siedlungsbegrenzung als zweckmässig beurteilt.

Die überarbeitete Zonenplanung wurde im Appenzeller Volksfreund publiziert und öffentlich aufgelegt. An der Bezirksgemeinde vom 4. Mai 2008 ergriff kein Stimmbürger das Wort zur revidierten Zonenplanung, welche daraufhin einstimmig angenommen und von der Standeskommission genehmigt wurde. Der Bezirksrat Rüte teilte im Appenzeller Volksfreund Folgendes amtlich mit: «Zonen- und Quartierplanung. Die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Bezirk Rüte wurde mit Beschluss vom 11. August 2008 durch die Standeskommission genehmigt.»

Mit dieser Zonenplanrevision wurde der südliche Teil (ca. 2'300 m²) des sich im Eigentum von A. befindenden Grundstücks Nr. y von der Wohn- und Gewerbezone in die Landwirtschaftszone umgezont.

2. Mit Schreiben vom 20. Mai 2017 ersuchte A. den Bezirk Rüte sinngemäss, die ganze Parzelle Nr. y wieder in die Wohn- und Gewerbezone umzuzonen oder ihm eine Entschädigung von mindestens Fr. 500'000.00 zu bezahlen.
3. Der Bezirksrat Rüte teilte A. mit Schreiben vom 3. Juli 2017 mit, dass die Umzonung der Parzelle Nr. y mit der Überarbeitung der Zonenplanung in den Jahren 2006 bis 2008 erfolgt sei, wobei die rechtlichen Vorgaben eingehalten worden seien.
4. Am 10. August 2018 reichte der Rechtsvertreter von A. (folgend: Kläger) beim Kantonsgericht, Abteilung Verwaltungsgericht, Klage gegen den Bezirk Rüte (folgend: Beklagter) ein und stellte das Rechtsbegehren, der Beklagte sei zu verpflichten, dem Kläger einen nach Abschluss des Beweisverfahrens zu beziffernden Betrag, mindestens aber Fr. 500'000.00 nebst Zins zu 5% seit 20. Mai 2017 zu bezahlen.

5. Der Rechtsvertreter des Beklagten reichte am 30. Oktober 2018 die Klageantwort ein, beantragte die Klageabweisung und stellte den prozessualen Antrag, das Verfahren sei auf die Frage der Verjährung zu beschränken.
6. Mit prozessleitender Verfügung vom 31. Oktober 2018 wurde dem prozessualen Antrag des Beklagten entsprochen und das Verfahren wurde im Sinne von Art. 30 Abs. 2 VerwGG i.V.m. Art. 125 lit. a ZPO auf die Frage der Verjährung beschränkt. Zudem wurde ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet.

(...)

II.

1. Nach Art. 30 Abs. 1 lit. a VerwGG beurteilt das Verwaltungsgericht öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften, vorbehaltlich der Zuständigkeit der Standeskommission. Die Standeskommission entscheidet nach Art. 62 VerwVG über öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche gegenüber dem Kanton und seinen Anstalten.

Entschädigungsansprüche gegenüber den Bezirken unterliegen dem Klageverfahren vor Verwaltungsgericht (vgl. Landsgemeindemandat 2014, Botschaft zum VerwGG, S. 25).

Das Verwaltungsgericht ist entsprechend zur Beurteilung der vorliegenden Klage gegen den Bezirk Rüte zuständig.

(...)

III.

1.
 - 1.1. Der Kläger macht geltend, die Zonenplanrevision des Bezirks Rüte sei noch nicht in Kraft getreten. Für die Zonenplanung und deren Änderung sei der Bezirk zuständig, er eröffne das Verfahren und müsse dieses auch formell wieder abschliessen. Der Beklagte hätte nach der Genehmigung der Standeskommission vom 11. August 2008 eine entsprechende Publikation machen und das Verfahren formell abschliessen müssen, was jedoch nicht erfolgt sei. Ein Zonenplan trete nämlich erst in Kraft, wenn die zuständige Planungsbehörde den Abschluss des Verfahrens publiziert habe. Es gelte der Grundsatz der Einheit der Kommunikation. Gegenüber dem Bürger kommuniziere die Planungsbehörde, in casu der Beklagte.
 - 1.2. Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem Raumplanungsgesetz (vgl. Art. 4 Abs. 1 RPG). Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 2 RPG). Nutzungspläne werden öffentlich aufgelegt (Art. 33 Abs. 1 RPG). Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen (vgl. Art. 33 Abs. 2 RPG). Mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG).

