

Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 83 (1985)

Heft: 10

Artikel: Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Entschädigungspflicht als Folge der Redimensionierung von Bauzonen : materielle Enteignung, Vertrauensschutz

Autor: Aemisegger, H.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-232628>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

gestörter Zufuhr sind genügend grosse Ackerflächen (Fruchtfolgeflächen) auszuweisen. AG = 40 000 ha.

4. Die Konsequenzen

4.1 Die Gemeinden werden folglich ihre Ortsplanungen innert nützlicher Frist zu überprüfen und, wenn nötig, zu revidieren haben. Wo zu viel Land eingezont ist, werden die Versorgungsanlagen schlecht ausgenützt, die Streubauweise wird nicht eingeschränkt.

Wie gross die Bauzone effektiv sein soll, muss für jede Gemeinde untersucht werden. Nicht jeder Ort hat die selbe Standort- und Verkehrsgunst und strukturelle Entwicklungsmöglichkeit. Die Bestimmungen des Gesetzes sind restriktiv zu interpretieren, aber doch so, dass eine gewisse Landreserve vorhanden ist.

4.2 Leider gibt es kein allgemein gültiges Rezept für die Reduktion überdimensionierter Bauzonen. Als mögliche Mittel bieten sich an

- die Erschliessungs- und Baugebietsetappierung
- die Umzonung in die Landwirtschaftszone, evtl. verbunden mit einer Aufzonung bleibender Baugebiete
- die Landumlegung.

Letztere ist beispielsweise bei der Melioration der Reusebene praktiziert worden. Die Bundesbehörden knüpften an die Beitragszusicherung die Bedingung, dass mit der Neuzuteilung eine Raumordnung erreicht wird, die den Bestimmungen des Gesetzes entspricht. Entschädigungslos war es möglich, in den drei Gemeinden des rechten Ufers je 5–6 ha zum Vorteil der betroffenen Landwirte (fiskalische und erbrechtliche Konsequenzen) und der Öffentlichkeit in das Landwirtschaftsgebiet umzuwandeln.

4.3 Die Reduktion der Bauzone erweist sich aus der Sicht der Erschliessungsplanung nicht als nachteilig. Weil die Netze auf ein grösseres Gebiet als die Bauzone nach RPG ausgelegt sind, tragen sie einer späteren Erweiterung des Baugebietes Rechnung. Sie stellen also die Versorgung des künftigen Entwicklungsgebietes sicher. Das bisherige Generelle Kanalisationsprojekt wird so zum Kanalisationsrichtplan und steht im Einklang mit dem Eidg. Gewässerschutzgesetz.

5. Zusammenfassung

1. Bestehende Bauzonen, die offensichtlich überdimensioniert – d. h. für eine wesentlich grössere Bevölkerung,

als die demographische Entwicklung erwarten lässt – ausgelegt sind, müssen durch eine Revision der Ortsplanung dem Gesetz angepasst werden.

2. Damit wird erreicht, dass die Versorgungseinrichtungen besser genutzt werden bei einem wirtschaftlich vertretbaren Erschliessungsaufwand. Dass die Versorgungsplanungen (Generelles Kanalisationsprojekt und Generelles Wasserversorgungsprojekt) sich auf ein grösseres Gebiet erstrecken, erweist sich heute nicht als Nachteil. Die Netze der Groberschliessung sind somit genügend bemessen, um auch die Versorgung für später sicherzustellen.

3. Die Mittel, die zum Ziel führen, sind aufgezeigt. Die Landumlegung in ihrer heutigen Entwicklungsform vermag, wie am Beispiel gezeigt, den Interessenausgleich zu schaffen. Einbussen an Bausubstanz infolge flächenmässiger Reduktion der Bauzone sind in bestimmten Fällen durch Verdichtung der Ausnützung zu kompensieren.

4. Meines Erachtens ist es sinnvoll, die Nutzungspläne kritisch zu überprüfen und den Mut aufzubringen, sich der Aufgabe zu stellen.

Adresse des Verfassers:
R. Walter, dipl. Ing. ETH/SIA/BSP
Eggerstrasse 1, CH-5200 Brugg

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Entschädigungspflicht als Folge der Redimensionierung von Bauzonen

Materielle Enteignung – Vertrauensschutz

H. Aemisegger

Massnahmen zur Redimensionierung von Bauzonen können bei den davon betroffenen Grundeigentümern mitunter erhebliche Vermögenseinbussen bewirken. Diese sind unter bestimmten Voraussetzungen zu entschädigen. Als Grundlage für die staatliche Entschädigungspflicht steht in solchen Fällen die Eigentumsgarantie in ihrer Erscheinungsform als Wertgarantie, wie sie in den Art. 22ter Abs. 3 BV und Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) umschrieben ist, im Vordergrund. Diese Entschädigungsgrundlagen werden im Referat dargelegt. Ausgangspunkt bildet dabei die neueste Praxis des Bundesgerichtes zu diesen Fragen.

Gestützt auf die Art. 22ter BV und 5 Abs. 2 RPG tritt die staatliche Entschädigungspflicht als Folge einer schweren öffentlichrechtlichen Beschränkung des Grundeigentums (materielle Enteignung) ein, und es ist die Differenz zwischen dem Wert des betroffenen Grundstückes vor und nach dem Eingriff zu entschädigen. Bei der gestützt auf das Prinzip des Vertrauensschutzes bestehenden Entschädigungspflicht ist dagegen «nur» ein Vertrauensschaden zu ersetzen.

Bei der materiellen Enteignung wird kurz auf die gegenwärtige Diskussion betreffend den Sonderopferatbestand eingegangen. Auch das bei der materiellen Enteignung herrschende «Alles- oder Nichts-Prinzip» kommt zur Sprache.

