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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 36 (1979)

Heft: 7-8

Artikel: Enteignung und Zusammenhänge zum Erschliessungsbeitragsrecht

Autor: Ackermann, Josef

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782172

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

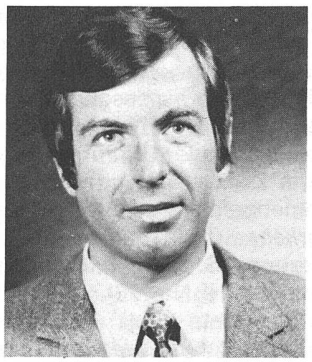
Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.07.2025

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

Enteignung und Zusammenhänge zum Erschliessungsbeitragsrecht



Von Dr. Josef Ackermann, Fürsprech und Notar, Solothurn

1. Abgrenzung und Einleitung

Die Zuhörer stammen aus den Gemeinden; ihr Interesse richtet sich *auf praktische Ratschläge.* Es ist deshalb nicht über Planung zu dozieren. Das Referat soll diejenigen Probleme behandeln, die in der praktischen Tätigkeit als aktuell erkannt wurden.

Der Themenkreis der Tagung ist gegeben: Es geht um *Erschliessungsprobleme.* Die Darlegungen über die *Enteignung* beschränken sich auf die *Erschliessungsanlagen der Gemeinden.* Hauptgegenstände der Erschliessung in den Gemeinden, welche zu Enteignungen führen kann, sind Strassen, Trottoirs, Plätze, Wasserleitungen und Kanalisationsanlagen inkl. Kläranlagen. Im vorliegenden Zusammenhang sind andere Werke (elektrische Anlagen, Fernheizung usw.) zu übergehen. Bei den Anlagen der Wasserversorgung und Kanalisation dürfte sich der Hauptfall auf die zwangsweise Einräumung von dinglichen Teilrechten, nämlich Durchleitungsrechten, beschränken. Und in der Regel ist das Recht mit einer Durchleitungsentschädigung abgegolten. Am aktuellsten – dies vom Thema her – sind die Strassenanlagen.

1.2 Grundsätze aus Praxis und Lehre

Im folgenden sind *einige Grundsätze* aufzuzeigen, damit die Folgerungen verständlich werden, und Lehre und Praxis zur Enteignung und Enteignungsentschädigung in geraffter Form zu erörtern. Es geht jedoch nicht um wissenschaftliche Abhandlungen.

2. Grundsätze

2.1 Eigentumsgarantie und Rechtsgleichheit

Unsere Rechtsordnung ruht auf dem Prinzip der *Eigentumsgarantie,* und der weitaus grösste Teil der Bevölkerung steht auf dem Boden des Privateigentums. Die Garantie ist nicht absolut, sie macht Halt vor dem Allgemeinwohl. Dieses Wohl geht dem Privatinteresse, auch dem Privateigentum vor. Dem schweizerischen Recht und allen kantonalen Rechtsordnungen sind die Enteignung und Beschränkungen des Eigentums im öffentlichen Interesse bekannt. Enteignung und Eigentumsbeschränkungen müssen aber – Notrecht ausgenommen – *auf positivrechtliche Grundlagen* abgestützt werden; die Enteignung ist gesetzlich zu regeln.

Für die folgenden Darlegungen ist weiter der Grundsatz der *Rechtsgleichheit* von Bedeutung, der die rechtliche Ungleichbehandlung von gleichen Sachverhalten verbietet (vgl. für grundsätzliche Kriterien *Imboden/Rhinow,* Band I, Nr. 69 B).

2.2 Pflicht des Gemeinwesens zur Erschliessungsplanung und Erhebung von Beiträgen

Wesentlich ist schliesslich *die Verpflichtung der Gemeinwesen zur Erschliessungsplanung und Durchsetzung dieser Planung.* Die private Abhilfe hat versagt; die öffentliche Hand hat zu wenig und oft zu spät durchgegriffen. Die Erschliessungsplanung inkl. Etappierung ist Pflicht der Gemeinwesen aller Stufen. Auf Gemeindeebene verbindet sich damit die weitere Pflicht, dass *eigentliche Erschliessungskosten auf die erschlossenen Grundstücke abgewälzt* werden. Die Berappung der Erschliessung aus allgemeinen Steuergeldern träfe den Nicht-Grundeigentümer, der als Mieter Zinse bezahlt, gleich wie den Grundeigentümer, dessen Liegenschaft erschlossen wird und welcher aus Erschliessung und Bodennutzung den Vorteil zieht – unter anderem in Form von Mietzinsen.