Der Zonenplan und gegebenenfalls auch das Reglement werden durch den Bezirksrat aufgestellt und bedürfen der Annahme durch die Bezirksgemeinde. Mit der Genehmigung durch die Standeskommission werden sie allgemeinverbindlich (Art. 29 Abs. 1 des bis zum 31. Dezember 2012 in Kraft gewesenen BauG [folgend: aBauG], welches vorliegend unbestrittenermassen zur Anwendung gelangt). Vor der Auflage sind der Zonenplan und gegebenenfalls das Reglement der Standeskommission zur Vorprüfung zu unterbreiten (Art. 30 Abs. 1 aBauG). Der Zonenplan und das Reglement sind vor der Annahme durch die Bezirksgemeinde während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Die Auflage ist zweimal öffentlich auszuschreiben (Art. 30 Abs. 2 aBauG). Nach Abschluss des ordentlichen Rechtsmittelverfahrens sind Pläne oder Reglemente der Bezirksgemeinde zu unterbreiten (Art. 30 Abs. 4aBauG). Mit der Genehmigung durch die Standeskommission wird die Änderung des Planes rechtskräftig (Art. 31 Abs. 2 aBauG).

- 1.3. Vorliegend lief das Verfahren der Zonenplanrevision des Bezirks Rüte rechtmässig ab: So wurde die Bevölkerung an einem Informationsabend orientiert, der Zonenplan wurde der Standeskommission zur Vorprüfung unterbreitet (Art. 30 Abs. 1 aBauG, welches auf die vorliegend zu beurteilende Zonenplanänderung anwendbar ist), die überarbeitete Zonenplanung wurde im Appenzeller Volksfreund als amtlichem Publikationsorgan publiziert und unter Bekanntgabe des korrekten Rechtsmittels der Einsprache öffentlich aufgelegt (Art. 33 Abs. 1 und 2 RPG; Art. 30 Abs. 2 aBauG). Damit wurde die Publizität der Pläne (Art. 4 Abs. 3 RPG) auch für den Kläger sichergestellt und dessen Wahrnehmung der Rechtsmittel ermöglicht. An der Bezirksgemeinde vom 4. Mai 2008 wurde den Stimmbürgern das Wort (und somit das rechtliche Gehör) erteilt, an welcher der Zonenplan einstimmig angenommen wurde (Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 4 aBauG). Schliesslich genehmigte die Standeskommission den Zonenplan am 11. August 2008 (Art. 29 Abs. 1 aBauG), womit dieser und die damit einhergehenden Eigentumsbeschränkungen in Kraft trat, und der Bezirksrat Rüte teilte im Appenzeller Volksfreund vom 25. Oktober 2008 amtlich mit, dass der Zonenplan von der Standeskommission genehmigt worden sei. Damit wurde das Zonenplan-Revisionsverfahren abgeschlossen.

Der Zonenplan des Bezirks Rüte, mit welchem ein Teil des Grundstücks des Klägers von der Wohn- und Gewerbezone in die Landwirtschaftszone umgezont wurde, wurde folglich am 11. August 2008 für jedermann verbindlich bzw. rechtskräftig (Art. 26 Abs. 3 RPG; Art. 31 Abs. 2 aBauG).

2.

- 2.1. Der Kläger macht geltend, der Beginn der fünfjährigen Verjährungsfrist setze voraus, dass der Betroffene von der Eigentumsbeschränkung auch persönlich Kenntnis habe. Diese Kenntnis habe der Kläger erst im Mai 2017 erhalten, weshalb die Verjährungsfrist erst dann zu laufen begonnen habe, die Klage fristgerecht eingereicht worden sei und der Beklagte für die Eigentumsbeschränkung entschädigungspflichtig sei.

Ein kantonsübergreifender Blick auf die Verjährungsfristen für Entschädigungen aus materieller Enteignung lasse ebenfalls nur den Schluss zu, dass die Verjährungsfrist nur eine relative sein könne, d.h. sie beginne erst mit Kenntnisnahme durch den Betroffenen zu laufen. Im Kanton St.Gallen beispielsweise verjährten Entschädigungsforderungen lediglich nach 10 Jahren. Auch das Bundesgericht habe in diesem Zusammenhang festgehalten, dass Entschädigungsansprüche bei fehlender kantonaler Regelung grundsätzlich nach 10 Jahren seit Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung verjährten. Demzufolge sei daraus zu schliessen, dass die im BauG AI erwähnte Verjährungsfrist von fünf Jahren nur zu laufen beginne, wenn der Betroffene auch Kenntnis von der Eigentumsbeschränkung habe.

- 2.2. Der Beklagte hingegen erhebt die Einrede der Verjährung. So habe die fünfjährige Verjährungsfrist mit Genehmigung des Zonenplans durch die Standeskommission am 11. August 2008 zu laufen begonnen und habe somit am 11. August 2013 geendet.
- 2.3. Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung verjähren nach Ablauf von fünf Jahren seit Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung (Art. 44 Abs. 4 aBauG).