Im weiteren werden ausgewählte Problembereiche der materiellen Enteignung bei Bauzonenredimensionierungen dargelegt. Als Stichworte seien erwähnt: Bauland im enteignungsrechtlichen Sinn, Verwirklichung von Erschliessung und Baureife, Begriff der Baureife, Begriff der Bauzone, Nichteinzonung, polizeiliche Eigentumsbeschränkung, Besteuerung des Grundeigentums.

1. Einleitung

Massnahmen zur Redimensionierung von Bauzonen können bei den davon betroffenen Grundeigentümern mitunter erhebliche Vermögenseinbussen bewirken. Diese sind unter bestimmten Voraussetzungen zu entschädigen. Als Grundlage für die staatliche Entschädigungspflicht steht in solchen Fällen die Eigentumsgarantie in ihrer Erscheinungsform als Wertgarantie, wie sie in den Art. 22ter Abs. 3 BV und 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) umschrieben ist, im Vordergrund.

In Frage kommt daneben aber auch das in Art. 4 BV verankerte Prinzip des Vertrauensschutzes. Mit diesem möchte ich mich zunächst kurz befassen, weil die damit verbundenen Grundsätze für das Verständnis der anschliessenden Ausführungen über die materielle Enteignung bedeutsam sind.

Le redimensionnement des zones à bâtir peut causer chez les propriétaires concernés des pertes considérables. Dans certaines conditions celles-ci sont à indemniser. La base principale de l'obligation d'indemnisation par l'Etat est la garantie de la propriété comme elle est décrite dans l'article 22ter, alinéa 2 de la Constitution et dans l'article 5, alinéa 2 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979. Ces bases sont décrites dans l'exposé, partant de la pratique actuelle du tribunal fédéral dans ces questions.

Selon l'article 22ter de la Constitution et l'article 5, alinéa 2 de la loi sur l'aménagement du territoire, l'obligation d'indemnisation par l'Etat est une conséquence d'une forte restriction par le droit public à la propriété foncière (expropriation matérielle). L'indemnité est la différence entre la valeur de la propriété avant et après la restriction. Lors d'indemnités basées sur le principe de la protection de la confiance, (seulement) la perte de confiance doit être indemnisée.

La discussion actuelle concernant les circonstances du sacrifice particulier est mentionnée lors du traitement de l'expropriation matérielle. En même temps, le principe (tout ou rien), souvent appliqué lors d'expropriation matérielle, est abordé. Ensuite des problèmes spéciaux de l'expropriation matérielle lors de redimensionnement de zones à bâtir sont traités, entre autres: la zone à bâtir du point de vue du droit d'expropriation, réalisation de l'équipement, le terme du terrain bâtissable et la zone à bâtir, la restriction policière de la propriété, l'impôt sur la propriété foncière.

2. Treu und Glauben als Grundlage der Entschädigungspflicht

Planungsmassnahmen zur Redimensionierung von Bauzonen können in *Ausnahmefällen* gestützt auf das in Art. 4 BV verankerte Prinzip des Vertrauensschutzes zu einer Entschädigungspflicht des Planungsträgers führen, der sie vornimmt. Nach der Praxis des Bundesgerichtes hat der Grundeigentümer zwar keinen Anspruch darauf, dass das für sein Grundstück in einem bestimmten Zeitpunkt geltende Baurecht auch in Zukunft unverändert bleibe.

«Hat jedoch gerade die Einreichung eines bestimmten Baugesuches Anlass zur Änderung der Bauordnung gegeben, weil die Baubehörden die Ausführung des Vorhabens auf diese Weise verhindern wollten, so kann eine Entschädigung für die nutzlos gewordenen Aufwendungen ohne Verletzung von Art. 4 BV nicht verweigert werden, wenn die Absicht der Baubehörden für den Grundeigentümer nicht voraussehbar war. Ersatz muss sodann auch in denjenigen Fällen geleistet werden, in welchen dem Bauwilligen vor Einreichung des Baugesuches Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften gegeben worden waren (vgl. auch BGE 101 Ia 328 ff.).»¹

Sind die obgenannten Voraussetzungen erfüllt, so muss mithin auch dann eine Entschädigung entrichtet werden, wenn keine Enteignung – weder eine formelle noch eine materielle – vorliegt. Im Falle einer Enteignung wäre die Vergütung nutzlos gewordener Aufwendungen zu den nach Enteignungsrecht zu entschädigenden Inkonvenienzen zu zählen².

Art. 22ter Abs. 3 BV gebietet nach Auffassung des Bundesgerichtes nur bei Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, volle Entschädigung. Deshalb hat es den unter bestimmten

Voraussetzungen bejahten Anspruch auf Ersatz von Projektierungskosten in Fällen, in denen keine Enteignung vorliegt, aus Art. 4 BV als Konsequenz des Prinzips des Vertrauensschutzes hergeleitet. Geht es bei der Entschädigung für eine Eigentumsbeschränkung um den Ausgleich der Wertdifferenz eines Grundstückes vor und nach Inkrafttreten einer Eigentumsbeschränkung, so stellt der Ersatz des Vertrauensschadens einen Ausgleich für Vermögensverlust dar, der infolge Täuschung des berechtigten Vertrauens des Grundeigentümers durch das Verhalten des Staates auszurichten ist und etwa die Aufwendungen umfasst, welche dieser in der berechtigten Annahme getroffen hat, sein Grundstück bleibe in nächster Zeit von staatlichen Eingriffen verschont.

3. Die Entschädigungspflicht als Folge von Eigentumsbeschränkungen

3.1 Begriff der materiellen Enteignung

Die genannten Redimensionierungsmassnahmen stellen öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Grundeigentums dar. Als solche sind sie aufgrund von Art. 22ter Abs. 3 BV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 RPG voll zu entschädigen, sofern sie einer formellen Enteignung des betroffenen Landes gleichkommen. Von diesen enteignungsgleichen oder enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen, die als materielle Enteignungen bezeichnet werden, sind die weniger einschneidenden oder «gewöhnlichen» Eigentumsbeschränkungen zu unterscheiden, welche in ihrer Intensität nicht die Wirkung einer Enteignung erreichen. Sie sind entschädigungslos hinzunehmen.

