Urteilskopf

93 I 130

17. Urteil vom 22. Februar 1967 i.S. Erben Schulthess und Erben Bäggli gegen Kanton Zürich und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie. Art. 4 BV. Materielle Enteignung. Zeitpunkt für die Bemessung der Entschädigung.

Bundesrechtliche Eigentumsgarantie; Bedeutung, Verhältnis zu entsprechenden Garantien in den Kantonsverfassungen (Erw. 3).

Umfang der Überprüfung des Bundesgerichts bei staatsrechtlichen Beschwerden wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Erw. 4). Sind die Vorschriften über die formelle Enteignung direkt oder analog auf die materielle Enteignung anwendbar? (Erw. 6).

Zeitpunkt für die Bemessung der Entschädigung bei enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen. Die Annahme, mangels gesetzlicher Vorschrift sei der Tag des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung massgebend,

- verstösst jedenfalls dann nicht gegen die Eigentumsgarantie, wenn die enteignungsähnliche Wirkung für den Betroffenen erkennbar ist und er seine Entschädigungsansprüche sofort geltend machen kann (Erw. 7 b und 9);

- ist angesichts der Unterschiede zwischen formeller und materieller Enteignung (Erw. 7 a) auch mit Art. 4 BV vereinbar (Erw. 7 c).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété. Art. 4 Cst. Expropriation matérielle. Moment déterminant pour le calcul de l'indemnité.

Garantie fédérale de la propriété; portée, rapport avec la garantie prévue par les constitutions cantonales (consid. 3).

Etendue du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans les recours de droit public pour violation de la garantie de la propriété (consid. 4).

Les dispositions régissant l'expropriation formelle sont-elles applicables, directement ou par analogie, à l'expropriation matérielle? (consid. 6).

Moment déterminant pour le calcul de l'indemnité dans les cas de restrictions de la propriété équivalant à une expropriation. L'opinion selon laquelle. à défaut de prescription expresse, c'est le jour de l'entrée en vigueur de la restriction qui est déterminant

- ne viole en tout cas pas la garantie de la propriété lorsque la nature de la restriction est reconnaissable d'emblée par le lésé et que celui-ci peut faire valoir immédiatement son droit à l'indemnité (consid. 7 b et 9);

Regesto (it):
Garanzia della proprietà. Art. 4 CF. Espropriazione materiale. Momento determinante per la fissazione dell'indennità.

Garanzia federale della proprietà; valore, rapporto con le corrispondenti garanzie date dalle costituzioni cantonali (consid. 3).

Estensione del potere d'esame del Tribunale federale nei ricorsi di diritto pubblico per violazione della ga-

ranzia della proprietà (consid. 4).

Le disposizioni sull'espropriazione formale sono applicabili direttamente o in via analogica all'espropriazione materiale? (consid. 6).

Momento determinante per la fissazione dell'indennità in caso di restrizioni della proprietà equivalenti ad una espropriazione. L'opinione secondo cui, in mancanza di una prescrizione legale. è il giorno dell'entrata in vigore della restrizione ad essere determinante

- non viola in ogni caso la garanzia della proprietà quando gli effetti equivalenti a quelli d'una espropriazione sono riconoscibili dalla parte lesa e questa può subito far valere le sue pretese d'indennità (consid. 7 b e 9);

Sachverhalt ab Seite 131

BGE 93 I 130 S. 131

A.- Am 20. September 1951 erliess der Regierungsrat des Kantons Zürich gestützt auf § 182 zürch. EG/ZGB die Verordnung zum Schutze des Landschaftsbildes beim Wehrmännerdenkmal Forch (Forchschutzverordnung, FSchV). Durch diese wird die Umgebung des Denkmals als geschütztes Gebiet erklärt und in drei Zonen eingeteilt (§ 1), darunter eine Zone I mit

BGE 93 I 130 S. 132

absolutem Bauverbot (§ 7). Die Verordnung trat sofort in Kraft (§ 14) und wurde im kantonalen Amtsblatt vom 9. Oktober 1951 veröffentlicht. Von der rund 80 000 m2 haltenden Zone I waren drei Parzellen im Ausmass von zusammen 39 668 m2 Eigentum des Emil Bäggli; sie gehörten zu einem landwirtschaftlichen Heimwesen, das Bäggli im Jahre 1930 erworben und zeitweise verpachtet, zeitweise auf eigene Rechnung hatte bewirtschaften lassen. Zwei weitere Parzellen, die zusammen 5466 m2 halten, waren Eigentum des Arnold Schulthess; er hatte im Jahre 1931 zwei Grundstücke erworben und im Jahre 1950 zwecks Abrundung weitere 1390 m2 von Bäggli hinzugekauft. Im Anschluss an die Veröffentlichung der FSchV erhoben Bäggli und Schulthess beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, die Verordnung wegen Verletzung der Eigentumsgarantie und des Art. 4 BV aufzuheben, soweit sie ihre Grundstücke belaste. Die Beschwerde Bägglis wurde vom Bundesgericht, soweit es darauf eintreten konnte, durch Urteil vom 18. Juni 1952 "im Sinne der Erwägungen" abgewiesen. Dabei wurde erkannt, dass die FSchV auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe und im öffentlichen Interesse erlassen worden sei; dagegen wurde die Frage, ob der Eingriff für Bäggli eine materielle Enteignung bedeute und daher den Staat zur Entschädigung verpflichte, offen gelassen, da über die (vom Regierungsrat für 2 Parzellen bestrittene und nur für eine anerkannte) Entschädigungspflicht zunächst im Verfahren gemäss dem zürch. Gesetz vom 30. November 1879 betreffend die Abtretung von Privatrechten (AbtrG) zu entscheiden sei; in den Erwägungen wurde festgehalten, dass Bäggli berechtigt sei, wieder an das Bundesgericht zu gelangen, wenn sich der Regierungsrat weigern sollte, die Frage der Entschädigung im Verfahren gemäss AbtrG abklären zu lassen, oder wenn Bäggli dort keine Entschädigung zugesprochen werde. Schulthess zog seine staatsrechtliche Beschwerde am 23. Januar 1953 zurück, nachdem der Regierungsrat in der Beschwerdeantwort die Entschädigungspflicht für eine der beiden Parzellen anerkannt und erklärt hatte,

dass über die Höhe dieser Entschädigung, sofern es zu keiner Verständigung komme, sowie über die Frage der Entschädigungspflicht für die andere Parzelle im Expropriationsverfahren zu entscheiden sein werde.

BGE 93 I 130 S. 133

In der Folge geschah jedoch vorerst nichts. Weder leitete der Regierungsrat ein Verfahren gemäss AbtrG ein, noch machten Bäggli und Schulthess von den ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten Gebrauch, neuerdings das Bundesgericht anzurufen oder aber ihre Entschädigungsansprüche gemäss § 1 des Gesetzes vom 23. Juni 1831 über die Streitigkeiten im Verwaltungsfache bei den Zivilgerichten einzuklagen.

B.- Am 24. Mai 1959 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich eine Gesetzesvorlage an, durch welche dem Abschnitt "Inhalt und Beschränkungen des Grundeigentums" des EG/ZGB als §§ 183 bis - 183 quater Bestimmungen über "Enteignungsähnliche Beschränkungen" beigefügt wurden. § 183 bis gibt dem von solchen Beschränkungen Betroffenen das Recht, vom Gemeinwesen angemessene Entschädigung zu verlangen, und bestimmt in Abs. 3: "Für die Entschädigungspflicht und die Bemessung der Entschädigung sind die Verhältnisse bei Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkungen massgebend. Die Entschädigung ist von diesem Zeitpunkt an zum Zinsfuss der Zürcher Kantonalbank für erste Hypotheken zu verzinsen." Der Betroffene hat seine Ansprüche im Regelfall innert 5 Jahren seit dem Inkrafttreten der Beschränkungen dem Gemeinwesen schriftlich anzumelden; werden sie ganz oder teilweise bestritten, so hat das Gemeinwesen das in den §§ 32 ff. AbtrG vorgesehene Verfahren einzuleiten (§ 183 ter).