Die Verjährung läuft ab dem Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung. Eine Eigentumsbeschränkung kann erst in Kraft treten, wenn sie rechtskräftig ist. Im Zusammenhang mit der Ortsplanung kommt es auf den Zeitpunkt der definitiven Genehmigung durch die kantonale Behörde an, da die Rechtswirksamkeit kommunaler Nutzungspläne von Bundesrechts wegen (Art. 26 Abs. 3 RPG) erst an diesem Tag eintritt (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 5 N 73). Ob die Betroffenen von der Beschränkung oder von ihrer enteignungsgleichen Wirkung Kenntnis hatten oder hätten haben können, hat keinen Einfluss auf den Beginn der Verjährung (vgl. BGE 111 Ib 269 E. 3a/aa; RIVA, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 5 N 253; vgl. Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, 1990, S. 188 f.; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 5 N 95). Das kantonale Recht kann eine andere Lösung vorsehen, indem es beispielsweise neben der absoluten eine relative Verjährungsfrist bestimmt und für den Beginn Letzterer auf das subjektive Element der Kenntnis der Eigentumsbeschränkung abstellt (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 5 N 95).

- 2.4. Die Eigentumsbeschränkung des Klägers trat mit Genehmigung des Zonenplans durch die Standeskommission am 11. August 2008 ein. Das kantonale Recht hat neben der absoluten keine relative Verjährungsfrist bestimmt, für deren Beginn auf das subjektive Element der Kenntnis der Eigentumsbeschränkung abgestellt würde. Ein Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung verjährte - selbst wenn nicht die Genehmigung der Zonenplanrevision durch die Standeskommission, sondern deren amtliche Mitteilung durch den Beklagte für die rechtsgültige Eigentumsbeschränkung relevant wäre - spätestens Ende Oktober 2013, somit fünf Jahre nach dem 25. Oktober 2008.

3.

- 3.1. Der Kläger ist weiter der Auffassung, der Beklagte wäre verpflichtet gewesen, ihn als von der Zonenplanungsänderung direkt in seinen Rechten Betroffener mittels persönlicher Anzeige zu informieren. Gerade bei einer grossflächigen Auszonung eines Grundstücks, welche möglicherweise eine materielle Enteignung zu Folge habe, wäre es verhältnismässig und angebracht gewesen, wenn die zuständige Verwaltungsstelle die Grundeigentümer direkt angeschrieben hätte. Im dreistufigen Verwaltungsaufbau der Schweiz (Gemeinde, Kanton, Bund) wäre in der vorliegenden Angelegenheit insbesondere von der untersten Verwaltungsbehörde bzw. vom zuständigen Bezirk zu erwarten gewesen, dass dieser seine Bürger transparent und dienstleistungsorientiert über wesentliche Änderungen in der Nutzungsplanung informiere.

Zudem stelle eine Umzonung von der Wohn- und Gewerbezone in die Landwirtschaftszone in Appenzell Innerrhoden eine seltene Ausnahme dar. Ein Grundeigentümer müsse nicht damit rechnen, insbesondere nicht bei einer generellen Zonenplanungsrevision. Die Parzelle des Klägers befinde sich seit 1972 in der Wohn- und Gewerbezone und es sei nie ein Thema gewesen, dass diese oder ein Teil davon umgezont werden solle. In Appenzell Innerrhoden und insbesondere auch im Bezirk Rüte sei zum Zeitpunkt der Ortsplanungsrevision Bauland knapp zur Verfügung gestanden. Überdies sei der Kläger auch durch das Verhalten des Bezirks Rüte in seiner Wahrnehmung, dass sich sein ganzes Grundstück Parzelle Nr. y in der Bauzone befinde, belassen worden und hätte auch nichts anders merken müssen, denn der Bezirk habe das gesamte

Grundstück nach wie vor als Bauland besteuert. Werde einer Privatperson durch eine materielle Enteignung direkt in ihre Vermögenswerte eingegriffen, sei eine persönliche Anzeigepflicht im kantonalen Baugesetz nicht vorgeschrieben. Dies sei nicht verhältnismässig und widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben.

