Urteilskopf

96 I 350

56. Urteil vom 8. Juli 1970 i.S. Frei und Konsorten gegen Kanton Zürich und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie; Entschädigung wegen materieller Enteignung; Gewässerschutz.

Begriff der materiellen Enteignung; gegen den Störer gerichtete polizeiliche Massnahmen zur konkreten Gefahrenabwehr stellen jedenfalls dann entschädigungslos zulässige Eigentumsbeschränkungen dar, wenn die zuständige Behörde zu diesem Zweck ein von Gesetzes wegen bestehendes Verbot konkretisiert und in bezug auf eine beabsichtigte Grundstücksnutzung bloss die stets zu beachtenden polizeilichen Schranken der Eigentumsfreiheit festsetzt. Ein solcher Fall liegt vor, wenn dem Eigentümer eines in der Nähe einer bestehenden Grundwasserfassung gelegenen und bisher landwirtschaftlich genutzten Grundstücks gestützt auf Art. 4 Abs. 2 GSchG untersagt wird, darauf eine Kiesgrube zu betreiben.

Regeste (fr):
Garantie de la propriété; indemnité en cas d'expropriation matérielle; protection des eaux.

Notion de l'expropriation matérielle; les mesures de police dirigées contre le perturbateur et destinées à écarter un danger concret constituent des restrictions de la propriété admissibles sans indemnité, en tout cas lorsque l'autorité compétente se borne à appliquer au cas d'espèce une interdiction existant de par la loi et à définir, en fonction d'un projet d'utilisation d'un fonds, les restrictions policières du droit de propriété qui doivent être respectées de façon permanente. Tel est le cas de l'interdiction faite à un propriétaire, en vertu de l'art. 4 al. 2 LPEP, d'exploiter une gravière sur une parcelle située à proximité d'un captage d'eaux souterraines existant et utilisée jusqu'alors à des fins agricoles.

Regesto (it):
Garanzia della proprietà; indennità in caso d'espropriazione materiale; protezione delle acque.

Nozione dell'espropriazione materiale; i provvedimenti di polizia diretti contro il perturbatore, e destinati a scongiurare un pericolo concreto, costituiscono restrizioni della proprietà ammissibili senza indennità, in ogni caso quando l'autorità competente si limita ad applicare nella fattispecie un divieto fissato dalla legge e a definire, in funzione di un progetto d'utilizzazione di un fondo, le restrizioni di polizia del diritto di proprietà che debbono essere rispettate in modo permanente. È il caso del divieto imposto, giusta l'art. 4 cpv. 2 della legge federale sulla protezione delle acque, al proprietario, di sfruttare una cava di ghiaia su un fondo sito in prossimità di prese d'acqua sotterranee esistenti e sinora utilizzate a scopi agricoli.

Sachverhalt ab Seite 351

BGE 96 I 350 S. 351

A.- Am 13. August 1943 verlieh der Regierungsrat des Kantons Zürich der Gemeinde Maschwanden das Recht, in ihrer Kiesgrube Kat. Nr. 447 westlich des Dorfes Maschwanden dem Reussgrundwasserstrom zum Zwecke der Kieswäscherei 120 l/min. Wasser zu entnehmen (Grundwasserrecht c 1-1). Als der Fassung wegen der

Senkung des Grundwasserspiegels kein Wasser mehr entnommen werden konnte, erklärte der Regierungsrat dieses Grundwasserrecht am 25. April 1963 als erloschen. Dafür bewilligte er der Gemeinde Maschwanden am gleichen Tag bzw. am 25. März 1965, im 500 Meter entfernten Kieswerk Kat. Nr. 466 zum Zwecke der Kieswäscherei eine Wasserentnahme von bis zu 800 l/min. bzw. bis zu 1000 l/min. (Grundwasserrecht c 1-31). Am 3. Mai 1945 gestattete der Regierungsrat der Gemeinde Maschwanden, dem gleichen Grundwasserstrom unterhalb des Dorfes Maschwanden nördlich der Strasse Maschwanden-Sins mit Filterbrunnen und Pumpwerk bis zu 500 l/min. für Trink-, Brauch- und Löschzwecke zu entnehmen (Grundwasserrecht c 1-2) und am 17. November 1955 bewilligte er der Gruppenwasserversorgung Amt die Entnahme von bis zu 10 000 l/min., und zwar ebenfalls für Trink-, Brauch- und Löschzwecke (Grundwasserrecht c 1-3). Die Fassung dieser Gruppenwasserversorgung liegt 200 Meter nördlich der Gemeindewasserversorgung Maschwanden.

