# Für ein Bundesgesetz über materielle Enteignung

Autor(en): **Stüdeli, Rudolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **35 (1978)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-782496

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

Planung und Enteignung

# Für ein Bundesgesetz über materielle Enteignung

*Von Dr. Rudolf Stüdeli, Wabern-Bern*

**Der Direktor der Vereinigung für Landesplanung, Rudolf Stüdeli, äusserte sich an einer Konferenz der Eidgenössischen Schätzungskommission in Thun, die vom Bundesgericht durchgeführt wurde, über das Thema «Planung und Enteignung». Er setzte dabei die Schwerpunkte nach der Bedeutung, die den Problemen der Planung und ihrer Verwirklichung zukommt.**

## Voraussetzungen der formellen Enteignung und Umschreibung der materiellen Enteignung

Ich beginne mit zwei aktuellen Gesetzgebungsproblemen, einerseits mit den Voraussetzungen der formellen Enteignung im Interesse der Raumplanung und anderseits mit der Frage, ob der Tatbestand der materiellen Enteignung im Gesetz zu umschreiben sei.

1. Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung kann das Enteignungsrecht geltend gemacht werden für Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles des Landes liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegenden Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind. In der Regel lassen auch die kantonalen Gesetze den dauernden oder zeitweisen Entzug von Grundstücken oder von darauf bezüglichen dinglichen oder persönlichen Rechten nur zugunsten öffentlicher Werke oder zugunsten anderer, durch das Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigter Zwecke zu (vgl. Art. 1 des Gesetzes des Kantons Bern über die Enteignung vom 3. Oktober 1965). Ich will dahingestellt lassen, was alles mit dieser schon recht weitgehenden Formulierung des Berner Rechts enteignet werden könnte. Auf jeden Fall wurde in der Planungspraxis immer wieder eine grosse Zurückhaltung gegenüber formellen Enteignungen festgestellt. In Planungskreisen wurde daher Art. 35 des vom Volk verworfenen Bundesgesetzes über die Raumplanung warm begrüsst, der wie folgt lautete:

[1] Wäre die Durchführung der Nutzungspläne in ihrem wesentlichen Inhalt unmöglich oder übermässig erschwert und lassen sich die Nutzungspläne auch durch andere Mittel nicht verwirklichen, so steht den zuständigen Behörden das Recht zu, Grundstücke oder Rechte daran zu enteignen; soweit möglich, ist Realersatz anzubieten.

[2] Die Enteignung ist insbesondere auch zulässig, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend ist und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen kann, trotz Ansetzung einer angemessenen Frist das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. Die enteigneten Grundstücke sind ohne Verzug der Überbauung zuzuführen; sie sind auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen.

[3] Das kantonale Recht regelt die Einzelheiten.

Ohne Zweifel wären damit die Voraussetzungen, unter denen formelle Enteignungen zulässig sind, erheblich erweitert worden. Der Entwurf vom Juni 1977 zu einem neuen Raumplanungsgesetz sieht keine ähnliche Bestimmung mehr vor. Dass auf eine Bestimmung analog zu Art. 35 Abs. 1 des verworfenen Raumplanungsgesetzes verzichtet wird, halte ich als wohl verantwortbar. Die Anwendung dieser Bestimmung hätte in der Praxis da und dort für den Grundeigentümer ein übermässiges Risiko enthalten können. Ich denke etwa an Druckversuche von Unternehmen, Nachbarliegenschaften zu enteignen, um sich ihre Ausdehnung an Ort und Stelle zu sichern. Anderseits waren bisher schwerwiegende Nachteile selten, weil in solchen und ähnlichen Situationen keine Enteignung möglich war. Es hat daher einiges für sich, dass auf der Stufe der Gesetzgebung der generelle Schutz der Interessen der Grundeigentümer gegenüber anderen Bestrebungen höher eingestuft wurde. Ich verstehe auch, dass die Enteignung wegen eines ungenügenden Angebotes an erschlossenem Land aus politischen Rücksichten nicht mehr in ein neues Raumplanungsgesetz aufgenommen werden kann. Diesen Verzicht halte ich aber als bedauerlich. Wer grundsätzlich auf dem Boden der Eigentumsgarantie steht, wie sie Art. 22ter Bundesverfassung vorsieht, müsste auch dafür einstehen, dass möglichst viele Bürger Boden zu erschwinglichen Preisen erwerben können. Die Angebotsverknappung hatte vor allem in den sechziger und den frühen siebziger Jahren viel zu übermässigen Bodenpreissteigerungen beigetragen. Auch wenn sich das Problem der Bodenpreise derzeit etwas entschärft hat, darf die Bedeutung der Hortung des Bodens für die Bodenpreisentwicklung in einer bestimmten Gemeinde oder Gegend nicht verkannt werden. Eine richtige Erfassung des Baulandwertes bei der Vermögenssteuer und – wie das Bundesgericht kürzlich in einem Entscheid in Zustimmung zur Äusserung des solothurnischen Regierungsrates dargelegt hatte (in Sachen Büttikofer gegen Einwohnergemeinde Feldbrunnen-St.Niklaus und Regierungsrat des Kantons Solothurn vom 19. April 1977), die Erschliessung von Bauzonen sowie die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen bilden Instrumente im Kampf gegen die Baulandhortung. Ich anerkenne dies ohne weiteres, zweifle aber, ob diese Instrumente dann zu genügen vermögen, wenn unserem Land erneut ein wirtschaftlicher Aufschwung beschieden sein sollte.