C.- Diese Gesetzesrevision veranlasste Emil Bäggli und die Erben des inzwischen verstorbenen Arnold Schulthess, den Regierungsrat im Sommer 1959 neuerdings um Zusprechung einer Entschädigung für das ihre Grundstücke in Zone I auf der Forch belastende Bauverbot zu ersuchen. Der Regierungsrat anerkannte nun für alle Grundstücke der Zone I die materielle Enteignung und die Entschädigungspflicht, konnte sich jedoch mit den Betroffenen über die Höhe der Entschädigung nicht einigen und liess daher am 29. Dezember 1960 das Schätzungsverfahren einleiten.
Die Schätzungskommission betrachtete den Zeitpunkt des Inkrafttretens der FSchV, d.h. den 9. Oktober 1951, als massgebenden Zeitpunkt für die Bewertung des Landes und die Bemessung der Entschädigung, die dem Unterschied zwischen Verkehrswert und landwirtschaftlichem Ertragswert der Grundstücke an diesem Tage entspreche. Den Verkehrswert schätzte

BGE 93 I 130 S. 134

sie auf Grund der um 1950/52 in jenem Gebiet bezahlten Landpreise auf Fr. 13.- (Land der Erben Schulthess) bzw. Fr. 12.- und Fr. 6.- (Land Bägglis) pro m2 und den landwirtschaftlichen Ertragswert auf Fr. -.80 bzw. Fr. -.60 pro m2, was Entschädigungen von Fr. 12.20, 11.20 und 7.40 pro m2 ergab. Demgemäss verpflichtete sie den Kanton Zürich mit Entscheid vom 1. November 1963, an Emil Bäggli Fr. 367'501.80 und an die Erben Schulthess Fr. 66'411.20 zu bezahlen und diese Beträge (in analoger Anwendung von § 54 AbtrG) seit 9. Oktober 1951 zu 5% zu verzinsen. Bäggli und die Erben Schulthess erhoben Einsprache gegen den Schätzungsentscheid, worauf der Kanton Zürich am 4. Mai 1964 die festgesetzten Entschädigungen samt Zins ausbezahlte und am 10. September 1964 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Klage einreichte mit dem Begehren um Feststellung, dass die Entschädigungsforderungen der Beklagten durch die ausbezahlten Beträge erfüllt seien. Bäggli beantragte mit der Klageantwort, der Kanton sei zu verpflichten, ihm eine Entschädigung von Fr. 4'289,094.– nebst 5% Zins ab Rechtskraft des Urteils des Verwaltungsgerichts (abzüglich der am 4. Mai 1964 erhaltenen Fr. 598'466.45), allenfalls einen Betrag nach richterlichem Ermessen zu bezahlen; eventuell sei der Kanton zu verpflichten, die vom Bauverbot betroffenen Liegenschaften nebst einer Waldparzelle zu Eigentum

zu übernehmen und hiefür Fr. 4'436,430.– nebst 5% ab Rechtskraft des Urteils des Verwaltungsgerichts zu bezahlen, sofern die Entschädigung nicht nach dem Verkehrswert am Schätzungstag, sondern bei Anerkennung des Heimschlagsrechts nach dem Verkehrswert am Tag der ersten Schätzung bemessen werde. Prozessual beantragte er, die Liegenschaften durch gerichtliche Expertise, eventuell durch die kantonale Schätzungskommission neu bewerten zu lassen auf den Stichtag der erneuten Schätzung und über den Verkehrswert im Oktober 1951 eine Oberexpertise einzuholen. Die Erben Schulthess beantragten, der Kanton sei zu verpflichten, für das Bauverbot auf ihren Liegenschaften eine Entschädigung von Fr. 533'708.– (abzüglich der Anzahlung von Fr. 108'299.15) zu bezahlen; eventuell seien die Akten an die Schätzungskommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, eine Neubewertung auf den Tag der neuen Schätzungsverhandlung vorzunehmen.

BGE 93 I 130 S. 135

Mit Urteil vom 23. November 1965 hiess das Verwaltungsgericht die Klage des Kantons in dem Sinne teilweise gut, dass es ihn - unter Abweisung aller weitergehenden Begehren der Beklagten - verpflichtete, zu den bereits bezahlten Beträgen an Bäggli Fr. 73'500.– und an die Erben Schulthess Fr. 13'300.– je mit 5% Zins ab 23. November 1965 zu bezahlen. In den Erwägungen wird zunächst ausgeführt, dass § 183 bis Abs. 3 EG/ZGB auf die vor seinem Erlass rechtskräftig gewordenen Eigentumsbeschränkungen nicht anwendbar sei, so dass es dem Richter zukomme, in Auslegung von Verfassung und Gesetz (gemeint ist offenbar das AbtrG) den Stichtag zu bestimmen, der bei enteignungsähnlichen Beschränkungen, wie sie hier in Frage stünden, für die Festsetzung der Entschädigungsansprüche massgebend sei. Sodann wird mit einlässlicher Begründung, auf die in den nachstehenden Erwägungen zurückzukommen ist, dargelegt, dass der enteignungsähnliche Eingriff mit dem Inkrafttreten der FSchV am 9. Oktober 1951 vollzogen gewesen sei, dass die Enteignungsentschädigung daher nach der in diesem Zeitpunkt gegebenen Grundstücksqualität bemessen werden müsse und dass es nicht angehe, auf eine spätere höhere Baulandqualität abzustellen, die das Land in der Schutzzone I nie besessen habe und wegen des Bauverbots auch niemals habe erreichen können; zu entschädigen sei also, was für eine Bauverbotsservitut im Jahre 1951 mutmasslich bezahlt worden wäre. Hierauf wird ausgeführt, dass und weshalb der Schätzungsentscheid als zutreffend erscheine und kein Anlass zur Anordnung einer Oberexpertise bestehe. Ob das "Heimschlagsrecht", das § 8 AbtrG für die formelle Enteignung vorsehe und das Bäggli eventuell geltend mache, bei enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen sinngemäss anzuerkennen sei, erscheine zweifelhaft, brauche aber nicht entschieden zu werden, da Bäggli die Ausdehnung der Enteignung verlange, um die Wertsteigerung zu realisieren, der seine Grundstücke seit 1951 teilhaftig geworden wären, wenn die FSchV kein Bauverbot ausgesprochen hätte, auf die er aber keinen Anspruch habe. Dagegen habe der Kanton den Schaden zu vergüten, der den Beklagten dadurch entstanden sei, dass der Kanton seine vor Bundesgericht abgegebene Zusicherung, das Schätzungsverfahren gemäss AbtrG einzuleiten, innert gehöriger Frist nicht eingehalten habe. Dieser Schaden, der darin bestehe, dass die Beklagten jahrelang über einen wesentlichen Teil ihres Vermögens nicht frei verfügen

BGE 93 I 130 S. 136

konnten, lasse sich ziffernmässig nicht nachweisen und sei ex aequo et bono auf 20% des auf den 9. Oktober 1951 berechneten Schadens festzusetzen.