B.- Heinrich Frei, Karl Fahrni und Hans Bär, alle Landwirte in Maschwanden, sind Eigentümer von Grundstücken, die am Westhang östlich des Talbodens und östlich der Pumpstationen der Wasserversorgungen liegen: Kat. Nr. 192 im Halte von 29 718 m2 (Frei), Kat. Nr. 188 im Halte von 10 485 m2

(Fahrni) und Kat. Nr. 190 im Halte von 6677 m2 (Bär). Mit Dienstbarkeitsvertrag vom 19. Oktober 1965 räumten Frei, Fahrni und Bär der Baggerunternehmung Gebr. Risi AG in Oberwil-Zug das Recht ein, auf ihren Grundstücken Kies und Sand zu gewinnen, eine Kiesaufbereitungsanlage (ohne Kieswäscherei) zu erstellen, Sand- und Kiesdepots anzulegen und Fahrwege zu bauen. Es wurde vereinbart, dass der Abbau von Kies und Sand bis ein Meter über dem Grundwasserstand erfolgen dürfe, dass nach Abschluss der Kiesgewinnung die Einrichtungen entfernt werden müssten und dass das Land in kulturfähigen Zustand zu versetzen sei. Als Entschädigung für das bis Ende 1980 befristete Ausbeutungsrecht wurde ein Betrag von Fr. 2.- je m3 des losen Materials vorgesehen; in einem Nachtrag soll eine Entschädigung von Fr. 2.50 je m3 Festmass verabredet worden sein. Nachdem die Dienstbarkeitsberechtigte ein entsprechendes Gesuch gestellt hatte, verbot die Baudirektion des Kantons Zürich am 24. Juni 1966 die geplante Kies- und Sandausbeutung. Dagegen erhoben die drei genannten und ein weiterer Grundeigentümer sowie die Dienstbarkeitsberechtigte Rekurs beim Regierungsrat. Dieser holte ein geologisch-hydrologisches Gutachten von Dr. Heinrich Jäckli, Zürich-Höngg, ein. Der Experte kam darin zum Schluss, die Parzellen Nrn. 192, 188, 190 und 189 enthielten ein öffentliches Grundwasservorkommen und gehörten eindeutig zum engsten Einzugsgebiet der Grundwasserfassungen der Gemeinde Maschwanden (c 1-2) und der Gruppenwasserversorgung Amt (c 1-3). Von den für den Kiesabbau vorgesehenen Grundstücken liege die Parzelle Nr. 192 vollständig und die Parzellen Nr. 188 und 190 teilweise in der sog. weiteren Schutzzone. Im Bereich der engern und weiteren Schutzzone müsse das von der Baudirektion ausgesprochene Kiesgrubenverbot aufrecht erhalten bleiben; im Gebiet ausserhalb der weiteren Schutzzone könne ein Kiesabbau gestattet werden, sofern bestimmte Vorsichtsmassregeln getroffen würden. Gestützt auf das Gutachten Dr. Jäcklis bestätigte der Regierungsrat am 8. Februar 1968 das Kies- und Sandausbeutungsverbot in der vom Experten ausgeschiedenen weiteren Schutzzone (und damit auch in der engeren Schutzzone und im Fassungsbereich der Pumpstationen). Dadurch wurde die Ausbeutung auf dem Grundstück Nr. 192 überhaupt, auf dem Grundstück Nr. 190 nahezu vollständig und auf dem Grundstück Nr. 188 teilweise ausgeschlossen. Das Ausbeutungsverbot

wurde unter Hinweis auf das Gutachten damit begründet, das Grundwasser der Talsohle werde von der östlichen Talflanke durch Hangwasser gespiesen; durch den unbeschränkten Kiesabbau im Hanggebiet werde der Grundwasserträger entfernt, der Zufluss zu den Wasserversorgungen geschmälert und verunreinigt. Nach Art. 2 und 4 des BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955 (GSchG; AS 1965, 1533 ff.) sei die Anlage von Kiesgruben in der Nähe von Grundwasserfassungen untersagt, wenn dadurch die Gefahr einer Verunreinigung des Grundwassers geschaffen werde. Der Rekursentscheid des Regierungsrats ist in Rechtskraft erwachsen.