2. Das abgelehnte Raumplanungsgesetz enthielt in den Art. 47ff. Bestimmungen über die materielle Enteignung. Insbesondere wurde in Art. 48 die materielle Enteignung weitgehend in Anlehnung an die seit dem bedeutsamen Urteil Barret (BGE 91 I 329ff.) geltende bundesgerichtliche Rechtsprechung umschrieben. Der neue Gesetzesentwurf verzichtet darauf. Im erläuternden Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements wird dazu folgendes ausgeführt:

Bei materieller Enteignung folgt die Entschädigungspflicht aus Art. 22ter der Verfassung, konkretisiert durch eine Gerichtspraxis, deren Fortbildung nicht durch Rechtssätze verhindert werden soll. Hinzu kommt, dass der Vollzug anderer Bundesgesetze (z. B. über Natur- und Heimatschutz, Gewässerschutz, Nationalstrassen) ebenfalls zu einer Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung führen kann. Das neue Raumplanungsgesetz darf nicht mit einem Enteignungsartikel zu einem verhängnisvollen Umkehrschluss verleiten. Verfahrensfragen und Zahlungspflicht sollen die Kantone regeln. (a.a.O., S. 25f.).

Die Professoren Saladin und Kuttler bekunden in ihrem Gutachten, das sie im Mai 1977 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung erstattet haben, teilweise eine andere Auffassung. Sie schreiben:

In juristischer Hinsicht könnte die Regelung der materiellen Enteignung durchaus auch weiterhin dem Bundesgericht anvertraut werden – obwohl es ein nicht unbedenklicher Gesetzgebungsstil wäre, eine sehr wesentliche rechtspolitische Frage aus der Gesetzgebung schlicht auszuklammern. Auf der andern Seite kann materielle Enteignung nicht nur durch Vorkehren der Raumplanung bewirkt werden, so dass es nicht unbedingt Aufgabe eines Gesetzes über die Raumplanung ist, die materielle Enteignung grundsätzlich zu regeln (a.a.O., S. 122, Ziff. 7.55).

Diese zutreffenden Darlegungen im Gutachten Saladin/Kuttler bilden geradezu eine willkommene Aufforderung zu einem Vorstoss mit der Zielsetzung, das Bundesgesetz über die Enteignung durch Vorschriften über die materielle Enteignung zu ergänzen, oder, was noch besser ist, den Erlass eines Bundesgesetzes über die materielle Enteignung zu fordern. Ein solcher Vorstoss dürfte sich nach meinem Dafürhalten auch aus folgenden Überlegungen aufdrängen:

Gemäss Art. 28 Abs. 3 des Entwurfes zum Raumplanungsgesetz unterliegen Entscheide der letzten kantonalen Instanz, die sich auf das Gesetz oder auf die Ausführungsbestimmungen des Bundes und der Kantone zum Gesetz beziehen, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. «Insbesondere steht Kantonen und Gemeinden das Beschwerderecht gegen Entscheide zu, die sie zur Entschädigung für enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkungen verpflichten. Das Bundesgericht prüft die Frage dieser Entschädigungspflicht in jedem Falle frei» (Art. 28 Abs. 4 Entwurf RPG). Ich halte die Einräumung der Beschwerdelegitimation an die Gemeinwesen in dieser Sache als ausserordentlich wertvoll. Aber man kann sich fragen, ob das Bundesgericht allein dank dieser Beschwerdelegitimation befugt sein wird, die Rechtssprechung über die materielle Enteignung in der Schweiz zu vereinheitlichen, da kein Verstoss gegen die Bundesverfassung vorliegt, wenn kantonale Gerichte – allenfalls sogar gestützt auf kantonales Recht – die Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand gegenüber der Praxis von Art. 22ter Abs. 3 der Bundesverfassung ausweiten. Müsste daher nicht verlangt werden, dass das Bundesgesetz über die Enteignung den Tatbestand selber umschreibt, und zwar in einer Formulierung, die einerseits die Grundlage zur Rechtsvereinheitlichung bildet, aber anderseits die Fortentwicklung der Rechtssprechung nicht behindert?

3. Darf ich in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass alle diese Bestrebungen dem Ziel dienen, die öffentliche Hand wegen übermässiger Ansprüche von Grundeigentümern nicht mehr oder weniger funktionsunfähig zu machen. Die Gemeinwesen können hohe Entschädigungen oft genug gar nicht bezahlen und müssen die verfügten Eigentumsbeschränkungen rückgängig machen, wobei übrigens nicht einmal sicher ist, dass dies entgegen dem Willen des materiell Enteigneten in jenen Kantonen zulässig ist, in denen das kantonale Recht den Verzicht auf die Eigentumsbeschränkung nicht ausdrücklich vorsieht.

Das Antlitz unserer Heimat wird nichtwiedergutzumachenden Schaden leiden, wenn wir mit den Problemen der materiellen Enteignung nicht zu Rande kommen. Ich verstehe darunter eine sehr weitgehende Zurückhaltung der Rechtssprechung bei der Beurteilung der Frage, ob im Einzelfall der Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllt ist, und zugleich die Einführung einer Sondersteuer, die unter anderem zur Finanzierung von Entschädigungen wegen materieller Enteignung dienen müsste. Bundesrichter Antognini vertrat in seinem Referat anlässlich einer Tagung des Schweizerischen Städteverbandes und der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung am 1. Februar 1977 die Auffassung, die Befürchtung, die Planung führe zu untragbaren Lasten, als übertrieben. Er gelangte zu dieser Schlussfolgerung aufgrund der Überlegung, dass in mancher Beziehung die Analogie der materiellen zur formellen Enteignung stärker betont werden muss. Ich bin sehr dankbar, wenn die Umschreibung der materiellen Enteignung weiter zugunsten einer Einengung der Entschädigungspflicht präzisiert werden kann, und zwar einerseits wegen des Schadens an Gütern der Natur und Kultur, der sonst mancherorts kaum genügend abgewendet werden kann, und anderseits wegen der Zuerkennung von hohen Entschädigungen an Grundeigentümer, der keine Leistung gegenübersteht, es sei denn, man wolle den früher ausgeübten Druck, Fehlplanungen zu beschliessen, als Leistung anerkennen. Ein Beispiel: Ein Grundeigentümer hat eine grosse Liegenschaft vor 20 Jahren zu günstigen Bedingungen geerbt, er hat früher die Einweisung der gesamten Liegenschaft in eine Bauzone erreicht, hat inzwischen nie Boden verkauft und nichts in seine Liegenschaft investiert, fordert nun aber für die Korrektur der Fehlplanung, das heisst für die Auszonung eines grösseren Teiles der Liegenschaft, mehrere Millionen Franken. Auch wenn sich Anlagen der Groberschliessung derart nahe befinden, dass die Feinerschliessung der Liegenschaft relativ bescheidene Aufwendungen erfordert, gibt es zahlreiche denkende Mitbürger verschiedener politischer Überzeugung, die nicht verstehen, dass dieser Grundeigentümer nun als Schaden für die Auszonung eines Teils seines Grundbesitzes Millionen erhalten soll, Millionen, die schliesslich von allen Steuerzahlern erarbeitet werden müssen. Ich weiss durchaus, dass man sich fragen kann, ob solche subjektive Momente, die ich anführe, vom objektiven Recht aus betrachtet werden dürfen. Aber ich glaube, dass wir Juristen die Risiken nicht verkennen dürfen, die für die Eigentumsgarantie entstehen könnten, wenn in solchen Fällen Entschädigung geleistet werden muss. Könnte man diesen Überlegungen nicht doch Rechnung tragen, indem eine in naher Zukunft wahrscheinliche Nutzung nicht anerkannt wird, wenn der Grundeigentümer seit Jahren oder Jahrzehnten nie seinen Willen erkennen liess, seinen Boden baulich zu nutzen, und zwar auch dann nicht, wenn das Bauverbot Grundstücke trifft, die