D.- Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts haben Emil Bäggli und die Erben Schulthess mit getrennten Eingaben staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 4 KV) sowie wegen Verletzung des Art. 4 BV durch materielle und formelle Rechtsverweigerung (im Sinne der Erwägungen der Beschwerden) aufzuheben. In den Beschwerden werden im wesentlichen folgende Rügen erhoben: a) Das Verwaltungsgericht habe dadurch die Eigentumsgarantie und

Art. 4 BV verletzt, dass es sich geweigert habe, das AbtrG direkt oder zu mindest analog auch "in materieller Beziehung" anzuwenden. b) Die den Beschwerdeführern zugesprochenen Entschädigungen entsprächen insbesondere wegen der unrichtigen Wahl des Stichtages für die Bewertung des Landes dem aus der Eigentumsgarantie sich ergebenden Anspruch auf volle Entschädigung nicht. c) Eventuell werde die Eigentumsgarantie durch die Zusprechung eines ungenügenden Verzögerungsschadens verletzt. Zudem liege in der Annahme des Verwaltungsgerichts, die Beschwerdeführer hätten diesen Schaden nicht substantiiert, eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs, da ihnen nicht Gelegenheit geboten worden sei, sich hiezu zu äussern. d) Eventuell würden die Eigentumsgarantie und Art. 4 BV auch dadurch verletzt, dass dem Beschwerdeführer Bäggli das Heimschlagsrecht grundlos verweigert worden sei. Die Begründung dieser Rügen ist, soweit notwendig, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.

E.- Der Kanton Zürich und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragen Abweisung der Beschwerden.

F.- Der Beschwerdeführer Emil Bäggli ist am 29. August 1966 gestorben. Am 6. Oktober 1966 erklärten seine Erben, sie träten als Rechtsnachfolger in den Prozess ein.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die beiden staatsrechtlichen Beschwerden richten sich gegen das gleiche Urteil des Verwaltungsgerichts und stimmen in den Anträgen sowie in der Begründung weitgehend überein.

Es rechtfertigt sich daher, sie zu vereinigen und in einem einzigen Urteil über sie zu entscheiden.

2. Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG sind die Gründe, auf die eine staatsrechtliche Beschwerde gestützt wird, in der Beschwerdeschrift selber anzuführen (BGE 81 I 56 und 183 und ständige Rechtsprechung). Das Bundesgericht hat sich daher nur mit den in den Beschwerdeschriften enthaltenen Vorbringen der Beschwerdeführer zu befassen. Die in den Eingaben an die kantonalen Instanzen gemachten Ausführungen sind unbeachtlich, soweit die Beschwerdeschriften den Inhalt derselben nicht wiederholen, sondern lediglich auf sie verweisen.

3. Beide Beschwerden machen vor allem eine Verletzung der Eigentumsgarantie geltend, wobei sich die eine ausschliesslich und die andere in erster Linie auf Art. 4 zürch. KV beruft. Nach der heute herrschenden Auffassung gehört die Eigentumsgarantie dem ungeschriebenen Verfassungsrecht des Bundes an (BGE 89 I 98 und dort angeführtes, in ZBl 1961 S. 69 abgedrucktes Urteil vom 11. Mai 1960 i.S. Keller). Neben der bundesrechtlichen Gewährleistung haben die entsprechenden Garantien in den Kantonsverfassungen keine selbständige Bedeutung, soweit sie nicht weiter gehen als jene. Dass dies für Art. 4 zürch. KV zutreffe, behaupten die Beschwerdeführer mit Recht nicht. Das Bundesgericht hat auf die verschiedenen Formulierungen der Eigentumsgarantie in den Kantonsverfassungen keine Rücksicht genommen, sondern hat den betreffenden Bestimmungen stets die gleiche Bedeutung und Tragweite beigemessen (BGE 74 I 470Erw. 3 a mit Verweisungen; MEIER-HAYOZ, Komm. zu Art. 641 ff. ZGB, Systemat. Teil N. 209 c). Auch die bundesrechtliche Eigentumsgarantie hat keinen andern Inhalt und Sinn als den, der sich nach der bisherigen Rechtsprechung aus den kantonalrechtlichen Garantien ergab. So gilt nach wie vor, dass öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen nur zulässig sind, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und, sofern sie einer Enteignung gleichkommen, gegen Entschädigung erfolgen (BGE 90 I 340 Erw. 3 mit Verweisungen). Die

Eigentumsgarantie bindet sodann auch den Gesetzgeber und wird insbesondere verletzt durch gesetzgeberische Massnahmen, welche das Privateigentum als fundamentale Einrichtung der schweizerischen Rechtsordnung beseitigen oder aushöhlen (BGE 88 I 255, BGE 90 I 37). Soweit dies nicht zutrifft, ist der kantonale Gesetzgeber

weitgehend frei beim Erlass von Bestimmungen über Enteignung und öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen. Er ist namentlich befugt, den Begriff der "vollen Entschädigung", auf die der Betroffene bei formeller und materieller Enteignung auf Grund der Eigentumsgarantie Anspruch hat, näher zu umschreiben. Der Umstand, dass diese Umschreibungen in den kantonalen Enteignungsgesetzen nicht übereinstimmen und gelegentlich für den Enteigneten weniger günstig sind als diejenige des eidgenössischen Enteignungsgesetzes (EntG), verstösst nicht gegen die Eigentumsgarantie. Mit ihr können in diesem Punkt wie auch in anderer Hinsicht verschiedene gesetzliche Ordnungen vereinbar sein.

4. Die Begründungen beider Beschwerden sind weitgehend appellatorisch und beruhen offenbar auf der Annahme, das Bundesgericht könne, wegen der Anrufung der Eigentumsgarantie, den angefochtenen Entscheid sozusagen in allen Punkten frei überprüfen. Das ist indes nicht der Fall. Wohl gehört die Eigentumsgarantie zu den verfassungsmässigen Rechten und ist bei staatsrechtlichen Beschwerden wegen Verletzung solcher Rechte die Kognition des Bundesgerichts grundsätzlich frei. Hievon bestehen jedoch nach feststehender Rechtsprechung verschiedene wichtige Ausnahmen. Ob Bestimmungen eines kantonalen Gesetzes vor der Eigentumsgarantie standhalten, prüft das Bundesgericht zwar frei (vgl. BGE 88 I 252). Dagegen hat es die Anwendung kantonaler Gesetze, die wie die Baupolizeigesetze, die Gesetze über Natur- und Heimatschutz, über Güterzusammenlegungen und andere Bodenverbesserungen usw. das Eigentum beschränken, jeweils auch dann nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür geprüft, wenn der Beschwerdeführer neben Art. 4 BV auch die Eigentumsgarantie angerufen hat. Das gleiche gilt, sofern der beanstandete Eingriff in das Eigentum nicht besonders schwer ist, für den Entscheid darüber, ob kantonale oder kommunale Verordnungen und Verfügungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen (BGE 91 I 332 Erw. III/1, 341, 422). Auch beim Entscheid darüber, ob eine Enteignung oder Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liege, hat sich das Bundesgericht von jeher Zurückhaltung auferlegt und nur frei geprüft, wenn dabei in erster Linie rechtliche Überlegungen anzustellen waren (BGE 91 I 335 Erw. 2 mit Verweisungen). Was schliesslich die Enteignungsentschädigung betrifft, so prüft das Bundesgericht die von den

kantonalen Behörden angewandten Methoden zur Bewertung von enteigneten Liegenschaften und das Ergebnis, zu dem sie dabei gelangen, nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (nicht veröffentl. Erw. 3 des Urteils vom 21. Dezember 1966 i.S. Agiva AG c. Kanton Basel-Stadt), wogegen es die Frage, ob ein bestimmter Eingriff in das Eigentum wie eine Enteignung wirke, als ausgesprochene Rechtsfrage frei prüft (BGE 89 I 384 Erw. 1). Aus dem Gesagten folgt, dass die Rüge der Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht hätte das AbtrG im vorliegenden Falle direkt oder zumindest analog auch "in materieller Beziehung" anwenden sollen, nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür zu prüfen ist, da es dabei um die Auslegung kantonalen Gesetzesrechtes geht. Anders verhält es sich mit der den Hauptgegenstand des Rechtsstreites bildenden Bestimmung des Stichtages, der für die Bewertung des Landes der Beschwerdeführer vor und nach der Belastung mit dem Bauverbot und damit für die Bemessung der Entschädigung massgebend ist. Wenn der Stichtag durch eine Gesetzesvorschrift

festgelegt und deren Verfassungsmässigkeit angefochten wäre, hätte das Bundesgericht frei zu prüfen, ob diese Vorschrift mit dem in der Eigentumsgarantie enthaltenen Gebot der vollen Entschädigung für enteignungsähnliche Eingriffe vereinbar sei. § 183 bis Abs. 3 zürch. EG/ZGB enthält eine solche Vorschrift, ist indessen, wie die Parteien und das Verwaltungsgericht übereinstimmend annehmen, auf den vorliegenden, vor seinem Erlass eingetretenen Tatbestand nicht anwendbar. Da im bisher geltenden Recht eine dahingehende Vorschrift fehlte, suchte das Verwaltungsgericht, vom Gebot der "gerechten Entschädigung" in Art. 4 KV ausgehend, nach einer sachgemässen Lösung. Ob sein in Auslegung einer Gesetzeslücke getroffener Entscheid vor der Eigentumsgarantie standhält, ist, wie wenn eine gesetzliche Vorschrift dieses Inhalts zur Beurteilung stünde, frei zu prüfen.

