



Fall-Nr.:	B 2020/259
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	16.09.2021
Entscheiddatum:	17.08.2021

### Entscheid Verwaltungsgericht, 17.08.2021

**Entschädigung aus enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkung (materielle Enteignung), Verzinsung der Entschädigung. Art. 51 Abs. 3 EntG, Art. 26 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 RPG. Die Verzinsung der Entschädigung aus materieller Enteignung bildet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Teil des bundesrechtlichen Anspruchs auf volle Entschädigung gemäss Art. 26 Abs. 2 BV bzw. Art. 5 Abs. 2 RPG. Nach der Rechtsprechung steht dem Grundeigentümer, der durch eine materielle Enteignung betroffen wird, grundsätzlich von dem Tage an ein Anspruch auf Verzinsung der Entschädigung zu, an dem er unmissverständlich um Vergütung für den Eingriff ersucht. Ob es angesichts der bundesrechtlichen Vorgaben zulässig ist, den Beginn des Zinsenlaufs durch eine Bestimmung im kantonalen Recht von der förmlichen Einreichung eines Entschädigungsbegehrens bei der zuständigen kantonalen Instanz – hier der Schätzungskommission für Enteignungen – abhängig zu machen, kann offen gelassen werden. Die Auslegung von Art. 51 Abs. 3 EntG ergibt nämlich, dass es nach st. gallischem Enteignungsrecht für den Beginn des Zinsenlaufs genügt, dass die Entschädigung unmissverständlich gegenüber dem Gemeinwesen – das heisst der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, von welcher die materielle Enteignung ausgeht und gegenüber der (allein) ein allfälliger Anspruch auf eine entsprechende Entschädigung besteht – geltend gemacht wird. Dies erfolgte vorliegend ausdrücklich in der Einsprache des Rechtsvorgängers des Beschwerdeführers gegen die erstmalige öffentliche Auflage des betreffenden revidierten Zonenplans. Darauf ist unter den gegebenen konkreten Umständen abzustellen (Verwaltungsgericht, B 2020/259).**

**Entscheid vom 17. August 2021**

Besetzung



## St.Galler Gerichte

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn, Verwaltungsrichterinnen Zindel und Reiter,  
Verwaltungsrichter Steiner; a.o. Gerichtsschreiber Kapsahili

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_\_\_,**

**Beschwerdeführer,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Joos, Scheiwiler & Partner  
Rechtsanwälte, Marktplatz 4, Postfach 646, 9004 St. Gallen,

gegen

**Schätzungskommission für Enteignungen des Kantons St. Gallen,** Herr lic. oec.  
Raphael Kühne, Präsident, Bauernweid 6, 9230 Flawil,

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde X.\_\_\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Entschädigung aus enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkung (materielle  
Enteignung) / Verzinsung der Entschädigung**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

A.\_\_\_\_ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000Y\_\_\_\_, P.\_\_\_\_, Grundbuch Y.\_\_\_\_, in der



Politischen Gemeinde X.\_\_. Der Ortsteil, in dem das Grundstück liegt, gehörte bis zur Vereinigung mit der Politischen Gemeinde X.\_\_ per 1. Januar 2013 zur Politischen Gemeinde Y.\_\_. Das Grundstück umfasst heute 1'617 m<sup>2</sup>. A.\_\_ erwarb es per 24. Juni 2014 mittels Schenkung von seinem Vater B.\_\_.

### **B.**

Im Rahmen einer Revision ihrer Ortsplanung legte die damalige Politische Gemeinde Y.\_\_ erstmals vom 27. Januar bis 25. Februar 2010 einen revidierten Zonenplan öffentlich auf. Dieser sah die Auszonung einer Teilfläche des damaligen Grundstücks Nr. 0000\_\_ aus der Wohn /Gewerbezone (WG2) in die Grünzone Freihaltung vor. B.\_\_, vertreten durch den heutigen Rechtsvertreter von A.\_\_, erhob am 24. Februar 2010 Einsprache gegen diesen Zonenplan. Er beantragte, auf die Auszonung sei zu verzichten. Eventualiter machte er ausdrücklich einen enteignungsrechtlichen Anspruch auf volle Entschädigung des Minderwertes geltend.