Ein Beispiel. Der Kanton Solothurn hat ein neues Baugesetz erhalten, das nächstens in Kraft treten wird und als aufgeschlossen bezeichnet werden darf. Es widmet einen Abschnitt dem Thema «Erschliessung, Erschliessungsbeiträge und -gebühren» und schreibt in den §§ 108ff. die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen und -gebühren und in § 117 den Erlass eines Reglementes über Erschliessungsbeiträge und -gebühren durch den Kantonsrat – sogenanntes Normal-Reglement – vor. Soweit sind die Bestimmungen modern und folgerichtig. Doch *begnügt sich* das Gesetz *mit einem Kostenanteil der Grundeigentümer von mindestens 50 %* bei der Feinerschliessung und *erlaubt den Gemeinden, die Ansätze zu erhöhen oder höchstens um die Hälfte herabzusetzen.* Referendumspolitische Erwägungen haben offensichtlich die konsequente Durchsetzung eines modernen Beitragsrechts verhindert oder zumindest abgeschwächt. Besser als verschiedene ungenügende Reglemente sind die neuen Vorschriften sicher; denn ab jetzt müssen die Gemeinden gewisse minimale Beiträge erheben.

3. Durchführung der Enteignung

3.1 Enteignung für Erschliessungsanlagen

Eingriffe in verfassungsmässige Rechte sind nur *in einem Enteignungsverfahren* zulässig, dessen Grundzüge durch Gesetz geregelt sind. Für den Kanton Solothurn (z. B.) sei verwiesen auf das EGZGB, nach welchem grundsätzlich der Kantonsrat das Enteignungsrecht erteilt, in «bescheideneren» Fällen der Regierungsrat (vgl. EG § 230). Dass sich eine Gemeinde selber das Enteignungsrecht erteilen könnte, ist meines Wissens keinem kantonalen Erlass bekannt.

Im heutigen Zusammenhang interessiert die *Enteignung für Erschliessungsanlagen.* Das positive Recht hat dafür bewusst *eine andere Form* und *ein anderes Verfahren* vorgeschrieben. Die Erschliessung ist *im Bauplanverfahren* zu normieren; ein genehmigter Erschliessungsplan soll den Enteignungstitel für alle Grundstückteile bilden, welche zu öffentlichen Anlagen bestimmt sind. Das wird zum Beispiel geregelt im heutigen solothurnischen Baugesetz (§ 16), ebenso im neuen BauG, welches demnächst in Kraft treten wird (§ 42). Die Gemeinde erlässt den Erschliessungsplan (in Übereinstimmung mit dem Zonenplan), legt durch die Ziehung von Baulinien Bauverbote fest (§§ 39–41) und lässt sich mit der Einteilung in Anlagen der Grob- und Feinerschliessung das Enteignungsrecht erteilen.

3.2 Landerwerb im Rahmen der Baulandumlegung

Eine weitere Möglichkeit, das für Erschliessungsanlagen notwendige Land zu erwerben, bietet *die Baulandumlegung.* Die Güterzusammenlegung unterliegt Eigengesetzlichkeiten, und die «Erschliessung» des Landwirtschaftslandes im Rahmen dieser Zusammenlegung fällt meist nicht in den Kompetenzbereich der Gemeinden, sondern geht über Flurgenossenschaften und Meliorationsämter. Die Baulandumlegung bezweckt die Zusammenlegung und Neuverteilung von ungünstig gruppierten und geformten Parzellen und die Ausscheidung des für Erschliessungsanlagen notwendigen Landes. Sie wird vor allem neue Baugebiete betreffen. Das Erschliessungsareal ist *durch einen prozentualen Abzug* von der Gesamtfläche auszuscheiden; damit wird jeder Grundeigentümer gleichmässig, das heisst relativ zu seiner Grundfläche, Land einwerfen. In diesem Sinne ist die Enteignung via Landumlegung *die gerechteste Form,* weil sie die mehr oder weniger einseitigen Teilenteignungen bei Strassenausbau und -korrektion vermeidet und weil in vielen Fällen der Neuerschliessung von Quartieren Baugrundstücke zerschnitten würden. Durch die Genehmigung der Baulandumlegung – im Kanton Solothurn ist der Regierungsrat zuständig – gelangt die Gemeinde aussergrundbuchlich in das Eigentum am Erschliessungsareal. Sie hat nach den für das Enteignungsrecht üblichen Grundsätzen den Landerwerb zu *entschädigen.*

Deutlich *zu trennen* sind *die Umlegungskosten* einerseits und *die Erschliessungskosten* anderseits. Erschliessungskosten können nur im Rahmen von Gesetz und Reglement auf die Grundeigentümer verlegt werden. Die Verlegung der Umlegungskosten muss nicht reglementarisch normiert sein. Sie sind nach Massgabe des Umlegungsvorteils – in der Regel nach neu zugeteilten Flächen – erstens auf die Grundeigentümer und zweitens auf die Gemeinde – welche Erschliessungsareal zugeteilt erhält – zu verlegen. Der Gemeindeanteil gehört dann wiederum zu den Anlagekosten der Erschliessung.