5. Die Grundstücke der Beschwerdeführer, auf die sich der vorliegende Rechtsstreit bezieht, sind durch die am 9. Oktober 1951 in Kraft getretene FSchV mit einem gänzlichen Bauverbot belegt worden. Dieses Bauverbot ist, wie das Bundesgericht in dem vom Rechtsvorgänger der heutigen Beschwerdeführer Erben Bäggli erwirkten Urteil vom 18. Juni 1952 festgestellt hat, auf einer gesetzlichen Grundlage und im öffentlichen Interesse erlassen worden. Während die Frage, ob es in

seiner Wirkung einer Enteignung gleichkomme und die Eigentümer dafür zu entschädigen seien, damals für einzelne Parzellen der Beschwerdeführer umstritten war und offen blieb, steht heute fest, dass das Bauverbot in bezug auf alles Land der Beschwerdeführer (mit Ausnahme eines zu einem Schiessplatz gehörenden, 2200 m2 haltenden Teils) einen enteignungsähnlichen Eingriff darstellt. Streitig ist lediglich die Höhe der Entschädigung, und zwar in erster Linie der Stichtag für die Bewertung des Landes vor und nach der Belegung mit dem Bauverbot. Das Verwaltungsgericht hat mit der Schätzungskommission auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der FSchV, d.h. auf den 9. Oktober 1951, abgestellt, wogegen die Beschwerdeführer die Auffassung vertreten, massgebend seien, wie bei der formellen Enteignung, die Verhältnisse am Tage des Entscheids der Schätzungskommission, hier also am 1. November 1963.

6. Die Beschwerde der Erben Bäggli leitet dies aus dem AbtrG ab und beanstandet als Verletzung der Rechtsgleichheit und der Eigentumsgarantie, dass das Verwaltungsgericht dieses Gesetz nicht direkt oder wenigstens analog angewendet habe. Ob und inwieweit das AbtrG auf die materielle Enteignung anwendbar sei, ist eine Frage, die das Bundesgericht nach dem in Erw. 4 Gesagten trotz der Anrufung der Eigentumsgarantie nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel des Art. 4 BV prüfen kann.
a) Soweit die Beschwerde die unmittelbare Anwendbarkeit des AbtrG aus der im früheren Verfahren abgegebenen Zusicherung des Regierungsrates und aus seiner Praxis ableitet, erweist sie sich ohne weiteres als unbegründet. Wenn der Regierungsrat in der Beschwerdeantwort vom 31. Januar 1952 erklärte, Bäggli sei "für den Entzug der Baufreiheit zu entschädigen, und zwar im Verfahren gemäss AbtrG", so wollte er damit offenbar sagen, dass es nach Zürcher Recht möglich sei, das Schätzungsverfahren nach §§ 32 ff. AbtrG auch bei enteignungsähnlichen Tatbeständen durchzuführen, und allenfalls noch, dass er bereit sei, dieses Verfahren einzuleiten. Dass er damit überdies eine Zusicherung über das "in materieller Beziehung" anwendbare Recht abgegeben hätte, ist umso weniger anzunehmen, als er hierüber nicht verfügen konnte, denn der zuständige Richter (damals das Obergericht, heute das Verwaltungsgericht) ist nur dem Gesetz unterworfen und hat das Recht von Amtes wegen anzuwenden (§§ 100 ZPO,

7 und 35 VRG). Ebenso wenig wäre er an eine regierungsrätliche Praxis, die übrigens nur behauptet, nicht nachgewiesen wird, gebunden. Nach § 182 EG/ZGB ist der Regierungsrat sowohl befugt, auf dem Verordnungswege die nötigen Verfügungen zum Schutze von Landschaften und Aussichtspunkten zu treffen (Abs. 1), als auch berechtigt, diese Objekte "auf dem Wege der Zwangsenteignung, insbesondere auch durch Errichtung einer öffentlichrechtlichen Dienstbarkeit, zu schützen" (Abs. 3). Wenn der Regierungsrat die Gemeinden, von denen in § 182 ebenfalls, aber nur in Abs. 3, die Rede ist, für enteignungsähnliche Natur- und Heimatschutzmassnahmen jeweils auf den Weg der Zwangsenteignung verwiesen hat, so schliesst das nicht aus, dass er selber solche Massnahmen gemäss Abs. 1 auf dem Verordnungswege trifft (in diesem Sinne schon Erw. 4 b des bundesgerichtlichen Urteils vom 13. Mai 1958, ZBl 1959 S. 105), und zwar auch dann, wenn über die dafür geschuldete Entschädigung im Verfahren gemäss AbtrG zu entscheiden ist. Jedenfalls kann die Annahme, er sei hiezu befugt, nicht als willkürlich bezeichnet werden. Sofern die Beschwerde, was nicht klar ist, geltend machen will, daraus, dass Entschädigungsansprüche bei enteignungsähnlichen Eingriffen im Verfahren nach AbtrG zu beurteilen seien, folge ohne weiteres, dass dieses Gesetz auch "in materieller Beziehung" anwendbar sei, so ginge diese Rüge ebenfalls fehl. Das AbtrG ordnet offensichtlich nur die formelle Enteignung; eine Bestimmung, aus der sich seine Anwendbarkeit auf enteignungsähnliche Eingriffe ergäbe, wird von den Beschwerdeführern nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Solche Eingriffe erwähnt das Gesetz nirgends, was auch nicht verwundert, da es bei Erlass des AbtrG im Jahre 1879 wohl noch fern lag, hierüber zu legiferieren. b) Für den Fall, dass das AbtrG nicht unmittelbar anwendbar sein sollte, wird geltend gemacht, aus Gründen der Rechtsgleichheit dränge sich die analoge Anwendung zwingend auf. Wie es sich damit verhält, kann dahingestellt bleiben. Einmal wäre den Beschwerdeführern auch mit der analogen Anwendung nicht geholfen, da das AbtrG keine Vorschrift enthält über den Zeitpunkt, auf welchen der nach § 13 für die Festsetzung der Enteignungsentschädigung massgebende Verkehrswert zu schätzen ist. Sodann hat das Verwaltungsgericht die analoge

Anwendung des AbtrG auf enteignungsähnliche Tatbestände keineswegs von vornherein abgelehnt. Es geht offenbar davon aus, dass die in den §§ 11 und 13 AbtrG enthaltenen Grundsätze auch auf die für enteignungsähnliche Eingriffe geschuldete Entschädigung anwendbar seien, denn es nimmt an, dass der Betroffene Anspruch auf volle Entschädigung (§ 11) habe und ihm der Verkehrswert (§ 13 Abs. 1) sowie allfälliger mittelbarer Schaden (§ 13 Abs 2) zu ersetzen seien, und es führt aus, dass und weshalb unter dem "Verkehrswert" nicht der sog. Wiederbeschaffungswert zu verstehen sei. Sodann hat es geprüft, welcher Zeitpunkt für die Bewertung des Landes massgebend sei. Es ist dabei zum Schluss gelangt, dass nicht der bei der formellen Enteignung durch die Praxis als massgebend erklärte Zeitpunkt des Entscheids der Schätzungskommission gelte, sondern dass auf den Tag des Inkrafttretens der FSchV abzustellen sei. Es ist zu untersuchen, ob diese vom Verwaltungsgericht in Ausfüllung einer Gesetzeslücke gefundene Lösung mit der Eigentumsgarantie und dem Gebot der Rechtsgleichheit vereinbar sei. Soweit es um die Eigentumsgarantie geht, steht dem Bundesgericht nach dem in Erw. 4 Gesagten freie Prüfung zu. Inbezug auf die Frage der rechtsgleichen Behandlung dagegen ist die Prüfung jedenfalls keine weitere, als wenn sich die Beschwerden gegen eine entsprechende gesetzliche Vorschrift richteten, in welchem Falle das Bundesgericht nur einschreiten könnte, wenn die Vorschrift rechtliche Unterscheidungen träfe, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist (vgl. BGE 91 I 84 Erw. 2 und dort angeführte frühere Urteile).