Was genau unter dem Begriff der materiellen Enteignung zu verstehen ist, wird weder in der Bundesverfassung noch im heute geltenden Raumplanungsgesetz ausgeführt. In Art. 48 des verworfenen Raumplanungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 wurde der Versuch einer gesetzlichen Definition der materiellen Enteignung unternommen. Das heutige Raumplanungsgesetz überlässt dies dagegen weiterhin der Praxis, namentlich derjenigen des Bundesgerichtes³, die den Begriff schon vor der ausdrücklichen Regelung der Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung geschaffen und bis heute weiter entwickelt hat⁴. Nach der heutigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes sind bei der Umschreibung der materiellen Enteignung zwei verschiedene Tatbestände zu unterscheiden. Der erste liegt vor, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seiner Sache untersagt oder besonders schwer eingeschränkt wird, weil ihm eine wesentliche, aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Der zweite ist gegeben, wenn ohne Entzug einer wesentlichen Eigentümerbefugnis ein einziger oder einzelne Eigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde⁵.

Im jüngst veröffentlichten Entscheid BGE 110 Ib 29ff., 32 setzt sich das Bundesgericht mit dieser Begriffsumschreibung auseinander und führt die in der neueren Literatur vertretene Ansicht an, von einem enteignungsähnlichen Eingriff könne nur gesprochen werden, wenn der erste Tatbestand erfüllt sei; der zweite Tatbestand entspreche Billigkeitserwägungen, die über die Analogie zur Enteignung hinausgingen, weshalb die hieraus hergeleitete Entschädigungspflicht ausschliesslich auf Art. 4 BV gestützt werden sollte⁶. Das Bundesgericht fährt dann fort, die in ständiger Rechtsprechung verwendete Formulierung spreche für diese Auffassung. Die im zweiten Fall zu leistende Entschädigung diene dem Ausgleich einer Rechtsungleichheit. Wenn das Bundesgericht auch bei der Umschreibung des sogenannten Sonderopfers an die Eigentumsgarantie anknüpfe, so beruhe das darauf, dass die stossende Rechtsungleichheit, welche die Entschädigungspflicht auslöse, auf Eigentumsbeschränkungen zurückzuführen sei. Im vorliegenden Falle brauche jedoch nicht mehr auf die Frage eingegangen zu werden, ob der Tatbestand der materiellen Enteignung richtigerweise ausdrücklich auf den Eingriff in die Substanz des Eigentums zu beschränken sei.

Mich überzeugt die erwähnte Kritik nicht. Deshalb halte ich die bisherige Rechtsprechung, wonach aus dem Bereich des Bundesrechts nur die Art. 22ter Abs. 3 BV und 5 Abs. 2 PRG für die Entschädigung öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen herangezogen werden dürfen, nach wie vor für richtig. Art. 4 BV ist dafür nicht geeignet. Die das Bundesgericht kritisierenden Autoren scheinen vor allem zwei Punkte zu übersehen:

- Erstens ist die Entschädigungspflicht öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen im Bundesrecht in den Artikeln 22ter Abs. 3 BV und 5 Abs. 2 PRG positivrechtlich abschliessend geregelt, und das Bundesgericht ist an diese Regelung im Hinblick auf Art. 113 Abs. 3 BV gebunden.
- Und zweitens scheinen diese Kritiker von einem unzutreffenden Verständnis des Verhältnisses der Freiheitsrechte zur Rechtsgleichheit, insbesondere desjenigen zwischen den Art. 22ter und 4 BV auszugehen. Freiheitsrechte und Rechtsgleichheit gehören ideell und historisch eng zusammen. Vor allem stellen sie keine Gegensätze dar. Während der Rechtsgleichheit umfassende Bedeutung zukommt und sie in sämtlichen Bereichen staatlicher Tätigkeit gilt, beziehen sich die Freiheitsrechte auf bestimmte umgrenzte Bereiche. Im Raum zwischen diesen Bereichen kommt der Rechtsgleichheit als verfassungsmässigem Prinzip selbständige Bedeutung zu. Innerhalb der von den Freiheitsrechten abgedeckten Gebiete ist Art. 4 BV zwar ebenfalls anwendbar, er hat dort aber nur eine dienende Funktion und besitzt keine selbständige Bedeutung⁷. Daraus folgt, dass die von Art. 4 BV abgeleiteten Prinzipien bei der Abklärung, ob ein entschädigungspflichtiger Eingriff ins Grundeigentum vorliege, nur als Wertungshilfen, als Hilfsmittel herangezogen werden dürfen. Grundlage für die Entschädigungspflicht als Folge von Eigentumsbeschränkungen bleibt aber Art. 22ter Abs. 3 BV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 PRG.

Richtig an der erwähnten Kritik erscheint im Lichte dieser Ausführungen aber, dass es nicht zwei Tatbestände der materiellen Enteignung geben kann, sondern nur einen, der aber sowohl den Fall des besonders schweren Eingriffs als auch denjenigen des Sonderopfers mitumfasst. Geht man zurück an die Wurzeln der heutigen Praxis, namentlich zum Entscheid Barret⁸, so stellt man überraschend fest, dass das Bundesgericht früher auch dieser Meinung war. So liest man auf Seite 339 unten dieses Entscheides, die beiden später als selbständige Tatbestände der materiel-

len Enteignung bezeichneten Fälle (besonders schwerer Eingriff/Sonderopfer) stellten bloss von der Rechtsprechung gegebene *Beispiele* dar. Daneben gebe es in der Praxis zahlreiche Fälle, die dazwischen lägen und sich mehr oder weniger dem einen oder anderen Beispiel näherten. Es müsse vom Grundsatz ausgegangen werden, dass der Frage der Gleichbehandlung gegenüber Dritten umso weniger Gewicht zukomme, je grösser das Opfer sei, das der Eigentümer zu erbringen habe. Das Bundesgericht ging mithin damals von einer Art gleitenden Skala aus, in welcher hilfsweise beizuziehende Gesichtspunkte der Rechtsgleichheit umso mehr Gewicht erhalten, als der Eingriff an Intensität abnimmt. Bei den besonders schweren Eingriffen braucht das Bundesgericht Art. 4 BV nicht als Wertungshilfe.