eingezont, groberschlossen und für die bauliche Nutzung geeignet sind? Der verstorbene Berner Stadtplaner Hans Aregger hat in seinem letzten Aufsatz folgendes ausgeführt:

Es ist gewiss nicht vernünftig, um die Erhaltung eines jeden einzelnen Baumes zu kämpfen, aber verständlich, so lange verständlich, als der städtische Boden nur nach Quadratmetern stapelbarer Nutzfläche bemessen wird. Erst wenn dem Bauquadratmeter der Grünquadratmeter gleichberechtigt gegenübersteht, erst dann werden wir uns aus den Fesseln spekulativer Bauordnungen des 19. Jahrhunderts befreit haben.

Diese Überlegungen gelten nicht weniger für die materielle Enteignung. Das Gesicht unserer Heimat wird heute weitgehend durch ein Bodenrecht mitgeprägt, das auf die Maximierung des Bodenpreises und der Bodenrendite ausgerichtet ist. Solange das nicht geändert wird – und zwar in unserer Sicht zunächst einmal bei der materiellen Enteignung –, solange können die Bedürfnisse der menschlichen Gesellschaft nicht genügend beachtet werden.

## Enteignung nachbarrechtlicher Unterlassungsansprüche

1. Wird die Nachbarschaft durch Immissionen eines öffentlichen Werkes geschädigt, so kann nach Privatrecht oder nach Enteignungsrecht Ersatz geschuldet sein. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schliessen sich dabei privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Weg gegenseitig aus. Die Ersatzpflicht nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen lässt keinen Raum mehr für eine Haftung aus Bundesprivatrecht. «Nachteilige Einwirkungen, die der bestimmungsgemässe Gebrauch öffentlicher Sachen für die Nachbarschaft mit sich bringt und die sich nicht oder nicht leicht vermeiden lassen, sind durch das Enteignungsrecht gedeckt und müssen hingenommen werden. An die Stelle der zivilrechtlichen Klage tritt hiebei der Anspruch auf öffentlich-rechtliche Entschädigung, der sich nach den Grundsätzen des Enteignungsrechtes bestimmt und vor den Enteignungsbehörden geltend zu machen ist» (BGE 91 II 483 E. 5). Die Eidgenössische Schätzungskommission und das Bundesgericht hatten sich in den letzten Jahren wiederholt mit Entschädigungsbegehren wegen übermässiger Immissionen zu befassen, die von Nationalstrassen ausgehen. «Nach der Rechtsprechung ist eine Entschädigung für Nachteile aus Immissionen nur geschuldet, wenn diese schwer und intensiv sind, den Eigentümer in besonderer Weise treffen und nicht vorhergesehen werden konnten . . .» (BGE 102 Ib 273 E. 1 mit Hinweisen auf die Judikatur). Bei solchen Rechtsstreiten mag sich gelegentlich die Frage stellen, wer das Verfahren vor der Schätzungskommission einleiten könne, ob es nur der Strasseneigentümer oder auch der geschädigte Grundeigentümer sei. Ich bin der Auffassung, dass die sachliche Zuständigkeit zum Tätigwerden der Eidgenössischen Schätzungskommissionen allein nicht genügt. Das Recht, die Einleitung eines solchen Verfahrens zu verlangen, dürfte ausschliesslich dem Werkeigentümer zustehen, der mit dem Enteignungsrecht ausgestattet ist. Weigert sich dieser dagegen, einem Begehren eines Grundeigentümers zu entsprechen, so steht diesem der Weg der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den negativen Entscheid der kantonalen Instanz zu (vgl. BGE 102 Ib 58f. E. 3a und b).