7. Aus der Eigentumsgarantie folgt, dass sowohl die formelle als auch die materielle Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen darf. Es scheint daher nahezuliegen und folgerichtig zu sein, diese Entschädigung bei beiden Arten der Enteignung in jeder Hinsicht nach den gleichen Grundsätzen zu bestimmen und insbesondere für die Bewertung des betroffenen Grundstücks auf den gleichen Zeitpunkt abzustellen. In Wirklichkeit bestehen indes zwischen der formellen und der materiellen Enteignung wesentliche Unterschiede, die gerade für die Festsetzung des Bewertungszeitpunkts von erheblicher Bedeutung sind. a) Bei der formellen

Enteignung wird ein privates Recht dem Enteigneten entzogen und auf den Enteigner übertragen. Handelt

BGE 93 I 130 S. 143

es sich, wie es die Regel ist, um Eigentum, so findet mit dessen Übertragung und der Entrichtung der dafür geschuldeten Entschädigung ein Leistungsaustausch statt, der sich mit demjenigen beim freihändigen Kauf vergleichen lässt. Ebenso ist die zwangsweise Begründung einer Dienstbarkeit (Bauverbot, Durchleitungsrecht, Wegrecht usw.) mit der vertraglichen Bestellung einer entsprechenden Dienstbarkeit gegen Entgelt vergleichbar. Bei der materiellen Enteignung fehlt es an einer solchen Übertragung oder Einräumung von Rechten an einen Enteigner. Der Eingriff besteht darin, dass das Gemeinwesen die Benützung von Grundeigentum durch allgemein verbindliche Erlasse, Überbauungs- und Zonenpläne usw. beschränkt. Dem Austauschcharakter der formellen Enteignung entspricht es, dass das Recht erst mit der Bezahlung der Entschädigung auf den Enteigner übergeht, die Entschädigung also Voraussetzung des Eingriffs ist (§§ 53 und 56 AbtrG, Art. 91 Abs. 1 EntG). Die enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen werden dagegen gleich wie die gewöhnlichen Eigentumsbeschränkungen mit dem Inkrafttreten des betreffenden Erlasses oder Planes wirksam und haben die Entschädigungspflicht des Gemeinwesens zur Folge; Voraussetzung für ihre Zulässigkeit ist lediglich, dass den Betroffenen der Rechtsweg zur Durchsetzung ihrer Entschädigungsansprüche offen steht (BGE 91 I 337 /8 und dort angeführte Urteile; MEIER-HAYOZ a.a.O. N. 250 a; IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 2. A., Bem. II zu Nr. 65). Die formelle Enteignung hat sodann immer in einem genau geregelten Verfahren zu erfolgen, in dem der Enteignete einerseits das Enteignungsrecht bestreiten, anderseits seine Entschädigungsansprüche geltend machen kann, und dieses Verfahren, dessen Gang und Dauer dem Einfluss der Parteien weitgehend entzogen ist, schliesst mit der Festsetzung der vom Enteigner zu bezahlenden Entschädigung ab. Die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen dagegen werden vom Gemeinwesen im Rechtsetzungsverfahren angeordnet, in dem die Betroffenen im allgemeinen nicht oder nur in beschränktem Umfange zur Gehör kommen (vgl. BGE 90 I 338 Erw. 2) und mit dem ein allfälliges Verfahren zur Abklärung der Entschädigungsfrage in keinem notwendigen Zusammenhang steht; vielmehr bleibt es den Betroffenen überlassen, ob und in welchem Zeitpunkt sie Entschädigungsansprüche geltend machen wollen für den Eingriff, dessen Natur, da die Grenze

BGE 93 I 130 S. 144

zwischen gewöhnlichen und enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen fliessend ist, häufig zweifelhaft ist. b) Der Umstand, dass die Entschädigung bei der formellen Enteignung im Rahmen des Enteignungsverfahrens festgesetzt wird, lässt es als gegeben erscheinen, bei der Bestimmung des Zeitpunkts für die Bewertung des enteigneten Rechts an dieses Verfahren anzuknüpfen. Welches der richtige Zeitpunkt sei, war mangels ausdrücklicher Vorschriften hierüber in der Rechtsprechung und Lehre lange umstritten (vgl. BGE 89 I 344 Erw. 3 und 4). Heute herrscht die Auffassung vor, der Zeitpunkt sei möglichst dem nach Schluss des Enteignungsverfahrens stattfindenden Leistungsaustausch zu nähern. So hat das Zürcher Kassationsgericht, nachdem bisher auf die Planauflage abgestellt worden war, im Jahre 1951 den Zeitpunkt der Schätzung durch die Schätzungskommission als massgebend erklärt (ZR 1952 Nr. 70), und das Verwaltungsgericht ist ihm hierin gefolgt (Rechenschaftsbericht 1961 Nr. 124, 1962 Nr. 131, 1964 Nr. 119). Für das eidg. EntG hat das Bundesgericht in BGE 89 I 346 Erw. 5 und BGE 92 I 247 ebenfalls entschieden, dass die Entschädigung grundsätzlich nach dem Verkehrswert des enteigneten Rechts am Tage des Entscheids der Schätzungskommission zu berechnen sei. Ob bei der formellen Enteignung nur dieser oder auch ein anderer Bewertungszeitpunkt mit dem Erfordernis der vollen Entschädigung im Sinne der Eigentumsgarantie vereinbar sei, ist nicht zu prüfen. Streitig ist hier, wie

es sich bei der materiellen Enteignung verhält. Über den bei dieser massgebenden Bewertungszeitpunkt gibt es in der Schweiz noch keine Gerichtspraxis, und auch die Rechtslehre hat sich erst in den letzten Jahren damit befasst. Mehr oder weniger eingehend Stellung genommen zu dieser Frage haben AUBERT und KUTTLER in den dem Schweiz. Juristentag vorgelegten Referaten über "Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem" (ZSR 1964 II S. 128/9 und 196/209) sowie WIEDERKEHR in der Zürcher Diss. 1966 über "Die Expropriationsentschädigung" (S. 154/172). Alle drei nehmen mit Recht an, dass die rechtliche und wirtschaftliche Qualität des Grundstücks, von der es auch abhängt, ob der Eingriff enteignungsähnlich sei, sich nach den Verhältnissen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung beurteile. Verschiedener Auffassung sind sie über den für die Bewertung massgebenden Zeitpunkt. KUTTLER will für den Regelfall ebenfalls