- 3.2. Nutzungspläne sind gemäss Art. 21 Abs. 1 RPG für jedermann verbindlich. Mit der Verpflichtung zur öffentlichen Auflage der Nutzungspläne (Art. 33 Abs. 1 RPG) wird die Publizität der Pläne sichergestellt, indem jedermann von einem Nutzungsplan Kenntnis erlangen kann. Damit wird auch der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung am Planungsverfahren Rechnung getragen. Art. 33 Abs. 1 RPG steht vor allem im Dienst des Rechtsschutzes (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 8). Die Auflagepflicht bildet die Grundlage für die Gewährung des rechtlichen Gehörs im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 11). Der bundesrechtliche Gehörsanspruch (Art. 4 BV) umfasst nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Recht des betroffenen Grundeigentümers, bei einer Änderung des kommunalen Zonenplans individuell angehört zu werden, bevor über die Zuteilung seines Grundstücks definitiv entschieden wird. Dieses Recht ist zum Beispiel an der Gemeindeversammlung gewährt (vgl. BGE 111 Ia 164 E. 2c). Weder aus Art. 33 RPG noch aus Art. 29 BV ergibt sich ein Anspruch des vom Planerlass bzw. von der Planänderung betroffenen Grundeigentümers auf persönliche Benachrichtigung. Ein solcher Anspruch kann nur bestehen, sofern er im kantonalen Recht ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33 N 15; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage, 2016, S. 548).

Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Nach Ablauf dieses Planungshorizonts sind die Bauzonen grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungs-revision dieser Frist kommt, desto geringer ist das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans; je neuer ein Plan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden (vgl. BGE 140 II 25 E. 5.1.). Aus der Eigentumsgarantie kann kein wohlerworbenes Recht des Grundeigentümers auf Beibehaltung einer einmal für ihr Grundstück geschaffenen Nutzungsordnung abgeleitet werden (vgl. BGE 123 I 175 E. 3a). Der Grundsatz von Treu und Glauben ist zu beachten, wenn dem Betroffenen behördliche Zusicherungen über die Fortdauer der bisherigen Ordnung gemacht wurden oder wenn er aus anderen Gründen mit einer längeren Dauer dieser Ordnung rechnen durfte und dies für die zuständigen Behörden erkennbar war (vgl. Heer, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, §7 N 188).

- 3.3. Im Kanton Appenzell I.Rh. gibt es keine Regelung, dass ein von einer Planänderung betroffener Grundeigentümer persönlich benachrichtigt werden muss. Auch wurde dem Kläger mit der Auflage der überarbeiteten Zonenplanung und an der Bezirksgemeinde das rechtliche Gehör gewährt. Hinzu kommt, dass der Kläger seit 1995 im Bezirk Rüte wohnt. Sollte er auch den Appenzeller Volksfreund als amtliches Publikationsorgan, in welchem der Beklagte über die Zonenplanrevision informierte, zum Informationsabend einlud sowie die Publikation vornahm, nicht gelesen haben, so konnte er sich doch mit den Unterlagen für die Bezirksgemeinde informieren.

Der alte Zonenplan stammte aus dem Jahr 1993 und die darin enthaltenen Bauzonen waren für 15 Jahre, somit bis ins Jahr 2008 angelegt. Während dieser 15 Jahre hat der Kläger seine Liegenschaft nicht bebauen wollen und er hätte sich bei Beginn der Zonenplanrevision im Jahr 2006 auch nicht auf die Planbeständigkeit des Zonenplans 1993 berufen können. Schliesslich ist den Akten nicht zu entnehmen, dass dem Kläger

von Seiten des Beklagten eine Zusicherung gemacht worden wäre, dass sein Grundstück zukünftig nicht aus der Bauzone genommen würde.

Der Beklagte hatte somit keine Pflicht zur persönlichen Anzeige an den Kläger, dass dessen Eigentum durch die geplante Umzonung beschränkt würde.

4. Zusammenfassend ist der vom Kläger geltend gemachte Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung verjährt, weshalb die Klage abzuweisen ist.

IV.

(...)

3.

- 3.1. Im Verfahren vor Gericht werden nach Art. 47 Abs. 1 VerwGG ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage als notwendig oder angemessen erscheinen. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 47 Abs. 2 VerwGG).
- 3.2. In öffentlich-rechtlichen Klageverfahren hat das Gemeinwesen nicht nur einen Anspruch auf Kostenersatz, sondern auch auf eine Entschädigung für die anwaltliche Vertretung. So ist das Klageverfahren wie der Zivilprozess ein Verfahren mit zwei Parteien, wobei dem Gemeinwesen, anders als im Anfechtungsverfahren, in der Regel keine wesentlich vorteilhaftere Ausgangslage bzw. einen Wissensvorsprung als der Gegenpartei zukommt (vgl. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2004, S. 177; vgl. Merkli/Aechlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 104 N 16; JAAG, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, 2014, §85 N 16; Plüss, in: Griffel [Hrsg.], a.a.O., §17 N 55; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Auflage, 2003, Rz. 1162).
- 3.3. Vorliegend erscheint eine Entschädigung für die anwaltliche Vertretung des Beklagten von Fr. 1'500.00 (inkl. MWST) als angemessen, welche der Kläger zu bezahlen hat.

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 16-2018 vom 2. April 2019