C.- Frei, Fahrni und Bär verlangten mit Eingabe vom 4. Juli 1968 beim Regierungsrat gestützt auf § 183bis des zürcherischen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch in der Fassung vom 24. Mai 1959 (EG/ZGB) Entschädigungen für die im Ausbeutungsverbot liegende Eigentumsbeschränkung. Der Regierungsrat bestritt die Entschädigungspflicht und wies die Sache an die zuständige Schätzungskommission. Diese stellte mit Entscheid vom 8. Oktober 1968 fest, der Kanton Zürich schulde den Ansprechern keine Entschädigung für materielle Enteignung. Die Grundeigentümer erhoben dagegen Einsprache. Mit Klage vom 31. Januar 1969 beantragte der Kanton Zürich beim Verwaltungsgericht, es sei festzustellen, dass das Kies- und Sandabbauverbot auf den Grundstücken Nr. 188, 190 und 192 keinen entschädigungspflichtigen öffentlichrechtlichen Eingriff darstelle und dass daher die Forderungen der Grundeigentümer abzuweisen seien. Die Beklagten beantragten in ihrer Klageantwort, es sei der Kanton zur Bezahlung folgender Entschädigungssummen zu verpflichten: - an Heinrich Frei Fr. 507 350.–
- an Karl Fahrni Fr. 227 500.–
- an Hans Bär Fr. 185 250.–
Sie machten geltend, der im Abbauverbot liegende Eingriff wirke wie eine formelle Enteignung, so dass sie gemäss § 183 bis EG/ZGB Anspruch auf volle Entschädigung hätten. Für die ausserhalb der weiteren Schutzzone gelegenen Restflächen der Kat. Nr. 188 und 190 sei der Kiesabbau zwar mit Auflagen

freigegeben worden. Die Dienstbarkeitsberechtigte habe indessen auf die Ausbeutung verzichtet, da der Abbau nur noch auf einem schmalen Landstreifen hätte betrieben werden können.

D.- Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich stellte am 2. September 1969 in Gutheissung der Klage fest, dass der Kanton für das im Regierungsratsbeschluss vom 8. Februar 1968 ausgesprochene Kies- und Sandausbeutungsverbot keine Entschädigung schulde.

E.- Heinrich Frei, Karl Fahrni und Hans Bär führen staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 4 KV) und der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV). Sie beantragen, der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 22. September 1969 sei aufzuheben und das Verwaltungsgericht sei anzuweisen, die den Beschwerdeführern wegen materieller Enteignung zustehenden Entschädigungen festzusetzen. Die Beschwerdebegründung ergibt sich, soweit erforderlich, aus den nachfolgenden Erwägungen.

F.- Das Verwaltungsgericht und der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 8. Februar 1968 den Kiesabbau auf dem Grundstück Nr. 192 gänzlich verboten, auf Teilen der beiden Parzellen Nr. 188 und 190 untersagt und auf andern Teilen dieser Grundstücke unter Bedingungen und Auflagen gestattet. Er hat sich dabei auf Art. 2 und 4 GSchG gestützt. Die Beschwerdeführer hätten diesen Entscheid auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht anfechten können (Art. 14 GSchG; BGE 86 I 187 ff.). Sie haben sich indessen mit dem Entscheid des Regierungsrats abgefunden und damit anerkannt, dass sich die getroffenen Massnahmen auf die erwähnten Bestimmungen des Gewässerschutzgesetzes stützen lassen und dass für deren Anordnung ausreichende Gründe bestanden haben. Dies hindert die Beschwerdeführer jedoch nicht, eine Entschädigung wegen materieller Enteignung zu verlangen und den ihre Begehren abweisenden letztinstanzlichen kantonalen Entscheid mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (vgl. D. SCHINDLER, Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz, ZSR 84/1965, II, S. 456). Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann in der Regel bloss die

Aufhebung des angefochtenen Entscheids verlangt werden (BGE 94 I 202, 591/2, BGE 95 I 129, BGE 96 I 2). Eine Ausnahme gilt u.a. dann, wenn der verfassungsmässige Zustand erst mit einer sachbezogenen Anordnung des Bundesgerichts hergestellt werden kann. So verhält es sich im vorliegenden Fall. Käme der Staatsgerichtshof zum Schluss, eine materielle Enteignung sei gegeben, so wäre das Verwaltungsgericht in Gutheissung der Beschwerde anzuweisen, die bezügliche Entschädigung festzusetzen. Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführer ist demnach zulässig, weshalb auf die Beschwerde vollumfänglich einzutreten ist.

2. Die Beschwerdeführer machen geltend, der angefochtene Entscheid verstosse gegen die Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) und gegen Art. 4 KV (kantonalrechtliche Eigentumsgarantie). Neben der neuerdings in Art. 22ter BV verankerten bundesrechtlichen Eigentumsgarantie kommt den entsprechenden kantonalen Verfassungsbestimmungen bloss insoweit selbständige rechtliche Bedeutung zu, als sie das Privateigentum in einem weiteren Umfang schützen als die Bundesverfassung. Dies trifft für Art. 4 KV nicht zu (BGE 94 I 610 Erw. 4) und wird im übrigen von den Beschwerdeführern auch nicht behauptet. Zu prüfen bleibt daher bloss, ob der angefochtene Entscheid die bundesrechtliche Eigentumsgarantie verletzt oder gegen Art. 4 BV verstösst.