4. Enteignungsentschädigung

4.1 Volle Entschädigung, nicht aber Bereicherung

Enteignung ist nur *gegen volle Entschädigung* zulässig. Dieser Grundsatz ist im eidgenössischen Enteignungsgesetz und in den kantonalen Erlassen enthalten, seien es besondere Enteignungsgesetze oder Abschnitte von Baugesetzen oder Einführungsgesetzen zum ZGB. Lehre und Praxis sind zusammengefasst zum Beispiel bei *Wiederkehr* (Die Expropriationsentschädigung, S. 19ff.) und *Imboden/Rhinow* (Band II, Nr. 128).

Der Enteignete soll *wirtschaftlich gleich gestellt sein, wie wenn die Enteignung nicht stattgefunden hätte.* Er soll nicht ärmer werden; die Enteignung darf ihn aber auch nicht reicher machen (vgl. *Imboden/Rhinow,* Band II, Nr. 128; *Dubach,* in ZBl. 1978, Thesen auf S. 2).

4.2 Bestandteile der Entschädigung

Die Entschädigung für die Enteignung ist eine Einheit und wird als Einheit rechtskräftig. Die meisten Gesetze zerlegen sie schematisch in Teile, nämlich in Verkehrswert des enteigneten Rechts, Minderwert in verbleibenden Rechten und sogenannte Inkonvenienzen oder subjektive Nachteile (vgl. z. B. sol. EGZGB § 232; *Wiederkehr,* aaO., S. 19, 67 und 103). Die Methoden der Ermittlung der richtigen Entschädigung sind hier nicht zu erläutern. Festzuhalten ist, dass sämtliche Nachteile der Enteignung entschädigt werden müssen, reine Affektionsinteressen aber ausscheiden (vgl. *Wiederkehr,* aaO., S. 25). Auszuräumen ist der Irrtum, Verkehrswert sei der Baulandpreis. Die Werte können gleich sein, sind es aber meist nicht, wie die Praxis zeigt.

5. Enteignung und Beitragsrecht

5.1 Das Problem

Das Problem stellt sich dann, *wenn nicht ganze Grundstücke enteignet werden,* also bei der Teilenteignung. Dann verbleibt dem Grundeigentümer *noch Land, welchem der Vorteil eines öffentlichen Wertes anwachsen kann.* Die Grundsätze des Beitragsrechtes und der Vorzugslasten sind hier nicht zu erläutern. Jedoch stellt sich die Frage, wie Enteignungsentschädigung und Beitragserhebung in Einklang zu bringen sind. *Konkret:* Die Gemeinde enteignet für eine Erschliessungsanlage Teile der angrenzenden Grundstücke und schuldet als Enteignerin den Grundeigentümern Entschädigungen. Anderseits bringt sie mit dem Werk die Erschliessung des Grundeigentums oder deren Verbesserung. Die Erschliessung ist ein Vorteil, der einer bestimmten Kategorie von Eigentümern und nicht dem Jedermann erwächst, also ein Sondervorteil oder ein Vorzug. Dafür kann die Gemeinde die Vorteilsbeiträge oder Vorzugslasten erheben. Sie muss es, wie bereits vorher festgestellt wurde.

Das positive Recht begnügt sich meist nicht mit der Beitragsordnung, sondern schreibt in den Enteignungsgesetzen oder Teilgesetzen vor, dass *bei Ausmittlung der Entschädigung die Vorteile des öffentlichen Werkes billig zu berücksichtigen bzw. anzurechnen* seien. Ist diese Berücksichtigung zulässig, und wann ist sie möglich? Die Antwort darauf sollen die folgenden Thesen und Folgerungen sein.