Trennt man die heutige zweite Tatbestandsvariante der materiellen Enteignung von Art. 22ter Abs. 3 BV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 PRG ab, so hat das verschiedene Konsequenzen. So sind etwa auch von Eigentumsbeschränkungen ausgelöste Wertverminderungen zu entschädigen, die über den vom Bundesgericht und vom Gesetzgeber umschriebenen Rahmen der materiellen Enteignung als Anwendungsfall der Eigentumsgarantie hinausgehen. Solche Entscheide letzter kantonaler Instanzen sind dann der staatsrechtlichen Beschwerde unterworfen, welche von Gemeinden und Kantonen nicht ergriffen werden kann. Ein Teil des Inhalts von Art. 34 Abs. 2 PRG, wonach Kantone und Gemeinden zur Erhebung von Verwaltungsgerichtsbeschwerden berechtigt erklärt werden, geht so verloren, was insbesondere die Gewährleistung eines einheitlichen, mit Hilfe dieser Bestimmung erreichten gesamtschweizerischen Begriffs der entschädigungspflichtigen öffentlichrechtlichen Beschränkung des Grundeigentums in Frage stellt. Das aber hat der Gesetzgeber kaum gewollt, als er auf die Umschreibung des Begriffs der materiellen Enteignung im heutigen Raumplanungsgesetz verzichtete. Im weiteren gibt es Probleme in bezug auf das kantonale Verfahrensrecht.

Die geschilderte heutige Rechtslage erweist sich in der Praxis allerdings immer wieder als unbefriedigend. So gibt es bei der materiellen Enteignung unabhängig von der Art und Intensität der Eigentumsbeschränkung sowie von Fragen der Rechtsgleichheit und weiteren Umständen des konkreten Falles immer eine volle Entschädigung des Wertverlustes, den ein Grundstück erlitten hat. Für Eingriffe ins Grundeigentum, die – wenn auch nur knapp – unter der Intensitätslimite der materiel-

len Enteignung liegen und ebenfalls eine für den betroffenen Grundeigentümer mitunter einschneidende Wertverminderung bewirken, besteht dagegen unter dem Gesichtspunkt der Art. 22ter Abs. 3 BV und 5 Abs. 2 PRG keine Entschädigungspflicht. Dieses «Alles- oder Nichts-Prinzip» führt gelegentlich zu stossenden Ergebnissen, die von den betroffenen Grundeigentümern begreiflicherweise nicht verstanden werden. Aus diesem Grund hat denn auch der Bundesgesetzgeber die Kantone in Art. 5 Abs. 1 PRG verpflichtet, in ihr Recht Vorschriften aufzunehmen, die einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, welche durch Planungen entstehen. Wie und mit welchen Mitteln dieser Ausgleich erfolgen soll, bleibt den Kantonen überlassen. Zu beachten ist aber, dass es sich um einen Ausgleich von Vor- und Nachteilen handeln muss⁹. Das Ausgleichsrecht sollte jedoch zumindest stossende Fälle, die als Folge des «Alles- oder Nichts-Prinzip» der materiellen Enteignung auftreten, berücksichtigen.

Bis heute haben es die Kantone indessen unterlassen, der in Art. 5 Abs. 1 PRG erhaltenen Pflicht nachzukommen. Von seiten des Bundesrates wurde in der parlamentarischen Beratung dieser Bestimmung erklärt, man müsse den Kantonen in dieser Frage vertrauen, und darauf hingewiesen, der Bund könne zwar den Erlass kantonaler Ausführungsvorschriften nicht direkt erzwingen (*lex imperfecta*), es seien aber durchaus indirekte Beeinflussungsmöglichkeiten vorhanden¹⁰. Mir scheint, der Bund sollte das Gespräch mit den Kantonen in dieser Sache bald aufnehmen.

3.2 Ausgewählte Problembereiche der materiellen Enteignung bei Bauzonenredimensionierungen

a) Bauland im enteignungsrechtlichen Sinn

Bei der Frage, ob Bauzonenverkleinerungen den Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllen, kommt es darauf an, ob ein Grundstück sehr wahrscheinlich in naher Zukunft besser hätte genutzt und damit hätte überbaut werden können. Es ist also entscheidend, ob es Bauland im enteignungsrechtlich relevanten Sinn darstellt. Dabei sind alle rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, welche die Überbauungschance beeinflussen können¹¹. Dazu gehören vor allem:

objektive Faktoren

- die bei Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung (z. B. Rückzonung) geltenden Bauvorschriften des kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Rechtes

- Lage (Entfernung zum überbauten Gebiet und zu den Erschliessungseinrichtungen, Aussicht, verkehrstechnische Lage usw.), Form (Notwendigkeit einer Baulandumlegung) und natürliche Beschaffenheit des Grundstückes
- Erschliessungsverhältnisse
- Stand der kommunalen, kantonalen und eventuell auch eidgenössischen Planung
- bauliche Entwicklung in der Umgebung
- Eigentümerstruktur (gehören mehrere kleine Parzellen einzelnen Eigentümern, Zahl der Eigentümer, Wohnsitz usw.)
- bisheriges Verhalten der Behörden, insbesondere der zuständigen Baubewilligungsbehörden (Zusicherung baurechtlicher Bewilligungen, Verkauf von Land zu bestimmten Überbauungszwecken usw.).

subjektive Faktoren

(Die nachstehend aufgeführten subjektiven Faktoren sind nur beachtlich, wenn sie objektiv erstellt, d. h. nachgewiesen sind.)