Bei den darauffolgenden Verhandlungen kamen die Politische Gemeinde Y.\_\_ und B.\_\_ überein, dass im Gegenzug für dessen Einverständnis mit der erwähnten Auszonung ein Teil des Grundstücks Nr. 0000\_\_ (heute Nr. 0000Y\_\_) sowie das – damals ebenfalls ihm gehörende – Grundstück Nr. 0001\_\_ (heute Nr. 0001Y\_\_) kompensationsweise der Kernzone Q.\_\_ zugewiesen würden. Nach Verhandlungen mit weiteren Einsprechern zog der Gemeinderat Y.\_\_ den Zonenplan am 16. Februar 2011 in Wiedererwägung und verabschiedete die angepassten Instrumente der (revidierten) Ortsplanung. Am 17. Februar 2011 schrieb er die Einsprache von B.\_\_ am Protokoll als gegenstandslos ab.

Vom 23. Februar bis 24. März 2011 legte der Gemeinderat den angepassten Zonenplan öffentlich auf. Dieser sah unbestrittenermassen die erwähnten Zuweisungen eines Teils des damaligen Grundstücks Nr. 0000\_\_ sowie des damaligen Grundstücks Nr. 0001\_\_ zur Kernzone vor. Am 24. März 2011 erhob B.\_\_ auch gegen diesen Zonenplan Einsprache. Er tat dies "vorsorglich" in dem Sinne, als er mit dem Zonenplan einverstanden war, sich jedoch für den Fall absichern wollte, dass die zu seinen Gunsten vorgesehene kompensationsweisen Einzonungen nicht rechtskräftig würden. Das zuvor (eventualiter) gestellte Entschädigungsbegehren wiederholte er in dieser Eingabe nicht. Nachdem keine weiteren Einsprachen eingegangen waren, wies der Gemeinderat die Einsprache von B.\_\_ mit Entscheid vom 14. Juni 2011 ab. Im Protokollauszug ist festgehalten, B.\_\_ habe "als Kompensation für die Zuweisung eines Teils seines Grundstücks Nr. 0000\_\_ zur Grünzone Freihaltung eine 'Ersatzfläche' in der Kernzone Q.\_\_ eingezont erhalten [...], welche andernfalls nicht eingezont worden wäre" (Vorakten Schätzungskommission [nachfolgend vi-act.] 1/7 Erwägung 3.4). B.\_\_



focht den Entscheid vom 14. Juni 2011 nicht an.

Im Frühjahr 2013 erfuhren B.\_\_ bzw. A.\_\_, dass die erwähnten Einzonungen in die Kernzone nicht rechtskräftig geworden waren, weil es offenbar – einerseits – zu einem Planungsfehler zwischen der öffentlichen Auflage und der Genehmigung gekommen war und – andererseits – das Baudepartement die Einzonungen nicht genehmigt hatte. Aus diesem Grund wurden erneut Verhandlungen geführt. Anlässlich einer Besprechung vom 25. Juni 2013 vereinbarten die Beteiligten unter anderem, dass der Rechtsvertreter von B.\_\_ bzw. A.\_\_ der Stadt X.\_\_ einen Vorschlag unterbreiten werde, wie der "Planungsfehler" zu entschädigen sei. Am 28. Juli 2015 – nachdem in der Zwischenzeit ein Teilzonenplan erlassen worden war, auf dessen Basis rund 260 m<sup>2</sup> des heutigen Grundstücks Nr. 0002Y\_\_ zu Gunsten der Familie AB.\_\_ der Wohn- und Gewerbezone zugewiesen wurden – übermittelte der Rechtsvertreter ein die "verbleibende" Fläche von 1'357 m<sup>2</sup> (1'617 m<sup>2</sup> ausgezonte Fläche abzüglich 260 m<sup>2</sup>) betreffendes Entschädigungsbegehren an den Stadtrat X.\_\_. Es folgten weitere Verhandlungen sowie eine Schätzung durch eine neutrale Fachperson. Eine Einigung erzielten die Beteiligten indes auch hernach nicht.