auf jenen Zeitpunkt abstellen, WIEDERKEHR dagegen grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Schätzung durch die Schätzungskommission, während AUBERT den frühesten Zeitpunkt, in dem der Betroffene die Entschädigung hätte erhalten bzw. die von ihm angerufene Behörde darüber hätte entscheiden können, als massgebend bezeichnet. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid auf die Wertverhältnisse bei Inkrafttreten der FSchV abgestellt. Diese Auffassung, die im wesentlichen mit der von KUTTLER vertretenen übereinstimmt, lässt sich mit rechtlichen und wirtschaftlichen Überlegungen begründen. Der Übertragung des enteigneten Rechts auf den Enteigner bei der formellen Enteignung entspricht bei der materiellen Enteignung der durch das Inkrafttreten der enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung bewirkte Rechtsentzug. Mit diesem tritt die Entwertung des Grundstücks ein, für die der Betroffene zu entschädigen ist. Handelt es sich wie hier um ein Bauverbot für bisher landwirtschaftlich benutztes Land, so nimmt dieses Land vom Inkrafttreten des Verbots an nicht mehr teil an der Wertsteigerung, die das in der Umgebung befindliche, vom Bauverbot nicht betroffene Land dadurch erfährt, dass es zu Bauerwartungsland, Baurohland und endlich, mit der Erschliessung durch Strassen, Kanalisation, Wasser- und Elektrizitätsleitungen usw., zu Bauland wird; es macht nur noch die Wertsteigerung von landwirtschaftlichem Land mit. Wenn aber die Entwertung mit dem Inkrafttreten des Bauverbotes eintritt, endgültig wird und den Entschädigungsanspruch begründet, so muss dies auch der Zeitpunkt für die Bemessung des Schadens sein, der in der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes vor und nach dem Inkrafttreten des Bauverbotes besteht. Auf die entsprechenden Werte zur Zeit der Beurteilung des Entschädigungsanspruchs abstellen, wie es die Beschwerdeführer verlangen, wäre ungerechtfertigt, müsste doch dabei davon ausgegangen werden, das Land sei inzwischen Bauerwartungs- oder gar Bauland geworden, was durch das Verbot, für das die Entschädigung zu entrichten ist, gerade verhindert worden ist. Zu entschädigen ist nur die Wertsteigerung, die das Land im Hinblick auf die Möglichkeit späterer Überbauung bis zum Erlass des Bauverbots erfahren hat und die in dem für diesen Zeitpunkt festgestellten Verkehrswert zum Ausdruck kommt. Auf den Zeitpunkt der Beurteilung der Entschädigungsansprüche abzustellen, verbietet sich auch deshalb, weil dieser Zeitpunkt weitgehend vom

Verhalten der Beteiligten, d.h. des Gemeinwesens und der betroffenen Grundeigentümer abhängt. Da der enteignungsähnliche Eingriff unabhängig von der Bezahlung der Entschädigung in Kraft tritt, müssen die Beteiligten den Anstoss zur Abklärung der Entschädigungsfrage geben. Dabei wird sich das Gemeinwesen, das den Eingriff vornimmt, zumal wenn zweifelhaft ist, ob dieser enteignungsähnlich wirkt, meistens abwartend verhalten, so dass es dem Betroffenen überlassen bleibt, ob und wann er seine Ansprüche bei der zuständigen Behörde geltend machen will. Er könnte damit aus spekulativen Gründen zuwarten und so, in Zeiten steigender

Landpreise, eine höhere Entschädigung erwirken als derjenige, der seine Ansprüche sofort geltend macht. Ein dergestalt ins Belieben der Beteiligten gestellter Bewertungszeitpunkt verträgt sich schlecht mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. Der Zeitpunkt für die Schätzung des Schadens muss sich nach einem objektiven Kriterium bestimmen, und das kann bei der materiellen Enteignung der Natur der Sache nach nur das Inkrafttreten der enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung sein. Da mit dieser die Entwertung eintritt, wird der Betroffene, wie es die Eigentumsgarantie erfordert, voll entschädigt, wenn ihm die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes vor und nach dem Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung vergütet wird. Gegen diese Betrachtungsweise bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn die enteignungsähnliche Wirkung der Eigentumsbeschränkung im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens für den Betroffenen erkennbar ist und er seinen Entschädigungsanspruch sofort geltend machen kann (vgl. KUTTLER a.a.O. S. 202 und WIEDERKEHR a.a.O. S. 172 unten). Das war aber hier offensichtlich der Fall. Dass das durch die FSchV für die Zone I angeordnete gänzliche Bauverbot einer Enteignung gleichkomme, war den Rechtsvorgängern der heutigen Beschwerdeführer sofort bewusst, haben sie es doch schon in ihren unmittelbar gegen die FSchV erhobenen staatsrechtlichen Beschwerden behauptet. Ferner hatten sie schon damals die Möglichkeit, ihre Entschädigungsansprüche auf dem Rechtsweg geltend zu machen, entweder durch Klage bei den Zivilgerichten gemäss dem Gesetz von 1831 (BGE 81 I 347 Erw. 3) oder dadurch, dass sie, wie im Urteil vom 18. Juni 1952 i.S. Bäggli festgestellt wurde, den Regierungsrat, nötigenfalls auf dem Wege einer neuen staatsrechtlichen Beschwerde, zur Einleitung des Verfahrens

gemäss §§ 32 ff. AbtrG anhielten. Sie haben indes erst im Sommer 1959 auf Behandlung ihrer Ansprüche gedrungen, worauf dann, nach Vergleichsverhandlungen, Ende Dezember 1960 das Verfahren gemäss AbtrG eingeleitet worden ist. Inwieweit das Zuwarten der Beschwerdeführer durch das Verhalten der Behörden veranlasst wurde, ist in diesem Zusammenhang belanglos. Wenn den Behörden ein Vorwurf zu machen sein sollte, wäre dies kein Grund, den Stichtag für die Schadensbemessung zu verschieben, sondern würde es nur rechtfertigen, den Kanton, wie es das Verwaltungsgericht getan hat, zur Verzinsung der Entschädigung sowie zum Ersatz weiteren Verzögerungsschadens zu verpflichten. In den letzten Jahren sah sich der Gesetzgeber verschiedentlich veranlasst, den für die Entschädigungspflicht und die Bemessung der Entschädigung bei materieller Enteignung massgebenden Zeitpunkt ausdrücklich festzulegen. Dabei wurden, soweit ersichtlich, stets die Verhältnisse bei Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung als massgebend erklärt. Als erstes ordnete das neuenburgische Baugesetz vom 12. Februar 1957 an, die Entschädigungen für die aus kantonalen und kommunalen Überbauungsplänen sich ergebenden enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen seien zu bestimmen auf Grund der Verhältnisse am Tage, an dem der Plan verbindlich geworden sei (Art. 17 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 2). Die gleiche Regelung findet sich in dem am 24. Mai 1959 erlassenen § 183 bis Abs. 2 des zürch. EG/ZGB sowie in Art. 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen. Ferner bestimmt der am 10. Mai 1962 dem Anhang des baselstädtischen Hochbautengesetzes beigefügte § 4 b, bei Einweisung von (unüberbautem) Land in die Grünzone seien für die Bemessung der Minderwertsentschädigung oder des (im Falle der Übernahme des Landes durch den Kanton zu vergütenden) Verkehrswertes die Verhältnisse im Zeitpunkt der Festlegung der Grünzone massgebend (vgl. BGE 92 I 476). Alle diese Bestimmungen erscheinen als sachgemäss und wohl begründet und verstossen nicht gegen die Eigentumsgarantie. Die kantonalen Bestimmungen sind denn auch bis heute beim Bundesgericht nicht als verfassungswidrig angefochten worden, während das Nationalstrassengesetz in Kraft getreten ist, ohne dass das Referendum ergriffen wurde. In der Botschaft zu diesem wurde die in Art. 25 Abs. 2 getroffene Lösung übrigens nicht nur als eine