- Stellen eines Baugesuches, Überbauungsabsicht des Eigentümers
- Wille der Eigentümer, sich an Landumlegung und Erschliessungs- evtl. auch Gestaltungsplanung zu beteiligen
- Wille, das Grundstück nicht baulich zu nutzen.

All diese verschiedenen Faktoren sind zu gewichten, wobei in erster Linie auf *rechtliche* Gegebenheiten abzustellen ist¹².

In seiner jüngsten Praxis hat das Bundesgericht zahlreiche Gründe herausgearbeitet, welche die Annahme ausschliessen können, ein Grundstück werde sehr wahrscheinlich in naher Zukunft überbaut.

Zu erwähnen sind:

- die Notwendigkeit einer Rechtsänderung, wie sie gegeben ist, wenn die Überbauung die Annahme oder Änderung eines Zonenplanes voraussetzt;
- das Erfordernis einer Rodungsbewilligung oder einer Ausnahmegewilligung für die Realisierung einer Überbauung, auf deren Erteilung der Gesuchsteller keinen Anspruch besitzt;
- das Erfordernis der vorgängigen Annahme eines Erschliessungs-, Überbauungs- oder Gestaltungsplanes;
- die Notwendigkeit eines Baulandumlegungsverfahrens, dessen rechtliche Voraussetzungen im massgebenden Zeitpunkt nicht erfüllt sind;
- die Notwendigkeit weitgehender Erschliessungsarbeiten¹³.

Im übrigen genügt die Erschliessbarkeit einer Parzelle nicht ohne weiteres, um deren Überbaubarkeit in naher Zukunft zu bejahen.

(Wäre eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Erschliessung zwar möglich, besitzt jedoch der Eigentümer keinen Anspruch auf Anschluss an das öffentliche Leitungsnetz, etwa an die Kanalisation, so entfällt aus diesem rechtlichen Grund die Möglichkeit der Überbauung, ohne dass von

materieller Enteignung gesprochen werden kann. Dabei ist auch die bis zum Urteilszeitpunkt eingetretene Änderung der Rechtslage zu berücksichtigen.)¹⁴

Als allgemein anerkannt bezeichnet es das Bundesgericht, dass ein Verbot, auf erschlossenem Land in einer Bauzone zu bauen, einen besonders schweren Eingriff in das Eigentumsrecht bedeutet, welcher grundsätzlich als materielle Enteignung anzusehen ist, allenfalls unter Vorbehalt der Verringerung überdimensionierter Bauzonen. Dennoch steht auch dann, wenn ein Grundstück hinreichend erschlossen ist und in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überbaut werden könnte, nicht ohne weiteres fest, dass eine Überbauung nur gegen Entschädigung ausgeschlossen werden dürfte¹⁵. Die Beurteilung der Frage der enteignungsähnlichen Wirkung hänge in diesem Fall massgebend von der baulichen Entwicklung, der Ortsplanung¹⁶ und den planerischen Vorstellungen der Gemeinde ab, nach denen die Nutzung und Überbauung des Ortsgebietes geordnet werden soll. Auch sei die Lage des Grundstückes im Verhältnis zum überbauten Gebiet, seine bisherige bestimmungsgemässe Nutzung und seine Beschaffenheit, etwa auch im Blick auf seine Bedeutung für das Landschaftsbild, von wesentlicher Bedeutung. In zwei nicht publizierten Entscheiden hielt das Bundesgericht ferner fest, ein Bauverbot, das ein Grundstück betreffe, welches bisher während langer Zeit bestimmungsgemäss landwirtschaftlich genutzt worden sei, umschreibe mehr den Inhalt des Eigentums, als dass es dieses Recht beschränke, jedenfalls wenn eine Nutzungsänderung in naher Zukunft unwahrscheinlich sei. Dementsprechend hat das Bundesgericht keinen enteignungsähnlichen Eingriff angenommen, wenn keine Anhaltspunkte dafür bestanden, dass das von der Baubeschränkung betroffene Land in den nächsten Jahren in der nunmehr verbotenen Weise genutzt worden wäre. Selbst wenn einzelne Eigentümer im betreffenden Gebiet schon gebaut hatten oder dies in nächster Zeit tun wollten, betrachtet das Bundesgericht dies noch nicht als ausschlaggebend; solche Tatsachen verändern die Rechtslage erst, wenn sich aus den gesamten Umständen objektiv ergibt, dass die allgemeine Tendenz zur Überbauung des betreffenden Gebietes bestand. Dagegen kann eine solche Beschränkung eine materielle Enteignung darstellen, wenn die Eigentümer baureifen oder grob erschlossenen Landes für die Erschliessung und Überbauung bereits erhebliche Kosten aufgewendet haben. Gleiches kann zutreffen, wenn die Gemeinde ihre Absicht, ein bestimmtes

Gebiet zu erschliessen, z. B. durch entsprechende Beschlüsse und Planaufgaben so manifestiert hat, dass berechtigtes Vertrauen in die künftige Überbaubarkeit entstehen konnte, oder wenn von ihr spezielle rechtsgültige Zusicherungen (z. B. betreffend die Baubewilligung von Bauten) abgegeben worden sind¹⁷.