5.2 Thesen und Folgerungen

a) Der enteignungs- und der beitragsrechtliche Vorteil

Enteignungsgesetze schreiben zwar die Berücksichtigung von «besondern» Vorteilen vor. Es muss sich jedoch um einen *besondern Vorteil* handeln, *der nur dem Enteigneten erwächst,* nicht auch andern Grundeigentümern, die nicht enteignet werden. *Luder* (aaO., S. 119) formuliert diesen Grundsatz wie folgt:

> «Der Grund dieser Einschränkung liegt darin, dass es der Rechtsgleichheit widerspricht, wenn dem Eigentümer, der Land abtreten muss, der Vorteil aus dem Werk angerechnet wird, während andere Eigentümer, die ebenfalls Vorteile erfahren, aber nicht enteignet werden, die Vorteile unentgeltlich empfangen dürfen.»

Die Abschöpfung der Vorteile ist durch besondere *Erlasse über Grundeigentümerbeiträge* zu regeln. Die Gemeinden haben nach den kantonalen Rechten – und überdies aufgrund bestimmter eidgenössischer Erlasse – das Recht und die Pflicht, Vorteile via Beiträge abzuschöpfen. Zur Anwendung gelangen entweder gemeindeeigene Reglemente oder kantonale Normalreglemente. Folgende Feststellung zum Beitragsrecht drängt sich hier auf: Abgeschöpft werden können nur *Sondervorteile der Erschliessung.* Anlagen, die ebensosehr dem Durchgangsverkehr, dem öffentlichen Interesse und jedermann in gleichem Masse dienen, begründen keinen Sondervorteil der anstossenden Grundstücke oder beinhalten nur noch einen geringen Erschliessungsanteil, welcher via Vorzugslasten abgeschöpft werden kann. Die Beitragserhebung und -berechnung hat sich also auch

heute am Vorteilsprinzip zu orientieren und auf die Grundsätze der Vorzugslasten (vgl. dazu *Imboden/Rhinow,* Band II, Nr. 111), Bezug zu nehmen.

b) Die Abgrenzung der Vorteilsarten
In der Praxis lässt sich *der reine Erschliessungsanteil* einer Anlage *rechnerisch kaum genau ermitteln.* Bei den meisten Anlagen muss die Abgrenzung Anteil Erschliessung, Vorteil/Anteil öffentliches Interesse erfolgen, und sie wird *schematisch* vorgenommen. Solche schematische Verteiler sind so lange anerkannt, als sie im Einzelfall nicht zu offensichtlichen Ungenauigkeiten und Unverhältnismässigkeiten führen. Diese praktische Ausgestaltung des Beitragsrechts nimmt Unebenheiten in Kauf und kann dazu führen, dass in Einzelfällen oder bei einzelnen Anlagen nicht der ganze Vorteil abgeschöpft wird. Trotzdem ist die Leistungspflicht der Grundeigentümer erfüllt. Es wäre Sache des Gemeinwesens, auf dem Wege der Gesetzgebung die volle Abschöpfung zu normieren.

Die Vorteile sind *bei Ermittlung der Enteignungsentschädigung nicht mehr zu berücksichtigen.* Eine solche Anrechnung müsste zur Benachteiligung des Enteigneten führen und würde gegen das Gebot der Rechtsgleichheit verstossen. Erstens ist die Vorteilsanrechnung durch das Beitragsrecht zu normieren. Zweitens wird es in der Praxis kaum je dazu kommen, dass bei Teilenteignungen alle Grundeigentümer Land bzw. relativ gleich viel Land abtreten. Teilenteignungen werden häufig nur einseitig erfolgen. Jeder Grundeigentümer bezahlt den gleichen Beitrag – schlimmstenfalls keinen, wenn die gesetzliche Grundlage fehlen sollte. Wenn der Enteignete noch zusätzlich eine Vorteilsanrechnung auf sich nehmen müsste, wäre er geschädigt und rechtsungleich behandelt.

Es müsste sich um einen *wirklich besondern Vorteil* eines einzelnen Grundstücks handeln, wollte man bei der Enteignungsentschädigung noch eine Anrechnung vornehmen. *Dubach* (in ZBl 1978, S. 6) hat versucht, einen solchen Fall zu konstruieren. Die praktische Bedeutung ist jedoch kaum gegeben.
Die klare Trennung von Enteignungsentschädigung und Beitragsrecht dient der *Rechtssicherheit,* den Interessen der *Grundeigentümer* und dem Wunsch der Gemeinden nach *einfach zu handhabenden Grundsätzen.*