2. Dank der zurückhaltenden Praxis des Bundesgerichts hat die Entschädigungsfrage für übermässige Immissionen an Nationalstrassen bisher keine hohen Wellen geschlagen, auch wenn nicht zu verkennen ist, dass bei Mehrfamilienhäusern die Ausrichtung von Entschädigungen dann stossend wirken kann, wenn das empfangene Geld nicht für bauliche Vorkehren zur Abschirmung gegen übermässige Immissionen verwendet wird.
Für den weitaus grössten Teil solcher Entschädigungen hat zudem der Bund zulasten der Nationalstrassenrechnung aufzukommen. Letztlich werden diese Entschädigungen zum überwiegenden Teil mit dem Benzinzoll gedeckt. Es kann dennoch nicht übersehen werden, dass die Belastungen durch stark befahrene Strassen insbesondere durch den Lärm, der von ihnen ausgeht, viele Menschen hart trifft. Es ist daher damit zu rechnen, dass eine zukünftige Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz allgemeinverbindliche Grenzwerte festlegt. Wahrscheinlich werden drei Grenzwertstufen eingeführt: der Alarmgrenzwert, der kritische Grenzwert und der Planungsgrenzwert. Gemäss Art. 9 des Bundesgesetzes über Gewässerschutz können die Kantone für Enteignungen das Bundesgesetz über Enteignung als anwendbar erklären. Wird in einem kommenden Bundesgesetz über den Umweltschutz die gleiche Regel aufgestellt oder wird dieses primär das Bundesgesetz über die Enteignung als anwendbar erklären, so werden auf die Eidgenössischen Schätzungskommissionen vermehrte Aufgaben zukommen. Ich hoffe, dass sich das Bundesgesetz über den Umweltschutz nicht nur darauf beschränkt, den Anspruch nachbarrechtlicher Unterlassungsansprüche allgemein auszudehnen und allenfalls sogar strengere Grenzwerte einzuführen. Vielmehr sollte dann auch die Verpflichtung eingeführt werden, Entschädigungen primär für bauliche Lärmschutzmassnahmen am Gebäude zu verwenden. Nicht selten werden dadurch Liegenschaften aufgewertet, so dass die Grundeigentümer höhere Mietzinse verlangen können. Es muss daher wohl auch die Forderung aufgestellt werden, dass sich die Grundeigentümer an den Kosten des Immissionsschutzes angemessen beteiligen. Schliesslich muss ein Bundesgesetz über den Umweltschutz für schon bestehende Bauten eine zurückhaltende Regelung einführen, weil die Gemeinwesen nicht in der Lage sind, hohe Mittel in die Sanierung bestehender Häuser zu investieren. Allein schon die Kosten von Lärmmessungen und für die Durchführung des Enteignungsverfahrens dürften ins Gewicht fallen. Zudem werden für all diese Kosten nicht einfach Mittel aus dem Benzinzoll zur Verfügung stehen, soweit es sich nicht um Enteignungen an Nationalstrassen handelt. Im Verfahren vor den Schätzungskommissionen wird dennoch die Regel zu beachten sein, dass die Kosten aus der Geltendmachung des Enteignungsrechtes der Enteigner trägt und dass dieser für die notwendigen aussergerichtlichen Kosten des Enteigneten im Einsprache-, im Einigungs- und im Schätzungsverfahren eine angemessene Entschädigung zu leisten hat (Art. 114 Abs. 1 und 115 Abs. 1 BG über die Enteignung). Es sollten aber wohl Art. 114 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 2 und 3 im Bundesgesetz über die Enteignung eher angewendet werden. Denn gerade der Richter wird und soll die gegenseitigen Interessen nüchtern abwägen. Bund, Kantonen und Gemeinden können nicht mehr oder weniger beliebig mehr Lasten aufgebürdet werden, ohne dass gleichzeitig für mehr Einnahmen gesorgt wird. Jede weitere Steuererhöhung stösst aber heute nicht nur auf politische Schwierigkeiten, sondern auch auf sachliche, kann doch eine zu starke Steuerbelastung unserer Volkswirtschaft schaden und damit Arbeitsplätze gefährden.