b) Verwirklichung von Erschliessung und Baureife

Häufig werden unerschlossene, teilererschlossene oder jedenfalls nicht baureife Grundstücke von einer Ausgliederung aus der Bauzone betroffen. In solchen Fällen entsteht eine Entschädigungspflicht nur, wenn nachgewiesen ist, dass das fragliche Grundstück sehr wahrscheinlich in naher Zukunft hätte erschlossen und baureif gemacht werden können und auch gemacht worden wäre, wäre die Massnahme nicht erfolgt. Ein solcher Nachweis kann dann, wenn die Auszonung zur Redimensionierung einer eindeutig überdimensionierten Bauzone erfolgt, in der Regel nicht leichthin erbracht werden¹⁸.

c) Der Begriff der Bauzone

Wird ein Grundstück, das gemäss Zonenplan in einer Bauzone liegt, bei der Schaffung eines neuen Zonenplans einer Nichtbauzone zugeteilt, so ist für die Frage, ob darin eine materielle Enteignung liege, auch zu prüfen, ob es sich bei der früheren Zone wirklich um eine Bauzone im Sinne des Raumplanungsgesetzes (Art. 14ff. in Verbindung mit Art. 35 Abs. 3 RPG) handelt. Das ist zum Beispiel nicht der Fall, wenn das ganze Gebiet einer Gemeinde mit Ausnahme von Wald, Gewässern und unbedeutenden Randgebieten der Bauzone zugeteilt ist¹⁹. Wird in einem solchen Fall bei der Schaffung eines Zonenplans im Sinne von Art. 14ff. RPG eine ausserhalb des weitgehend überbauten Gebietes (Art. 36 Abs. 3 RPG) gelegene Landfläche einer Landwirtschaftszone zugewiesen, so liegt keine Auszonung, sondern eine Nichteinzonung vor, welche nur ausnahmsweise enteignungsähnlich wirkt.

d) Nichteinzonung

Nachdem aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die bereits gestützt auf die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes vorgenommene Trennung von Bau- und Nichtbauland grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen ist, wird der Eigentümer von einer Nichteinzonung seiner Grundstücke nur dann enteignungsähnlich betroffen, wenn *besondere Umstände* vorliegen, welche eine Einzonung geboten hätten, so dass mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft die Überbaumungsmöglichkeit zu bejahen war.

Solche besondere Umstände können allenfalls vorliegen, wenn baureifes oder grob erschlossenes Land, für dessen Erschliessung und Überbauung der Eigentümer bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat, und das innerhalb des mit den Anforderungen des Gewässerschutzgesetzes übereinstimmenden GKP liegt, nicht eingezont worden ist. Das ist etwa denkbar, wenn solches Land, das an sich eingezont werden müsste, statt dessen im Hinblick auf überwiegende öffentliche Interessen, etwa des Landschaftsschutzes, in rechtlich zutreffender Weise einer Freihalte-, Grün- oder anderen Bauverbotszone zugeteilt wird. Im allgemeinen besteht jedoch kein Rechtsanspruch auf Einzonung²⁰.

e) Polizeiliche Eigentumsbeschränkungen

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung des Bundesgerichtes lösen nicht alle öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen, die mit Rücksicht auf ihre Intensität an sich enteignungsähnlich wirken könnten, eine Entschädigung des Staates aus. Vielmehr entfällt die Entschädigungspflicht dann, wenn der streitige Eingriff als Polizeimassnahme im engeren Sinn zu betrachten ist.

«Polizeiliche Eigentumsbeschränkungen sind danach ohne Rücksicht auf ihre Schwere grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, wenn mit der gegen den Störer gerichteten Massnahme eine als Folge der beabsichtigten Grundstücksbenutzung zu erwartende konkrete, d. h. ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit abgewendet werden soll und wenn die zuständige Behörde zu diesem Zweck ein von Gesetzes wegen bestehendes Verbot konkretisiert und in bezug auf die in Frage stehende Grundstücksnutzung bloss die stets zu beachtenden polizeilichen Schranken der Eigentumsfreiheit festsetzt.»²¹

Das Bundesgericht hat jedoch hervorgehoben, dass nur die im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes notwendigen polizeilichen Beschränkungen entschädigungslos zu dulden sind. Überdies hat es drei mögliche Ausnahmen vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit von Eigentumsbeschränkungen polizeilicher Natur im engeren Sinn vorbehalten²².

f) Besteuerung des Grundeigentums

In Prozessen betreffend materielle Enteignung berufen sich die Beschwerdeführer häufig auf den Steuerwert des von einer Eigentumsbeschränkung betroffenen Grundstückes und machen geltend, dieser habe dem Baulandpreis entsprochen. Nach Auffassung des Bundesgerichtes sagt aber der Steuer-

wert nur darüber etwas aus, wie hoch die Steuerbehörden und der Eigentümer das Land einschätzen. Diese Auffassung binde jedoch die Bau-, Forst- oder Planungsbehörden nicht²³.

