Urteilskopf

106 Ib 336

51. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. Oktober 1980 i.S. Einwohnergemeinde Aarberg und Staat Bern gegen Hurni und Mitbeteiligte sowie Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 30 GSchG und Art. 22ter BV; Entschädigung für Nutzungsbeschränkungen infolge Grundwasserschutzzone.

Aufgrund von Art. 30 GSchG mit Schutzzonenplan angeordnetes Bauverbot für Häuser mit Abwasseranlagen in einer Bauzone W 4. Fälle der Auszonung als Ausnahmen vom Grundsatz, dass im engeren Sinne polizeilich bedingte Eigentumsbeschränkungen entschädigungslos zu dulden sind: Wenn solche Beschränkungen unmittelbar dem Schutz des Grundeigentümers selbst dienen, liegt keine materielle Enteignung vor; dienen sie hingegen dem Schutz eines öffentlichen Werkes, so sind sie wie Auszonungen zu entschädigen.

Regeste (fr):
Art. 30 LPEP et art. 22ter Cst.; indemnité pour les restrictions apportées à l'utilisation de biens-fonds ensuite de l'établissement d'une zone de protection des eaux souterraines.

Plan de zones de protection établi sur la base de l'art. 30 LPEP et impliquant l'interdiction d'édifier des bâtiments équipés d'installations d'épuration à l'intérieur d'une zone de construction de maisons d'habitation de 4 étages. Cas de déclassement dérogeant au principe selon lequel les restrictions de propriété justifiées par des mesures de police "stricto sensu" ne donnent pas lieu à indemnisation: lorsque de telles restrictions protègent directement le propriétaire foncier lui-même, il n'y a pas expropriation matérielle; si elles tendent en revanche à protéger un ouvrage d'intérêt public, elles entraînent le versement d'indemnités au titre de déclassement.

Regesto (it):
Art. 30 LCIA, art. 22ter Cost.; indennità per restrizioni apportate all'utilizzazione di fondi in seguito all'istituzione di una zona di protezione delle acque sotterranee.

Piano di zone di protezione istituito in base all'art. 30 LCIA e comportante il divieto di costruire case con impianti di evacuazione e di depurazione delle acque di rifiuto, all'interno di una zona edificabile stabilita per case d'abitazione di quattro piani. Casi di declassamento implicanti una deroga al principio secondo cui le restrizioni della proprietà giustificate da provvedimenti di polizia "stricto sensu" non dànno luogo ad indennità: ove tali restrizioni siano destinate a tutelare direttamente il proprietario fondiario, non è data un'espropriazione materiale; ove tendano invece a tutelare un'opera d'interesse pubblico, esse dànno diritto ad un'indennità a titolo di declassamento.

Sachverhalt ab Seite 336

BGE 106 Ib 336 S. 336

Die Einwohnergemeinde Aarberg ist Eigentümerin einer seit 1948 bestehenden Grundwasserfassung in der "Walperswilmatte". Am 8. Oktober 1948 bewilligte der Regierungsrat der

Gemeinde die Errichtung einer Schutzzone im Bereich der Grundstücke Nr. 207, 299 und 601 mit einem Versickerungsverbot für Abwässer. Die landwirtschaftliche Nutzung wurde hinsichtlich der Düngung eingeschränkt. Der Bau von Abwasserleitungen wurde verboten, sofern nicht eine einwandfreie Ableitung der Abwässer garantiert sei. Diese Nutzungsbeschränkungen wurden in Dienstbarkeitsverträgen aus den Jahren 1948 bzw. 1953 festgelegt. Im Jahre 1974 erarbeitete die Gemeinde im Sinne von Art. 30 GSchG einen Schutzzonenplan für diese Grundwasserfassung, den der Regierungsrat des Kantons Bern am 12. September 1974 genehmigte. Dieser Plan weist Teile der genannten Parzellen der engern Schutzzone zu. Für diese gelten die im Nutzungsbeschränkungskatalog aufgeführten Verbote und Einschränkungen. Es handelt sich namentlich um ein Bauverbot für alle Abwasser- und Tankanlagen und um ein Verbot von Terrainveränderungen grösseren Massstabes. Die Parzellen Nr. 207 und 601 liegen vollumfänglich, die Parzelle Nr. 299 zu rund einem Drittel in der Bauzone W 4 gemäss Baureglement und Zonenplan 1966 der Einwohnergemeinde Aarberg. Die von der engeren Schutzzone erfassten Grundeigentümer verlangten von der Gemeinde Enteignungsentschädigungen. Die Enteignungs-Schätzungskommission (Kreis 4) des Kantons Bern wies diese mit Urteil vom 3. Juni 1977 ab. Das daraufhin angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Bern hiess hingegen mit Urteil vom 22. Oktober 1979 die Entschädigungsbegehren grundsätzlich gut, soweit das betroffene Land in der Bauzone W 4 liegt, und wies die Sache zur Festsetzung der Entschädigungssummen an die Vorinstanz zurück. Hiegegen führen die Einwohnergemeinde Aarberg und der Staat Bern Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Dieses weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes entfällt beim Vorliegen eines enteignungsähnlichen Eingriffes eine Entschädigungspflicht dann, wenn der streitige Eingriff als Polizeimassnahme im engeren Sinne 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 (BGE 96 I 359 sowie BGE 105 Ia 335 E. 3b und BGE 103 Ib 214 E. 1c; Urteil Stalder vom 14. Februar 1979 in BVR 77/1979 S. 381 E. 4b und c). a) Das Verwaltungsgericht hat diese Rechtsprechung in Frage gestellt. Es will die Pflicht des Grundeigentümers zur entschädigungslosen Hinnahme nur dort anerkennen, wo die Eigentumsbeschränkung nach ihrer Schutzrichtung den Interessen des Grundeigentümers selber dient oder wo sie auf einer latenten, wegen einer beabsichtigten Eigentumsnutzung aktualisierten Gefahrensituation beruht. Dient jedoch die Eigentums-