3. Nach Ansicht der Beschwerdeführer bewirkt die vom Regierungsrat getroffene Massnahme eine materielle Enteignung, welche die Entschädigungspflicht des Kantons Zürich nach sich zieht. In diesem Zusammenhang ist vorerst zu prüfen, ob das Gewässerschutzgesetz, auf welches der Regierungsrat seine Verfügung gestützt hat, eine Entschädigung für Eingriffe zum Schutz des Trink- und Brauchwassers zum vorneherein ausschliesst. Träfe dies zu, so müsste die Beschwerde ohne weiteres abgewiesen werden, denn es steht dem Bundesgericht nicht zu, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen (Art. 113 Abs. 3 BV). Das Gewässerschutzgesetz sieht eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens nicht ausdrücklich vor. Art. 2 Abs. 3 GSchG bestimmt zwar folgendes: "Bei den Massnahmen im Rahmen dieses Gesetzes ist Rücksicht zu nehmen auf die technischen Möglichkeiten, das Selbstreinigungsvermögen der Gewässer, die Filtrierfähigkeit des Bodens und, soweit

es sich nicht um die Sicherstellung gesunden Trink- und Brauchwassers handelt, auf die entstehende wirt-

schaftliche und finanzielle Belastung". Aus den Gesetzesmaterialien geht indessen hervor, dass die zuständige Behörde mit der genannten Bestimmung, deren Erlass aus Kreisen der Wirtschaft angeregt worden war, verpflichtet werden sollte, bei der Anordnung von Gewässerschutzmassnahmen eine Interessenabwägung vorzunehmen und auf die finanzielle Belastung und Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmung angemessen Rücksicht zu nehmen, soweit nicht die Gefährdung des Trink- und Brauchwassers auf dem Spiele steht (vgl. Bericht der ausserparlamentarischen Expertenkommission vom 20. August 1951, S. 7/8; Botschaft vom 9. Februar 1954, BBl 1954 I S. 336/7; Protokolle der nationalrätlichen Kommission vom 24./25. Februar 1954, S. 24 ff. und vom 26./27. April 1954, S. 5 ff; Sten.Bull. Nationalrat 1954 S. 267/8; Sten.Bull. Ständerat 1954 S. 199). Der Erhaltung von gesundem Trink- und Brauchwasser kommt somit aufgrund der Gesetzesmaterialien insoweit eine besondere Bedeutung zu, als der Grundeigentümer bzw. die Unternehmung ohne Rücksicht auf die ihr daraus erwachsende finanzielle Belastung verpflichtet werden soll, geeignete Schutzmassnahmen zu ergreifen. Dies scheint darauf schliessen zu lassen, dass dem Grundeigentümer nach dem Willen des Gesetzgebers kein Entschädigungsanspruch gegen das Gemeinwesen zustehen soll, wenn dieses entsprechende Eigentumsbeschränkungen verfügt. Anderseits schliesst der Wortlaut von Art. 2 Abs. 3 GSchG eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens nicht zum vorneherein aus, zumal aus dem Gesetzestext nicht klar hervorgeht, auf wessen finanzielle Belastung gegebenenfalls keine Rücksicht genommen werden soll. Es liesse sich daher die Ansicht vertreten, nach dem Gewässerschutzgesetz bleibe durchaus offen, ob Gewässerschutzmassnahmen unter Umständen geeignet sind, Entschädigungsansprüche gegen das Gemeinwesen entstehen zu lassen. Mit Rücksicht darauf rechtfertigt es sich, die Frage gestützt auf die allgemeinen Grundsätze über die materielle Enteignung zu entscheiden (vgl. D. SCHINDLER, a.a.O., S. 456).

4. Ob ein bestimmter Eingriff in das Eigentum wie eine Enteignung wirkt und daher nur gegen Entschädigung erfolgen darf, ist eine Frage, die das Bundesgericht frei prüft (BGE 89 I 384 /5, BGE 93 I 138 /9 und 342 Erw. 7, BGE 96 I 126).