4. Schlussbemerkungen

Die Richtlinien für die Dimensionierung der Bauzonen sind vor allem in Art. 15 RPG festgehalten. Die Zonenpläne vieler Gemeinden entsprechen diesen Dimensionierungsgrundsätzen des Bundesrechtes jedoch nicht. Trotzdem gelten diese an sich nicht bundesrechtskonformen Pläne weiterhin. Sie bleiben nach Art. 35 Abs. 3 RPG bis zur Genehmigung neuer, dem Raumplanungsgesetz entsprechender Nutzungspläne durch die zuständige Behörde in Kraft. Die Kantone sind aber verpflichtet, diese neuen Nutzungspläne spätestens bis Ende 1987 zu erstellen (Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG). Diese gesetzliche Frist ist im Gegensatz zu derjenigen für kantonale Richtpläne (Art. 35 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 RPG) nicht erstreckbar. Es ist heute noch unklar, was geschieht, wenn Kantone und insbesondere Gemeinden dieser Pflicht nicht zeitgerecht nachkommen. Das Aargauer Verwaltungsgericht mahnt die Gemeinden, unerschlossenes eingezontes Land entweder zeitgerecht zu erschliessen oder auszuzonen. Es gehe nicht an, solches Land in der Bauzone zu belassen, es nicht zu erschliessen und einfach zuzuwarten. Das müsse sich der Private nicht auf unbeschränkte Dauer gefallen lassen. Möge auch offen sein, ob und unter welchen Voraussetzungen er einen Anspruch auf Entschädigung habe, so sei es doch nicht ausgeschlossen, dass er einmal einen Entschädigungsanspruch gegen die Gemeinde geltend machen könne. Seine Lage könne ähnlich derjenigen eines Eigentümers sein, der eine materielle Enteignung wegen Nichteinzonung erlitten habe²⁴. Für den Fall, dass die Bauzonen bis Ende 1987 den Anforderungen von Art. 15 RPG nicht angepasst werden, stellt sich sogar die Frage, ob dann die alten Nutzungspläne, die den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes widersprechen, ihre Anwendbarkeit verlieren und statt dessen das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone gilt (vgl. Art. 36 Abs. 3 RPG). Angesichts solcher Konsequenzen tun Kantone und Gemeinden gut daran, die bundesrechtliche Pflicht zur allenfalls nötigen Anpassung ihrer Nutzungspläne an das Raumplanungsgesetz ernst zu nehmen und angemessen zu erfüllen. Es gibt allerdings keine allgemeingültige Lösung für das Problem überdimensionierter Bauzonen. Die Frage muss vielmehr mit individuellen, auf den Einzelfall zugeschnittenen Mitteln ange-

packt werden. Das jeweils vorherrschende Ziel, das mit einer Bauzonenverminderung verfolgt wird, bestimmt das geeignete Mittel und zugleich den Rahmen der Massnahme. Sie muss verhältnismässig sein und darf insbesondere nicht zu einer Austrocknung des Baulandmarktes führen. Eine ausgewogene und zweckmässige Dimensionierung der Bauzone, die den verschiedensten, einander oft diametral entgegenstehenden Interessen (Bau-, Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Gewerbe, Wohnen, Infrastruktur usw.) einigermaßen gerecht werden muss, ist nötig, aber auch ausserordentlich schwierig. In den meisten Fällen kann das nur verwirklicht werden, wenn man gleichzeitig erreicht, dass das eingezonte Bauland für bauliche Zwecke auch wirklich verfügbar ist und nicht im Übermass gehortet wird.

Anmerkungen

¹ BGE 102 Ia 252 f.; vgl. auch BGE 105 Ia 343 f.; 108 Ib 357

² BGE 108 Ib 352 ff.; 357; 108 Ib 345 ff., 352

³ vgl. Raumplanung und Entschädigungspflicht, Schriftenfolge Nr. 36 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP), bearbeitet von H. Aemisegger, Bern 1983, S. 21

⁴ Raumplanung und Entschädigungspflicht, S. 22

⁵ BGE 110 Ib 32; 109 Ib 15 f.

⁶ BGE 110 Ib 29 ff., 32 E. 4; Martin Lendi, Planungsrecht und Eigentum, ZSR 1976 II 208; Alfred Kuttler, Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, in: Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel 1982, S. 653; Alfred Kötz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 1983 II 148; Alexander Ruch, Materielle Enteignung – Eingriff oder Schaden? ZB 84/1983, S. 537; A. M.: Leo Schürmann, Bau- und Planungsrecht, 2. A. 1984, S. 229

⁷ Fritz Gygi, Grundrechtskonkurrenz? in: Mélanges Henri Zvahlen, Lausanne 1977, S. 61 ff., 71; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 445

⁸ BGE 91 I 329 ff.

⁹ EJP/BRP Erläuterungen PRG, N. 3 ff. zu Art. 5 RPG, S. 124 ff.; Heinz Aemisegger, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, VLP-Schriftenfolge Nr. 25, Bern 1980, S. 36 ff. Inhalt und Tragweite von Art. 5 Abs. 1 RPG sind noch wenig geklärt. Unklar ist ferner, mit welchem Rechtsmittel Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen im Sinne dieser Bestimmung beim Bundesgericht angefochten werden können (vgl. Art. 34 Abs. 1 RPG). Mir scheint in Analogie zu den Verhältnissen bei Art. 24 Abs. 2 RPG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben zu sein, da Art. 34 Abs. 1 RPG auf den gesamten Art. 5 RPG schlechthin verweist. A. M. Fritz Gygi, Der Rechtsschutz, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Berner Tage für die juristische Praxis 1980), Bern 1980, S. 67 ff., 76

¹⁰ StenBull. Nr. 1979, S. 320

¹¹ BGE 109 Ib 16 E. 2; 106 Ia 373 E. b

¹² vgl. Raumplanung und Entschädigungspflicht, S. 44 f.

¹³ BGE 109 Ib 16 f. E. 2

¹⁴ BGE vom 10. November 1982 i.S. EG Wohlen E. 2b in BVR 1983, S. 210 f.; BGE 109 Ib E. 2; BGE vom 30. Juni 1982 i.S. Sils i.E., ZB1 82/1983, S. 442; BGE 105 Ia 339 f. E. 4b; 103 Ib 218 E. 3

¹⁵ BGE vom 10. November 1982 i.S. EG Wohlen E. 2b, in BVR 1983, S. 210 f.

¹⁶ BGE 101 Ia 471 E. 3c aa

¹⁷ Raumplanung und Entschädigungspflicht, S. 46 f.

¹⁸ Raumplanung und Entschädigungspflicht, S. 47 ff.