### C.

Am 25. Juli 2019 reichte A.\_\_ ein Entschädigungsbegehren an die Schätzungskommission für Enteignungen des Kantons St. Gallen (nachfolgend Schätzungskommission) ein. Er beantragte insbesondere eine Entschädigung für die Auszonung der Fläche von 1'357 m<sup>2</sup> zuzüglich Zins seit 17. Oktober 2012. Nach durchgeführter Einigungsverhandlung mit Augenschein verpflichtete die Schätzungskommission die Stadt X.\_\_ mit Entscheid vom 30. November 2020, dem Grundeigentümer von Grundstück Nr. 0000Y\_\_ für die von der Eigentumsbeschränkung auf Grundstück Nr. 0000Y\_\_ betroffene Fläche von 1'357 m<sup>2</sup> eine Entschädigung von CHF 424'020 nebst Zins zu 2,75% seit 26. Juli 2019 zu bezahlen (Dispositiv Ziffer 1).

### D.

A.\_\_ (Beschwerdeführer) erhob gegen den am 3. Dezember 2020 versandten Entscheid der Schätzungskommission (Vorinstanz) durch seinen Rechtsvertreter mit Eingabe vom 30. Dezember 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragt, Ziffer 1 des angefochtenen Entscheids sei insofern aufzuheben, als die Stadt X.\_\_ verpflichtet worden sei, für die ihm zugesprochene Entschädigung Zins zu 2,75% seit 26. Juli 2019 zu bezahlen. Die Stadt X.\_\_ sei zu verpflichten, auf der zugesprochenen Entschädigung Zins zu 2,75% seit 17. Oktober 2012 zu bezahlen. Mit Beschwerdeergänzung vom 18. Januar 2021 beantragte der Beschwerdeführer neu, eventualiter sei der Zins zu



2,75% seit 29. Juli 2015 zuzusprechen. Am 1. Februar 2021 verzichtete die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung und einen Antrag und verwies auf den angefochtenen Entscheid. Mit Eingabe vom 1. März 2021 liess sich die Politische Gemeinde X.\_\_\_\_ (Beschwerdegegnerin) vernehmen und beantragte die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Am 16. April 2021 nahm der Beschwerdeführer Stellung zu den Eingaben der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich am 5. Mai 2021 dazu. Der Beschwerdeführer verzichtete stillschweigend auf eine Antwort.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1. Eintreten**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 3<sup>bis</sup> des Enteignungsgesetzes; sGS 735.1, EntG). Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, da eine Rechtsfrage erstmals zu beurteilen ist (Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1). Der Beschwerdeführer, der mit seinem Begehren betreffend den Beginn des Zinsenlaufs vor Vorinstanz unterlag, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der erstmals in der Beschwerdeergänzung gestellte Antrag, eventualiter sei der Zins zu 2,75% seit 29. Juli 2015 zuzusprechen, stellt eine (eventuelle) Reduktion des in der Beschwerde vom 30. Dezember 2020 gestellten Hauptbegehrens dar und ist zulässig (kein neues Begehren im Sinne von Art. 61 Abs. 3 VRP; vgl. VerwGE B 2007/218 vom 13. März 2008 E. 2.2; Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 12 zu Art. 61 VRP). Die Beschwerde gegen den am 3. Dezember 2020 versandten Entscheid (Zustellung am 4. Dezember 2020) wurde mit Eingabe vom 30. Dezember 2020 unter Berücksichtigung der Gerichtsferien rechtzeitig erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 145 Abs. 1 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO). Sie erfüllt zusammen mit der Beschwerdeergänzung vom 18. Januar 2021 inhaltlich und formal die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