beschränkung in erster Linie der Allgemeinheit und hängt sie mit einem Gefahrenherd zusammen, den das Gemeinwesen geschaffen bzw. aktualisiert hat, so ist nach der Meinung des Verwaltungsgerichtes der Eingriff nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen zu entschädigen, da andernfalls der von der Schutzmassnahme in seinen Befugnissen eingeschränkte Grundeigentümer im Vergleich zu den Nichtbetroffenen ein Sonderopfer auf sich zu nehmen hätte. Ein solcher Fall liege hier hinsichtlich des Baulandes vor, weshalb der Eingriff zu entschädigen sei (E. 9). Die Beschwerdeführer wenden sich einzig gegen diese abweichende Argumentation. Nach ihrer Auffassung stellen die fraglichen Nutzungsbeschränkungen einen im engern Sinn polizeilich bedingten und daher nicht entschädigungspflichtigen Eingriff ins Privateigentum dar. b) In der vorstehend veröffentlichten E. 4 des Urteils Thomann (BGE 106 Ib 332 ff.) hat das Bundesgericht die an seiner Rechtsprechung geübte Kritik geprüft und ist zum Schluss gelangt, dass diese eine Änderung seiner Praxis nicht gebiete. Es hat dabei allerdings hervorgehoben, dass nur die im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes notwendigen polizeilichen Beschränkungen entschädigungslos zu dulden sind - nicht dagegen Anordnungen, die weiter gehen, als zur Abwendung

der ernsthaften und unmittelbaren Gefahr erforderlich ist. Überdies hat das Bundesgericht drei mögliche Ausnahmen vom Grundsatz der Entschädigungslosigkeit von Eigentumsbeschränkungen polizeilicher Natur im engeren Sinne vorbehalten, nämlich die Fälle eines nicht nur polizeilich, sondern auch raumplanerisch bedingten Bauverbotes und des Verbotes einer bereits bestehenden Nutzung (vgl. BGE 96 I 359 unten) sowie den Fall, in welchem die Schaffung einer Schutzzone eine Auszonung baureifen oder grob erschlossenen Landes bewirkt (vgl. BGE 105 Ia 338 E. 3d) oder einer solchen Auszonung gleichkommt. Die beiden erstgenannten Fälle fallen hier ausser Betracht. Hingegen ist nach dem in den E. 2 und 4 Ausgeführten zu prüfen, ob der Vorbehalt der Auszonung zum Zuge kommt. Dieser Ausnahmefall ist hier näher zu erläutern. c) Zunächst ist klarzustellen, dass sich die Frage der Auszonung nur stellt, wo sich die Schutzzone mit der Zone der Grundnutzung nicht verträgt. Das trifft hier zu, denn ein Bauverbot für Häuser mit Abwasseranlagen ist mit einer Bauzone für eine Wohnüberbauung nicht vereinbar. Schutzzone und Landwirtschaftszone schlössen sich dagegen nicht von vornherein aus; so entfiel eine Entschädigungspflicht im Fall des BGE 96 I 350 ff. (Verbot der Kiesausbeutung im Landwirtschaftsgebiet) und im genannten Fall Thomann (Verbot der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung, ohne dass die im Zeitpunkt des Liegenschaftserwerbs ausgeübte Nutzung untersagt worden wäre). Gleiches gilt für polizeilich bedingte Eigentumsbeschränkungen in der Bauzone, die mit der baulichen Nutzung noch vereinbar sind. Hat jedoch die Schutzzone wegen ihrer Unvereinbarkeit mit der Zone der Grundnutzung eine Auszonung zur Folge oder kommt sie im Ergebnis einer solchen gleich, so sind folgende Fälle zu unterscheiden: aa) Wenn die aus polizeilichen Gründen angeordnete Beschränkung unmittelbar dem Schutz des Grundeigentümers selbst dient, liegt keine materielle Enteignung vor, so etwa bei einem Bauverbot in einem lawinengefährdeten Gebiet oder bei einer Waldabstandszone (vgl. BGE 96 I 128 ff.). Dass in einem solchen Fall die Beschränkungen auch weitere Interessen schützen (z.B. den Wald), schliesst die Entschädigungslosigkeit nicht aus. Dass möglicherweise ein Planungsfehler vorliegt, der durch Auszonung und Einweisung des Grundstückes in eine Lawinengefahrzone korrigiert wird, vermag höchstens eine