c) Bemessung der Entschädigung bei Teilenteignungen
Die Entschädigungspraxis der Gemeinden – es geht hier in erster Linie um solothurnische Verhältnisse –, welche *schematisch bei Teilenteignungen für Erschliessungsanlagen als Enteignungsentschädigung zum Beispiel einen Drittel des Baulandpreises zusprach,* ist längst *überholt* und von den Gerichten als ungenügend und in vielen Fällen als falsch erkannt worden. Wesentlicher Grund dieser Praxis sind die Anrechnung von Vorteilen und der Hinweis auf ungenügende Reglemente. Die Schätzungskommission hat in ihrer Praxis dann, wenn Beiträge erhoben werden, die Berücksichtigung von Vorteilen nicht als Reduktionsfaktor anerkannt. Sie wird diese Praxis konsequent anwenden und ist grundsätzlich durch Entscheide des Verwaltungsgerichts geschützt (vgl. *Luder,* aaO., S. 120).
Das bedeutet *nicht,* dass Gemeinden für *Teilenteignungen* an Erschliessungsanlagen *einfach den Baulandpreis* zu entschädigen haben. Sie müssen abkommen von der *Verwechslung von Baulandpreis und Verkehrswert.* Entscheidend sind die Stärke des Eingriffs und der Wert der wegfallenden Parzelle. Zu entschädigen ist der Verlust, der dem heutigen Gesamtgrundstück durch die Teilenteignung zustösst (*Imboden/Rhinow,* Band II, Nr. 128 V; *Luder,* aaO., S. 107ff.; *Wiederkehr,* aaO., S. 69ff.). *Die Teilfläche* wird *selten einen «Verkehrswert»* haben, weil solche Stücke nicht im freien Handel, sondern praktisch nur von Gemeinwesen erworben werden.

Sicher ist aufgrund der neuen Praxis, dass überbaute Grundstücke anders zu behandeln sind als reines Bauland. Die solothurnische Praxis ist dazu übergegangen, im Regelfall der Teilenteignung von *Bauland* den Wert des Rohbaulandes vor Erschliessung bzw. Erstellung des öffentlichen Werkes zu entschädigen. Bei *überbauten Grundstücken* wird sich marktmässig kein Quadratmeterpreis feststellen lassen, sondern in der Regel die Entschädigung nach Ermessen festzusetzen sein, eine Entschädigung, die den ganzen Verlust abgilt. Dabei sind sich die Gerichte darüber im klaren, dass den Gemeindeinstanzen kaum etwas anderes bleibt als doch einen – wenn auch fiktiven – Quadratmeterpreis zu bestimmen, weil der Normalverbraucher nie verstehen will, weshalb die Entschädigung nicht strikte und stur nach Anzahl Quadratmeter bestimmt wird.

Besondere Nachteile der Enteignung müssen im Einzelfall entschädigt werden (besondere Schwere des Eingriffs, Beeinträchtigung der subjektiven Lage in Form von Inkonvenienzen, usw.; vgl. dazu *Wiederkehr,* aaO., S. 103ff.; *Luder,* aaO., S. 116ff.; *Imboden/Rhinow,* Band II, Nr. 128 VI).
Es wird keineswegs übersehen, dass die Durchsetzung einer modernen Entschädigungspraxis und der Einzelfallbeurteilung *den Gerichten überlassen* sein wird; denn der Gemeinderat dürfte kaum in der Lage sein, unterschiedliche Entschädigungen «durchzustehen». Die gefestigte Gerichtspraxis wird den Gemeinden den Weg zeigen.

5.3 Schlussbemerkung
Als Hausaufgabe der Vertreter von Gemeinden und Kantonen ist der Wunsch mitzugeben, dass *der Kanton die gesetzlichen Grundlagen schafft,* welche die Gemeinden zur Beitragserhebung berechtigt und vor allem auch verpflichtet, und *die Gemeinde neue und genügende Reglemente erhält,* welche ihr die Arbeit erleichtern und die Beitragserhebung aufzwingen. Die Gemeinde muss *vor* Rechtskraft und Durchsetzung der Erschliessungsplanung in den Besitz jener Normen gelangen, die ihr die Vorteilsabschöpfung ermöglichen. Ohne diese positivrechtliche Ordnung darf keine neue Erschliessung mehr in Angriff genommen werden; die Behörden der Gemeinden würden sonst fahrlässig handeln.

Literatur
Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I + II, 5. Auflage.
Luder, Die Praxis des Verwaltungsgerichtes des Kantons Solothurn zur Enteignungsentschädigung, Festgabe Franz Josef Jeger, 1973, S. 101ff.
Dubach, Die Berücksichtigung der besseren Verwendungsmöglichkeit und der werkbedingten Vor- und Nachteile bei der Festsetzung der Enteignungsentschädigung nach Bundesrecht, in ZBl. 1978 S. 1ff.