### 2. Streitgegenstand

Der Beschwerdeführer ficht weder die Höhe der von der Vorinstanz zugesprochenen Entschädigung von CHF 424'020 noch des Zinssatzes von 2,75% an. Er beanstandet den vorinstanzlichen Entscheid einzig in Bezug auf den Beginn des Zinsenlaufs. Diesen setzte die Vorinstanz – entsprechend der Einreichung des Entschädigungsbegehrens bei ihrem Präsidenten mit Eingabe vom 25. Juli 2019 – auf den 26. Juli 2019 fest. Der Beschwerdeführer hält dafür, die Vorinstanz hätte ihm Zinsen bereits ab 17. Oktober 2012 – an diesem Datum trat der revidierte Zonenplan gemäss seinem unbestrittenen Vorbringen in Kraft (vgl. auch Erwägung 1 des angefochtenen Entscheids) –, spätestens aber seit 29. Juli 2015 – am Vortag hatte der Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers ein Entschädigungsbegehren an den Stadtrat X.\_\_\_ gerichtet – zusprechen müssen. Die Beschwerdegegnerin vertritt den Standpunkt, die Vorinstanz habe den Beginn des Zinsenlaufs korrekt festgesetzt. Falls dem nicht so wäre, wäre allerdings auch der Zinssatz zu beanstanden bzw. zu senken (act. 10 S. 2). Letzterer Einwand ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht zu hören, zumal die Beschwerdegegnerin keine Beschwerde erhob und es keine Anschlussbeschwerde gibt.

Die Vorinstanz begründete den Beginn des Zinsenlaufs per 26. Juli 2019 wie folgt (vgl. Erwägung 2 des angefochtenen Entscheids): Der Sichtweise des Beschwerdeführers, wonach die Anspruchserhebung bereits in der Einsprache vom 24. Februar 2010 erfolgt sei, stehe die spezialgesetzliche kantonale Bestimmung von Art. 51 Abs. 3 EntG entgegen. Angesichts der ausdrücklichen Gesetzesbestimmung von Art. 51 Abs. 3 EntG werde die Entschädigung zwingend ab Einreichung des Entschädigungsbegehrens verzinst. Die Einsprache vom 24. Februar 2010 könne nicht als Entschädigungsbegehren im Sinne des kantonalen Enteignungsgesetzes angesehen werden. Hinzu komme, dass die Geltendmachung in der Einsprache vom 24. Februar 2010 vor Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung erfolgt sei und deshalb als vorsorglich erhobener Anspruch gegenüber der klaren Bestimmung von Art. 51 Abs. 3 EntG nicht stärker gewichtet werden könne. Die Vorschriften des kantonalen Gesetzes über die Enteignung würden gemäss Art. 50 Abs. 2 EntG sachgemäss für die Folgen enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkungen angewendet. Demnach sei das Entschädigungsbegehren, wie es in Art. 51 Abs. 3 EntG als rechtlich massgebliche Eingabe gefordert sei (insofern habe das kantonale Enteignungsrecht für den Beginn des Zinsenlaufs ein Formerfordernis geschaffen), gestützt auf Art. 27 Abs. 1 lit. b EntG beim Präsidenten der Schätzungskommission schriftlich einzureichen. Dieser Vorgang sei erstmals mit Eingabe vom 25. Juli 2019 erfolgt, weshalb für den Beginn des Zinsenlaufs auf dieses Datum abzustellen sei.