¹⁹ BGE vom 27. Januar 1982 i.S. Landschaft Davos, ZB1 83/1982, S. 350

²⁰ BGE 109 Ib 19 f. 6; BGE vom 20. Dezember 1982 i.S. EG Seelisberg E. 4b; ZB1 84/1983 S. 373; BGE 107 Ib 225 ff. E. 3d; 106 Ia 189 E. 4c; ZB1 83/1982, S. 88

²¹ BGE 106 Ib 337 f.; ZB1 83/1982, S. 443

²² vgl. BGE 106 Ib 338 ff.

²³ BGE 108 Ib 351 E. 5b; BVR 1979, S. 373; 1977, S. 453

²⁴ AGVE 1983, S. 164

Adresse des Verfassers:
Dr. iur. H. Aemisegger,
Oberrichter Kt. Schaffhausen
Friedbergstrasse 74, CH-8200 Schaffhausen

Öffentlichkeitsarbeit – Modewort oder Erfolgsfaktor unserer Zukunft?

Ein Rundtisch-Gespräch mit dem SVVK und den SBB
Arbeitsgruppe Kultur-Ingenieure Zürich (AKIZ)

Öffentlichkeitsarbeit ist ein wesentliches Mittel zur Haltung und Erhöhung der Marktanteile. Sie schafft die Voraussetzungen, dass der potentielle Kunde und Benutzer unserer Werke eine positive Grundeinstellung zu unserem Berufsstand und zu unseren Dienstleistungen erhält.

Im vorliegenden Artikel soll gezeigt werden, wie die Öffentlichkeitsarbeit bei unserem Berufsverband SVVK und bei einer Grossunternehmung, den SBB, verstanden wird. Es wird Aufschluss darüber gegeben, was der SVVK bisher geleistet hat und was er in Zukunft zu unternehmen gedenkt.

Von den reichen Erfahrungen der SBB sollte profitiert werden, sowohl auf Stufe des Fachverbandes als auch auf Stufe der einzelnen Kultur- und Vermessungsingenieurbüros.

Les relations publiques sont un moyen important pour tenir et agrandir un marché. Grâce à elles, un client ou un utilisateur de nos ouvrages obtient une attitude positive envers notre profession et nos services.

L'article explique ce que sont les relations publiques dans notre association du SVVK et dans une grande entreprise comme les CFF. Il montre les activités du SVVK dans le passé et les tendances futures.

La riche expérience des CFF devrait être utilisée, que ce soit pour l'association elle-même ou pour chaque bureau d'ingénieur.

Im Januar 1985 erschien in der Zeitschrift «Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik» ein Artikel über den Kulturingenieurmarkt «Unsere Zukunft – Chancen und Risiken». Einer der vier Wirkungsbereiche, die vermehrt beachtet werden sollten, ist die Öffentlichkeitsarbeit (Public Relations, kurz PR).

Die Öffentlichkeitsarbeit verstehen wir als Massnahmen, um einerseits die subjektive Wirkung unseres Berufsstandes in der Öffentlichkeit zu beeinflussen und andererseits die Marktanteile zu halten und zu erhöhen. Wie unser Berufsstand, deren Mitglieder vorwiegend Aufträge der Öffentlichkeit ausführen, so verfolgt auch eine Grossunternehmung wie die SBB – so stellen wir uns vor – ähnliche PR-Ziele.

Als Parallelen zwischen unserem Berufsstand und den SBB können genannt werden:

- Sowohl Kultur- und Vermessungsingenieurbüros als auch die SBB sind Dienstleistungsunternehmen, die Aufträge im öffentlichen Interesse ausführen
- Sowohl Kultur- und Vermessungsingenieurbüros als auch die SBB sind auf eine positive Wirkung bei ihren Kunden angewiesen
- Sowohl Kultur- und Vermessungsingenieurbüros als auch die SBB bewerben sich um mehr Aufträge zur Steigerung des Ertrages.

Es ist uns klar, dass Unterschiede bezüglich der Organisationsstruktur und dem Gesamtsatz, der für die Kultur- und Vermessungsingenieurbüros zu den SBB lediglich rund ein Zehntel beträgt, bestehen. Wir sind jedoch überzeugt, dass diese Unterschiede bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit keine wesentliche Rolle spielen.

Um von der reichen Erfahrung der SBB profitieren zu können und Aufschluss darüber zu erhalten, was der SVVK bisher geleistet hat und in Zukunft zu unternehmen gedenkt, haben wir Herrn M. Crippa, Generaldirektor SBB, Chef Marketing und Produktion, und Herrn U. Meier, Mitglied des Zentralvorstandes des SVVK, Ressort Information, zu einem Gespräch eingeladen. Ziel dieses Gespräches war, unseren Fachkollegen die Öffentlichkeitsarbeit näher zu bringen und aufzuzeigen, wie diese bei den SBB und beim SVVK verstanden wird. Es sollen Akzente gesetzt und Anregungen vermittelt werden.

Kommunikationspolitik der SBB

AKIZ: Wann und aus welchem Anlass wurde bei den SBB erstmals bewusst PR betrieben? Mit welchen Massnahmen geschah dies? Gab es auch konkrete Resultate?

Crippa: Öffentlichkeitsarbeit – oder weiter gefasst die sogenannte **Kommunikationspolitik** – wurde von den SBB schon immer betrieben: vor 1981 nach dem «Pompier»-Prinzip, d.h. Anzünden und Löschen. 1981 wurde die **Kommunikationspolitik auf die oberste Führungsebene** gestellt; dies war eine der

Grundsätze der Kommunikationspolitik der SBB

- Die Definition der Kommunikationsstrategie und die Wahrnehmung der Kommunikationsfunktion ist eine oberste Führungsfunktion.
- Kommunikation muss demzufolge auf der obersten Führungsstufe angesiedelt werden.
- Sämtliche Kommunikationsmittel (interne und externe) müssen auf ein Kommunikationsziel ausgerichtet sein.