BGE 96 I 350 S. 357

Eine materielle Enteignung liegt vor, wenn der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch der Sache verboten oder in besonders schwerer Weise eingeschränkt wird, oder wenn ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit als unzumutbar erschiene, wenn hiefür keine Entschädigung geleistet würde (BGE 96 I 126 und dort zitierte Entscheidungen). Nach der Rechtsprechung sind demnach zwei Fälle zu unterscheiden: im ersten wird in das Eigentum in ausserordentlich schwerer Weise eingegriffen, so dass dem Eigentümer eine wesentliche, aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird; ein solcher Eingriff zieht in jedem Fall die Entschädigungspflicht des Gemeinwesens nach sich. Im zweiten Fall liegt zwar keine derart weitreichende Eigentumsbeschränkung vor; dennoch hat der Eigentümer Anspruch auf Entschädigung, wenn er in der Ausübung seiner Eigentumsrechte erheblich eingeschränkt wird und wenn ihm die Verweigerung einer Entschädigung ein mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht zu vereinbarendes Opfer gegenüber den nicht betroffenen Eigentümern auferlegen würde (BGE 91 I 339, BGE 95 I 460 /1). In beiden Fällen verdient nicht nur die gegenwärtige, sondern auch die künftig mögliche Benutzung des Grundstücks Schutz; die letztere jedoch bloss insoweit, als sie nach den Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft zu erwarten ist (BGE 91 I 339). Nach der Rechtsprechung lösen freilich nicht alle Eingriffe, die im Sinne der soeben genannten Voraussetzungen, d.h. mit Rücksicht auf ihre Stärke enteignungsähnlich wirken, ausnahmslos eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus. Das Bundesgericht nimmt mit der herrschenden schweizerischen Rechtslehre an, die Frage der Entschädigung stelle sich bloss bei den um der öffentlichen Wohlfahrt willen erfolgten Eigentumsbeschränkungen, nicht aber bei Eingriffen polizeilicher Natur (BGE 96 I 128 und dort zitierte Entscheidungen und Autoren). Die Ausübung jedes verfassungsmässigen Rechts steht unter dem Vorbehalt staatlicher Massnahmen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, d.h. insbesondere zur Gewährleistung von Leben, Gesundheit, Ruhe und öffentlicher Sicherheit (BGE 61 I 35, 110; BGE 63 I 222, BGE 67 I 76; GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 246 und 303; P. SALADIN, Grundrechte im Wandel, Bern 1970, S. 343). Auch als Wertgarantie schützt die Eigentumsgaran-

tie demnach die Ausübung der

BGE 96 I 350 S. 358

Vermögensrechte bloss unter dem Vorbehalt polizeilicher Schranken, weshalb eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens entfällt, wenn es den Eigentümer mit geeigneten Massnahmen daran hindert, einen polizeiwidrigen Zustand zu schaffen (vgl. MEIER-HAYOZ, Kommentar zum Sachenrecht, Eigentum, Systematischer Teil, N. 237; P. SALADIN, a.a.O., S. 187 ff.; Peter Hansjakob MUELLER, Die Eigentumsgarantie und die Enteignung, Diss. Zürich 1966, S. 61 ff. und S. 132 ff. sowie die in BGE 96 I 128 zitierte Literatur). Freilich rechtfertigt sich der Ausschluss der Entschädigungspflicht in aller Regel nur dann, wenn sich die polizeiliche Massnahme gegen den Störer im polizeirechtlichen Sinn richtet (MEIER-HAYOZ, a.a.O., MUELLER, a.a.O., S. 132). Diese Rechtsprechung ist nicht unwidersprochen geblieben. Hans HUBER hat eingewendet, Gründe der Polizei und solche der öffentlichen Wohlfahrt bildeten keinen Gegensatz, und der Polizeibegriff tauge nicht, um zur Abgrenzung zwischen entschädigungsloser Eigentumsbeschränkung und materieller Enteignung beizutragen (Staat und Privateigentum, Beiträge des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 34, 1960, S. 77/8). Fritz GYGI stützt diese Kritik mit dem Hinweis, es könne nicht "von der Art (z.B. polizeilich) ... des öffentlichen Interesses" abhangen, ob Entschädigung für materielle Enteignung geschuldet sei oder nicht (Expropriation, materielle Enteignung und Lastenausgleich, in: Rechtliche Probleme des Bauens, Bern 1969, S. 98). Das Bundesgericht hat zwar in BGE 96 I 128 anerkannt, dass zwischen Polizei und öffentlicher Wohlfahrt keine scharfe Grenze besteht. Die erwähnte Kritik, welche sich im übrigen mit der Rechtsprechung und Lehre nicht näher auseinandersetzt und insbesondere kein allgemein gültiges Abgrenzungsmerkmal für die umstrittene Unterscheidung zwischen entschädigungslosem Eingriff und materieller Enteignung nennt, ist indessen nicht geeignet, das Bundesgericht zur Aufgabe seiner bisherigen Praxis zu veranlassen. Immerhin rechtfertigt es sich auch im vorliegenden Fall, auf die geäusserten Bedenken einzugehen und die in BGE 96 I 128 /9 angestellten Erwägungen zu ergänzen. Noch in BGE 81 I 30 wurde ausgeführt, bei Zonenvorschriften, "die bestimmte Bauten für gewisse Quartiere reservieren oder andere davon ausschliessen, die also z.B. Fabrikbauten und gewerbliche Betriebe störender Art von bestimmten Siedlungsbezirken