mögliche, sondern als die richtige bezeichnet (BBl 1959 II 118), wogegen von keiner Seite Widerspruch erhoben worden zu sein scheint. Sind aber die genannten Gesetzesbestimmungen mit der Eigentumsgarantie vereinbar, so ist es auch die damit übereinstimmende Lösung, zu der das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid mangels einer einschlägigen Vorschrift gelangt ist. c) Was in den Beschwerden gegen sie vorgebracht wird, ist nicht geeignet, eine rechtsungleiche Behandlung oder eine Verletzung der Eigentumsgarantie darzutun. aa) Aus den Ausführungen unter lit. a und b ergibt sich, dass zwischen der formellen und der materiellen Enteignung in verschiedener Hinsicht wesentliche Unterschiede bestehen, die gerade für den Zeitpunkt der Bewertung von erheblicher Bedeutung sind. Es kann daher nicht gesagt werden, dadurch, dass das Verwaltungsgericht bei der formellen Enteignung auf den Tag der Schätzung durch die Schätzungskommission, bei der materiellen dagegen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung abstelle, treffe es eine rechtliche Unterscheidung, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich sei. Es lässt sich auch nicht einwenden, die Beschwerdeführer wären besser gefahren, wenn das Bauverbot zum Schutze des Landschaftsbildes auf der Forch, wie es nach § 182 Abs. 3 EG/ZGB wohl möglich gewesen wäre, als öffentlich-rechtliche Dienstbarkeit auf dem Wege der formellen Enteignung begründet worden wäre. Hätte der Regierungsrat im Jahre 1951, anstatt die FSchV zu erlassen, ein Enteignungsverfahren eingeleitet, so wäre die den Rechtsvorgängern der Beschwerdeführer zukommende Entschädigung ebenfalls auf Grund des damaligen Verkehrswertes des Landes bemessen worden und wäre die damals noch unbestimmbare Wertsteigerung, die das Land ohne das Bauverbot bis zum Jahre 1963 erfahren hätte und für die die Beschwerdeführer heute entschädigt werden wollen, ausser Betracht geblieben. bb) Die Beschwerdeführer machen geltend, für die Bewertung des Landes vor und nach dem Erlass eines Bauverbotes dürfe deshalb nicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens desselben, sondern müsse auf den Tag des Entscheids der Schätzungskommission abgestellt werden, weil die Entschädigung erst nachher ausbezahlt werde und es daher dem Betroffenen erst dann möglich

sei, sich ein entsprechendes Ersatzgrundstück zu beschaffen. Sie sind der Auffassung, aus dem sich aus der Eigentumsgarantie ergebenden Erfordernis der "vollen Entschädigung" folge, dass dem von einer - formellen oder materiellen - Enteignung Betroffenen der sog. "Wiederbeschaffungswert" zu vergüten sei, was es ausschliesse, die Entschädigung, wie es hier geschehen ist, auf Grund der Wertverhältnisse in einem weit vor ihrer Auszahlung liegenden Zeitpunkt zu bemessen. Der Einwand ist unbegründet. In den Urteilen, in denen das Zürcher Kassationsgericht und das Bundesgericht bei der formellen Enteignung den Verkehrswert am Tage des Entscheids der Schätzungskommission als massgebend erklärt haben (ZR 1952 Nr. 70 und BGE 89 I 347), ist zur Begründung unter anderm zwar auch ausgeführt worden, die zugesprochene Entschädigung müsse dem Enteigneten gestatten, sich ein Objekt zu beschaffen, das dem ihm wider seinen Willen entzogenen gleichwertig sei, und das sei ihm nicht möglich, solange er nicht im Besitze der Entschädigung sei. Diese Formulierung ist insofern missverständlich, als sie den Anschein erwecken könnte, der Enteignete habe Anspruch auf Ersatz des Wiederbeschaffungswertes. Ein solcher Anspruch lässt sich weder aus der Eigentumsgarantie ableiten, noch wird er im allgemeinen durch die Enteignungsgesetze begründet. Nach § 13 AbtrG und Art. 19 lit. a EntG ist dem Enteigneten der volle Verkehrswert zu ersetzen, und das ist der Wert, den er bei freihändigem Verkauf hätte erzielen können und der gewöhnlich auf Grund von Landkäufen im gleichen Gebiet um die fragliche Zeit ermittelt wird. Der Standpunkt, dass die Entschädigung dem Enteigneten wirklich den Erwerb eines entsprechenden Ersatzgrundstücks gestatten müsse, ist im Enteignungsrecht stets abgelehnt worden (vgl. BURCKHARDT, Die Entschädigungspflicht im schweiz. Expropriationsrecht, ZSR 1912 S. 152 und BGE 92 I 479; ebenso die deutsche Rechtsprechung, RGZ 58 S. 423 und neuestens Urteil des BGH vom 29. November 1965, abgedruckt in der Neuen Juristischen Wochenschrift 1966 S. 497 und im Deutschen Verwaltungsblatt Bd. 81 S. 310 ff.). Anders verhält es sich bloss, wenn das Gesetz dem Betroffenen ausdrücklich einen Anspruch auf Ersatz der Wiederbeschaffungskosten oder gar auf Realersatz einräumt, wovon hier nicht die Rede ist. cc) Gegen den Zeit-

punkt des Inkrafttretens der enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkung als Stichtag für die Bemessung

BGE 93 I 130 S. 150

der Entschädigung lässt sich auch nicht einwenden, der von einem solchen Eingriff Betroffene werde benachteiligt gegenüber demjenigen, dessen Grundstück nach Belegung mit der Eigentumsbeschränkung schliesslich gänzlich enteignet werde. Dass die dem angefochtenen Entscheid zugrundeliegende Auffassung zu einer solchen Bevorzugung des letzteren führe, ist nicht dargetan. Wenn ein Grundstück zunächst mit einem Bauverbot belegt und dann nachträglich ganz enteignet wird, so sind die Schäden beider Eingriffe unabhängig voneinander und nach den für sie geltenden Bestimmungen und Grundsätzen zu beurteilen, auch wenn dies in einem und demselben Verfahren geschieht. So ist Art. 25 des Nationalstrassengesetzes wohl gerade im Hinblick auf die nachfolgende Enteignung des zwischen Baulinien liegenden Landes geschaffen worden. Er gilt daher auch für Grundstücke, die nachträglich auf Grund dieses Gesetzes formell enteignet werden. Entsprechendes ist für § 183 bis des zürch. EG/ZGB anzunehmen; diese Bestimmung würde vor Art. 4 BV kaum standhalten, wenn sie bei nachträglicher gänzlicher Enteignung nicht anwendbar wäre auf die zunächst für den enteignungsähnlichen Eingriff geschuldete Entschädigung.

8. Die Schätzungskommission hat den Kanton Zürich verpflichtet, die von ihm zu bezahlenden, auf den Tag des Inkrafttretens der FSchV berechneten Entschädigungen von diesem Tage an mit 5% zu verzinsen. Zur Begründung ihrer höheren Entschädigungsforderungen legten die Beschwerdeführer vor dem Verwaltungsgericht dar, dass und weshalb die Entschädigungen nach den Wertverhältnissen nicht bei Inkrafttreten der FSchV, sondern im Zeitpunkt des Entscheids der Schätzungskommission zu berechnen seien. Das Verwaltungsgericht lehnte diese Auffassung ab, sprach den Beschwerdeführern aber ex aequo et bono zusätzlich 20% des auf den 9. Oktober 1951 berechneten Schadens zu für den ziffernmässig nicht nachweisbaren Nachteil aus der erlittenen "Verfahrensunbill", die darin zu erblicken sei, dass der Regierungsrat entgegen seiner im früheren staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren abgegebenen Zusicherung innert gehöriger Frist das Schätzungsverfahren nach AbtrG nicht eingeleitet habe. Die Beschwerdeführer beanstanden diese Bemessung des Verzögerungsschadens als ungenügend und beschweren sich in diesem Zusammenhang wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs

BGE 93 I 130 S. 151

und Willkür, die Erben Bäggli überdies wegen Verletzung der Eigentumsgarantie. a) Die Beschwerdeführer haben im verwaltungsgerichtlichen Verfahren für den Fall der Bestätigung des Schätzungsentscheids nicht behauptet, sie hätten durch die Verzögerung der Auszahlung der Entschädigung einen durch den Zins von 5% nicht gedeckten Schaden erlitten. Das Verwaltungsgericht hat die Frage des zusätzlichen Verzögerungsschadens von sich aus geprüft. Da die Beschwerdeführer einen solchen Schaden gar nicht geltend gemacht haben, ist es zweifelhaft, ob sie dadurch, dass ihnen das Verwaltungsgericht nicht mehr als 20% zugesprochen hat, beschwert und insoweit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert sind. Die Frage kann offen bleiben, da die Beschwerden auch in diesem Punkte unbegründet sind. b) Als Verweigerung des rechtlichen Gehörs rügen die Beschwerdeführer, dass das Verwaltungsgericht die Zusprechung einer höheren Entschädigung abgelehnt habe, ohne ihnen Gelegenheit zu geben, zur Frage des Verzögerungsschadens noch Stellung zu nehmen. Sie berufen sich dabei auf die für das verwaltungsgerichtliche Verfahren geltende Offizialmaxime (§ 85 VRG) und vertreten die Ansicht, das Verwaltungsgericht hätte von Amtes wegen alles tun müssen, um die Verhältnisse hinsichtlich des Verzögerungsschadens abzuklären. Das Verwaltungsgericht bestreitet dies in den Beschwerdeantworten

und erklärt, die Offizialmaxime befreie die Parteien nicht von der Obliegenheit, eine Darstellung des massgebenden Sachverhalts und eine Begründung der Anträge zu geben. Dem ist beizupflichten. Das Bundesgericht hat zwar in einem Urteil vom 18. März 1964 (ZBl 1964 S. 268) ausgeführt, der Richter, der einen Prozess gestützt auf einen von keiner Partei angerufenen Rechtsgrund entscheiden wolle, dessen Heranziehung von ihnen nicht vorausgesehen werden konnte, habe zumindest der dadurch beschwerten Partei Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen. Diese Voraussetzungen treffen hier jedoch alle nicht zu. Wenn das Verwaltungsgericht das Vorliegen eines Verzögerungsschadens prüfte und einen solchen zusprach, obwohl die Beschwerdeführer ihn nicht geltend gemacht hatten, so wäre dadurch allenfalls der Staat beschwert gewesen, nicht die Beschwerdeführer. Auch kann nicht gesagt werden, die Frage eines solchen Schadens als Entscheidungsgrund habe nicht vorausgesehen werden können. Für die Beschwerdeführer, die

sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren in einem doppelten Schriftenwechsel äussern konnten, lag es nahe, auch Eventualstandpunkte für den Fall zu erörtern, dass das Verwaltungsgericht die Auffassung der Schätzungskommission über den Bewertungszeitpunkt zur seinigen machen sollte. Sie haben es in anderer Hinsicht auch getan. Wenn wirklich ein Verzögerungsschaden vorlag, so drängte sich dessen Substantiierung den Beschwerdeführern und ihren Anwälten schon im kantonalen Verfahren geradezu auf. Von einer Verweigerung des rechtlichen Gehörs kann unter diesen Umständen nicht die Rede sein.
c) Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid näher dargelegt, dass und weshalb ein Verzögerungsschaden zwar vorliege, aber nicht hinreichend substantiiert und ziffernmässig nicht nachweisbar sei. Diese Ausführungen und die sie ergänzenden Vorbringen in den Beschwerdeantworten des Verwaltungsgerichts leuchten ein und lassen den in der Beschwerde erhobenen Vorwurf der Willkür als unbegründet erscheinen. d) Vollends fehl geht die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie. Aus dieser lässt sich kein Anspruch auf erhöhte Fürsorge des Richters für die Partei ableiten, so dass die Eigentumsgarantie nicht dadurch verletzt sein kann, dass das Verwaltungsgericht die Beschwerdeführer nicht aufgefordert hat, sich zur Frage des Verzögerungsschadens nachträglich noch zu äussern. Die Eigentumsgarantie wäre übrigens selbst dann nicht verletzt, wenn die Beschwerdeführer einen (höheren als den ihnen zugesprochenen) Verzögerungsschaden substantiiert geltend gemacht hätten und damit vom Verwaltungsgericht zu Unrecht abgewiesen worden wären. Aus der Eigentumsgarantie folgt nur ein Anspruch auf volle Entschädigung für die Nachteile, die der Betroffene durch den enteignungsähnlichen Eingriff als solchen unmittelbar erleidet. Ob und inwieweit der Staat für den mittelbaren Schaden hafte, den der Betroffene infolge verspäteter Beurteilung und Auszahlung dieser Entschädigung erleidet, bestimmt sich nach den für die Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe geltenden Vorschriften, deren Missachtung nicht gegen die Eigentumsgarantie verstossen würde.

9. Für den Fall, dass die Entschädigung für das Bauverbot auf Grund der Wertverhältnisse im Zeitpunkt des Inkrafttretens der FSchV bemessen werde, verlangte Bäggli vor Verwaltungsgericht,

der Kanton sei zu verpflichten, das vom Bauverbot betroffene Land gegen Bezahlung von 4'436,430.– zu Eigentum zu übernehmen. Das Verwaltungsgericht hat dieses Heimschlagsrecht abgelehnt, was in der Beschwerde der Erben Bäggli als Willkür und Verletzung der Eigentumsgarantie gerügt wird. a) Die Berufung auf letztere

ist offensichtlich unbegründet. Das Heimschlagsrecht ergibt sich nicht aus der Eigentumsgarantie und insbesondere nicht aus dem Erfordernis "voller Entschädigung". Die Eigentumsgarantie begründet nur einen Anspruch auf Entschädigung in Geld, nicht aber aufÜbernahme des durch einen enteignungsähnlichen Eingriff betroffenen Grundstücks. Vor der Eigentumsgarantie können auch gesetzliche Regelungen der materiellen Enteignung bestehen, die (wie z.B. die §§ 183 bis - quater zürch. EG/ZGB oder Art. 25 NatStrG) das Heimschlagsrecht überhaupt nicht kennen.
b) § 8 AbtrG sieht das Heimschlagsrecht für die formelle Enteignung vor. Inwiefern es auch bei der materiellen Enteignung sinngemäss anzuerkennen sei, hat das Verwaltungsgericht als zweifelhaft bezeichnet, aber offen gelassen; es lehnt das eventuell geltend gemachte Heimschlagsrecht ab mit der Begründung, Bäggli wolle damit die Wertsteigerung realisieren, die sein Land seit 1951 erfahren hätte, wenn die FSchV kein Bauverbot ausgesprochen hätte, und hierauf habe er nach den zur Frage des Bewertungszeitpunkts angestellten Erwägungen keinen Anspruch. Diese Betrachtungsweise erscheint als zutreffend und ist keinesfalls schlechthin unhaltbar, willkürlich. Wenn das dem formellen Enteignungsrecht angehörende Institut des Heimschlags auf enteignungsähnliche Tatbestände angewendet würde, so müsste diese Anwendung sinngemäss erfolgen, und das würde dazu führen, dass der Betroffene einerseits für die durch den enteignungsähnlichen Eingriff erlittene Entwertung des Landes zur Zeit des Inkrafttreten desselben und anderseits für den Wert des mit der Eigentumsbeschränkung belasteten Landes im Zeitpunkt der späteren Übernahme durch das Gemeinwesen zu entschädigen ist. Es wäre ungerechtfertigt und mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht vereinbar, wenn beim Heimschlag der entwertende Eingriff nicht berücksichtigt und von der Fiktion ausgegangen würde, das Grundstück sei bisher unbelastet gewesen. Es kann sich beim Heimschlag nicht anders verhalten, als wenn ein mit einem Bauverbot belastetes Grundstück nachträglich vom Gemeinwesen enteignet

wird, wofür auf das in Erw. 7 c/cc hievor Gesagte zu verweisen ist.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerden werden abgewiesen.