Entschädigungspflicht des Gemeinwesens unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung zu begründen, nicht jedoch unter dem Titel der materiellen Enteignung, da sich die Nichtüberbaubarkeit, die zum Schutze des Eigentümers selbst angeordnet wird, aus der Gefahrenlage des Grundstückes ergibt. bb) Wenn die aus polizeilichen

Gründen angeordnete Beschränkung dem Schutz eines öffentlichen Werkes - etwa der Wasserversorgung einer Gemeinde - dient, führt das Bauverbot zur Korrektur eines Planungsfehlers mit der Wirkung, dass den betroffenen Grundstücken die von der Gemeinde in ihrer Bau- und Zonenordnung selbst anerkannte Baulandqualität entzogen wird. Es rechtfertigt sich in diesem Falle, die zugunsten des öffentlichen Werkes vorgenommene Korrektur einer Zonenplanung, auch wenn sie aus polizeilichen Gründen im engeren Sinne erfolgt und sich gegen den Störer richtet, gleich zu behandeln wie eine Auszonung, die aus sonstigen allgemeinen raumplanerischen Gründen erfolgt. Ein innerer, sachlicher Grund, den betroffenen Eigentümer anders zu behandeln als jenen, dessen Grundstück etwa mit Rücksicht auf den Landschafts- oder Denkmalschutz einer Bauverbotszone zugewiesen wird, ist nicht zu erkennen; in beiden Fällen wird die durch die Zonenordnung anerkannte Baulandqualität aufgehoben, ohne dass es zum Schutze des Eigentümers selbst nötig ist. d) Im vorliegenden Fall hatte der Gemeindegesetzgeber mit Zustimmung des Regierungsrates bei der Ortsplanung von 1966 die fraglichen Parzellen bzw. Parzellenteile ungeachtet der seit 1948 in der Nähe erstellten Grundwasserfassungen der Wohnzone W 4 zugewiesen, also ausdrücklich einem Baugebiet intensiver Überbauung. Das durch die Schutzzonenordnung bewirkte, vom gleichen Gemeindegesetzgeber erlassene Bauverbot kommt somit einer Auszonung gleich, die als Ausnahme vom Grundsatz der entschädigungslos hinzunehmenden polizeilichen Eigentumsbeschränkung anzuerkennen ist. Eine Auszonung aus dem Baugebiet bedeutet eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung, wenn die betroffenen Grundstücke sehr wahrscheinlich in naher Zukunft überbaubar gewesen wären und die Eigentümer die Überbauung auch hätten verwirklichen wollen und können; das ist in der Regel bei grob oder gar schon fein erschlossenen Grundstücken zu bejahen, sofern aufgrund der baulichen Entwicklung auch eine entsprechende Nachfrage vorliegt (BGE 105 Ia 339 E. 4a und 5,

103 Ib 222 E. 5b und 101 Ia 227, mit Verweisungen). Dass diese Voraussetzungen hier erfüllt sind, wurde in E. 4 dargelegt. Das Verwaltungsgericht hat daher zu Recht - wenn auch mit abweichender Begründung - das Vorliegen einer zu entschädigenden materiellen Enteignung bejaht.