BGE 96 I 350 S. 359

ausschliessen", handle es sich um baupolizeiliche Vorschriften. Ob derartige Bestimmungen eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens durchwegs ausschliessen, hat das Bundesgericht indessen nicht eindeutig entschieden. Einerseits erklärte es schon in BGE 69 I 234 ff., auch blosse verwaltungsrechtliche und polizeiliche Gebote und Verbote könnten unter den Begriff der (materiellen) Enteignung fallen (vgl. auch den in ZBl 56/1955 S. 120 ff. abgedruckten Entscheid), anderseits neigte es in seiner Rechtsprechung gelegentlich dazu, den Massnahmen des "herkömmlichen Baurechts" in grundsätzlicher Weise eine enteignungsähnliche Wirkung abzusprechen (ZBl 53/1952 S. 185 ff., BGE 82 I 157 ff.). Würde jede Beschränkung der Baufreiheit durch zwingende öffentlich-rechtliche Vorschriften als (bau-) polizeiliche Massnahme betrachtet, und läge der Rechtsprechung zur materiellen Enteignung ein derart ausgeweiteter Polizeibegriff zugrunde, so käme der Kritik HUBERS und GYGIS tatsächlich erhebliches Gewicht zu, denn in diesem Fall bestände die Gefahr, dass die Eigentumsgarantie in einem weiten Masse ihres Gehaltes beraubt würde. Das Bundesgericht liess indessen im kürzlich entschiedenen Fall Zwyssig (BGE 96 I 128 /9) keinen Zweifel darüber aufkommen, dass es bei der Abgrenzung zwischen entschädigungsloser Eigentumsbeschränkung und materieller Enteignung von einem engen Polizeibegriff ausgeht. Von einer entschädigungslos zulässigen polizeilichen Eigentumsbeschränkung muss demnach jedenfalls dann gesprochen werden, 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 (vgl. MEIER-HAYOZ, a.a.O.; P. SALADIN, a.a.O., S. 187/8 und 190 oben) 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. Wie zu entscheiden wäre, wenn Massnahmen zur Abwehr einer abstrakten Gefährdung ergriffen werden, oder wenn nicht eine geplante, sondern eine bereits bestehende Nutzung untersagt wird, braucht im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden, da eine Entschädigungspflicht für das den Beschwerdeführern auferlegte Verbot der Kiesausbeutung

- wie im folgenden näher auszuführen ist - bereits aufgrund der oben entwickelten Grundsätze entfällt.

5. Die Grundstücke der Beschwerdeführer werden zur Zeit landwirtschaftlich genutzt. Diese Nutzungsart wird durch die vom Regierungsrat getroffene Massnahme nicht beeinträchtigt. Anders verhält es sich indessen mit dem in Aussicht genommenen Abbau von Sand und Kies, denn dieser wird den Beschwerdeführern weitgehend verunmöglicht. Diese Art der Ausnützung verdient grundsätzlich den Schutz der Eigentumsgarantie; sie ist Gegenstand der mit der Firma Gebr. Risi AG abgeschlossenen Vereinbarung, und nichts deutet darauf hin, dass mit dem Kiesabbau nicht in naher Zukunft begonnen worden wäre. Die Beschwerdeführer werden demnach durch das regierungsrätliche Verbot in einem voraussehbaren künftigen Gebrauch ihrer Grundstücke eingeschränkt, und zwar in einem solchen Mass, dass eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens mit Rücksicht auf die in Erwägung 4 genannten Voraussetzungen in bezug auf die Schwere des Eingriffs nicht zum vorneherein als ausgeschlossen erscheint. Die Beschwerdeführer könnten freilich auch unter diesem Gesichtspunkt keine Entschädigung verlangen, wenn der mutmassliche Ertrag aus dem Abbau von Sand und Kies denjenigen aus der landwirtschaftlichen Nutzung nicht fühlbar überstiege, denn in diesem Fall erwüchse ihnen aus dem Eingriff kein rechtserheblicher Nachteil (vgl. das unveröffentlichte Urteil vom 14. September 1949 i.S. Weber und Toggenburger). Die Beschwerdeführer machen geltend, die dienstbarkeitsberechtigte Unternehmung hätte ihnen für die Ausübung des Abbaurechts eine Entschädigung von insgesamt über Fr. 900'000.– bezahlt, während der landwirtschaftliche Ertragswert der Grundstücke für die massgebliche Zeit höchstens Fr. 150'000.– ausmache. Die kantonalen Behörden haben hierüber nicht Beweis geführt. Aufgrund der gesamten Umstände ist jedoch anzunehmen, dass die Parzellen tatsächlich einen erheblichen Mehrertrag abwürfen, wenn anstelle der landwirtschaftlichen Nutzung die Sand- und Kiesausbeutung träte. Wie es sich damit im einzelnen verhält, mag indessen im Hinblick auf das folgende offen bleiben. Die Beschwerdeführer haben die vom Regierungsrat ergriffene Massnahme zum Schutz der bestehenden Trink- und Brauchwasserversorgungen nicht angefochten. Mit Recht, denn der geplante Betrieb der Kiesgrube wäre geeignet gewesen, den

Grundwasserstrom im Bereich der Fassungen zu verunreinigen. Das regierungsrätliche Verbot dient mithin ohne Zweifel dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und stellt im dargelegten Sinn eine polizeiliche Massnahme dar, denn das Rechtsgut der Volksgesundheit würde durch den Kiesabbau innerhalb der Schutzzone konkret gefährdet; es geht nicht um die Reinhaltung des Grundwassers an sich, sondern um den Schutz der bereits bestehenden Fassungen, d.h. um die Abwehr einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr. Selbst wenn im vorliegenden Fall der Begriff des Störers eng gefasst wird (vgl. BGE 91 I 147 ff., 302/3; BGE 94 I 410 Erw. 5), steht ausser Zweifel, dass sich die Massnahme des Regierungsrats gegen diejenigen Personen richtet, deren

Absichten geeignet gewesen wären, die öffentliche Gesundheit nicht bloss mittelbar, sondern unmittelbar zu gefährden. Der im gänzlichen bzw. teilweisen Abbauverbot liegende Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführer erweist sich demnach in jeder Hinsicht als polizeiliche Beschränkung, die ohne Entschädigung zulässig ist. Er konkretisiert im wesentlichen bloss die in Art. 4 Abs. 2 GSchG enthaltene gesetzliche Eigentumsbeschränkung (Verbot der Anlage von Kiesgruben in der Nähe von Grundwasserfassungen). Der Regierungsrat verpflichtet die Beschwerdeführer nicht zur Aufgabe einer bisherigen Benutzungsart, sondern verhält sie, eine in Aussicht genommene - und im übrigen allenfalls sogar mit Strafe bedrohte (vgl. Art. 234 StGB) - Nutzung ihrer Grundstücke zu unterlassen.

6. Die Beschwerdeführer haben zur Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit eine erhebliche finanzielle Einbusse auf sich zu nehmen. Dieses Ergebnis entspricht einem Grundgedanken unserer Rechtsordnung, dem auch der Zivilgesetzgeber Rechnung getragen hat. Werden nämlich Quellen und Brunnen, die für die Bewirtschaftung oder Bewohnung eines Grundstücks oder für Trinkwasserversorgungen unentbehrlich sind, abgegraben oder verunreinigt, so kann, soweit überhaupt möglich, die Wiederherstellung des früheren Zustands verlangt werden (Art. 707 Abs. 1 ZGB); ist eine Quelle zum Zwecke der Verwertung gefasst und wird sie durch den Nachbarn verunreinigt, so kann nach herrschender Lehre auf Unterlassung geklagt werden (HAAB/SIMONIUS, Kommentar zum Sachenrecht, N. 17 zu Art. 706/7 ZGB; vgl. BGE 80 II 386 Erw. 7). Diese nachbarrechtliche Eigentumsbeschränkung (HAAB/SIMONIUS,

a.a.O., N. 4) ist geeignet, die Ausnützung eines Grundstücks zu vermindern. Es ist denkbar, dass der Nachbar eines Quellengrundstücks, auf welchem Trinkwasser gefasst wird, darauf verzichten muss, auf seinem Grundstück Kies auszubeuten, und dass er schadenersatzpflichtig wird, wenn er die Quelle verunreinigt; er hat somit bereits aufgrund der privatrechtlichen Ordnung eine Eigentumsbeschränkung in Kauf zu nehmen, wenn die Quelle früher gefasst wurde und die schädigende Grundstücksnutzung erst später ins Werk gesetzt werden soll (Grundsatz der Priorität). Muss der Grundeigentümer bereits nach Massgabe des privaten Nachbarrechts eine entschädigungslose Eigentumsbeschränkung auf sich nehmen, wenn die Erhaltung gesunden Trinkwassers auf dem Spiele steht, so erscheint es nur folgerichtig, ihm diese Verpflichtung auch unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Rechts aufzuerlegen, wenn eine geplante Nutzung des Grundstücks die Grundwasserfassungen einer ganzen Region zu verschmutzen droht. Wie das Verwaltungsgericht mit Recht feststellt, rechtfertigt es sich auch aufgrund dieser Überlegung nicht, den Beschwerdeführern für den erzwungenen Verzicht auf die Kies- und Sandausbeutung eine Entschädigung zuzusprechen. Die Grundwasserfassungen der Gemeinde Maschwanden und der Gruppenwasserversorgung Amt bestanden, bevor die Beschwerdeführer mit dem Gesuch an die kantonalen Behörden herantraten, es sei ihnen der Sand- und Kiesabbau zu gestatten. Der Vorwurf, das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts verletze die Eigentumsgarantie, erweist sich daher unter allen Gesichtspunkten als unbegründet.

7. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Anwendung des erwähnten Prioritätsgrundsatzes verletze die Rechtsgleichheit und damit Art. 4 BV. Sie behaupten, nach dem angefochtenen Urteil hätte eine Entschädigung ausgerichtet werden müssen, wenn eine bereits bestehende Kiesgrube nicht weiter ausgebeutet werden könnte, weil in der Nähe eine neue Grundwasserfassung eingerichtet würde. Das Verwaltungsgericht hat indessen die Klage in erster Linie unter Hinweis auf die polizeiliche Natur der regierungsrätlichen Massnahme abgewiesen und bloss im Sinne einer subsidiären Begründung auf den Prioritätsgrundsatz abgestellt. Ob die mit Rücksicht auf eine geplante Grundwasserfassung verfügte Stillegung einer bereits bestehenden Kiesgrube als enteignungsähnlicher Eingriff zu

behandeln wäre, hat das Verwaltungsgericht nicht entschieden und bleibt im übrigen offen (vgl. Erw. 4 am Ende). Selbst wenn die Frage im angefochtenen Entscheid bejaht worden wäre, läge keine Verletzung der Rechtsgleichheit vor, zumal das Gewässerschutzgesetz selbst eine unterschiedliche Ordnung enthält (Art. 4 Abs. 2 GSchG einerseits, Art. 4 Abs. 3 und 5 GSchG anderseits) und sich eine abweichende Behandlung des soeben erwähnten Falles sachlich rechtfertigen liesse. Die Rüge der Beschwerdeführer richtet sich im Grunde gegen den Prioritätsgrundsatz als solchen. Sie tun aber nicht dar, weshalb seine Anwendung im hier zu beurteilenden Fall unhaltbar wäre. Die Ausführungen von MEIER-HAYOZ (a.a.O., N. 231 a), auf welche sich die Beschwerdeführer berufen, beziehen sich auf die Frage, ob einem Enteigner gegenüber Entschädigungsforderungen noch geltend gemacht werden können, nachdem die Enteignung abgeschlossen und das öffentliche Werk erstellt ist. Sie sind deshalb nicht geeignet, die Rechtsauffassung der Beschwerdeführer zu stützen.

8. Nach Ansicht der Beschwerdeführer könnte von einer dem Gleichheitsprinzip entsprechenden und damit entschädigungslos hinzunehmenden Eigentumsbeschränkung nur dann gesprochen werden, wenn alle Grundeigentümer im Bereich des Reussgrundwasserstromes den gleichen Nutzungsbeschränkungen unterworfen wären wie sie selber. Die vom Regierungsrat ergriffene Massnahme beziehe sich jedoch bloss auf die Grundstücke Nr. 188, 189, 190 und 192; sie schaffe demnach eine Rechtsungleichheit, die nicht entschädigungslos hingenommen zu werden brauche. Die Beschwerdeführer übersehen, dass nach Art. 4 Abs. 2 GSchG die Anlage von Kiesgruben bloss in der Nähe von Grundwasserfassungen untersagt ist. Ob diese Bestimmung gegen das verfassungsmässige Gebot der rechtsgleichen Behandlung verstösst, hat das Bundesgericht nicht zu prüfen (Art. 113 Abs. 3 BV). Die Frage wäre im übrigen klarerweise zu verneinen, da es sich mit sachlichen Gründen rechtfertigen lässt, die Anlage von Gruben nur in denjenigen Gebieten zu untersagen, in denen das Grundwasser gefasst wird, so dass dessen Verschmutzung besonders schwerwiegende Folgen zeitigen könnte. Kiesgruben, die zwar im Gebiet des Grundwasserstroms, aber fernab von Grundwasserfassungen angelegt werden, bilden keine konkrete Gefahr für die öffentliche Gesundheit. Ob das regierungsrätliche Verbot den Beschwerdeführern

einen Entschädigungsanspruch verschafft, ist unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie einlässlich geprüft worden (Erw. 4 und 5). Dem Vorwurf, die Verweigerung einer Entschädigung verletze den Grundsatz der Rechtsgleichheit, kommt mithin keine selbständige Bedeutung zu, so dass sich weitere Ausführungen dazu erübrigen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.