Es bedarf in einem ersten Schritt der Klärung, ob mit Blick auf die massgeblichen Rechtsgrundlagen für den Beginn des Zinsenlaufs auf die Einreichung eines Entschädigungsbegehrens bei der Schätzungskommission abzustellen ist oder auch eine Geltendmachung gegenüber dem Gemeinwesen genügt (vgl. Erwägung 3 nachfolgend). In einem zweiten Schritt ist zu untersuchen, wann der Beschwerdeführer vorliegend sein Entschädigungsbegehren geltend machte (vgl. Erwägung 4 nachfolgend). Daraus ergibt sich der Beginn des Zinsenlaufs (vgl. Erwägung 5 nachfolgend).

### 3. Rechtsgrundlagen

#### 3.1. Bundesrechtliche Vorgaben

Die Verzinsung der Vergütung aus materieller Enteignung bildet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Teil des bundesrechtlichen Anspruchs auf volle Entschädigung gemäss Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) bzw. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG; BGE 125 II 1 E. 1a; BGer 1A.104/2000 vom 20. Oktober 2000 = ZBI 102/2001 S. 550 E. 6b; E. Riva, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 245 zu Art. 5 RPG; B. Waldmann/P. Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 84 zu Art. 5 RPG). Der Zins hat dabei den Charakter eines Schadenszinses. Mit ihm wird der Schaden abgegolten, der dem Grundeigentümer dadurch entsteht, dass er im Zeitpunkt des Eigentumseingriffs nicht sofort entschädigt wird und die Vergütung ertragsbringend anlegen kann (BGE 125 II 1 E. 3b; 114 Ib 174 E. 4; 97 I 809 E. 3a zweiter Absatz; zit. Urteil 1A.104/2000, a.a.O.; R. Merker, Der Grundsatz der "vollen Entschädigung" im Enteignungsrecht, Zürich 1975, S. 92 f.).

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung steht dem Grundeigentümer, der durch eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPG betroffen wird, grundsätzlich von dem Tage an ein Anspruch auf Verzinsung der Entschädigung zu, an dem er unmissverständlich um Vergütung für den Eingriff ersucht, frühestens aber ab Entstehen der Forderung bei Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung (BGE 114 Ib 174 E. 4; 113 Ib 30 E. 3a, 112 Ib 496 E. 4, 109 Ib 257 E. 2; 108 Ib 334 E. 7b; BGer 1A.104/2000 E. 6b; Riva, a.a.O., N 247 zu Art. 5 RPG). Das Bundesgericht betrachtet dies als Mindestanforderung (BGE 112 Ib 496 E. 2b S. 504 [Hervorhebung hinzugefügt]: "deve fruttarli *almeno* dal momento in cui il proprietario ha manifestato inequivocabilmente la sua intenzione di farsi risarcire"; siehe auch H. Aemisegger,



Raumplanung und Entschädigungspflicht, Bern 1983 [nachfolgend Entschädigungspflicht], S. 74).

Zwar hat sich das Bundesgericht bislang, soweit ersichtlich, nicht explizit dazu geäußert, ob es gestützt auf eine entsprechende kantonale Gesetzesbestimmung zulässig ist, zur Auslösung des Zinsenlaufs eine förmliche Einreichung eines Entschädigungsbegehrens bei der zuständigen kantonalen Instanz zu verlangen. Soweit die hier im Streit liegende Bestimmung überhaupt einer solchen Auslegung zugänglich ist (vgl. dazu Erwägung 3.2 nachfolgend), erscheint dies jedoch zumindest fraglich:

In BGE 113 Ib 30 entschied das Bundesgericht, die Absichtsäußerung erfordere nicht zwingend eine förmliche Geltendmachung vor der zuständigen Behörde (so ausdrücklich die Regeste zu E. 3b). Weiter hat das Bundesgericht bereits festgehalten, dass es den Anforderungen der in aArt. 22<sup>ter</sup> BV und Art. 5 RPG verankerten vollen Entschädigung widerspräche, übermässig formalistische Anforderungen an die Willensbekundung zu stellen. Es sei notwendig – und ausreichend –, dass das Gemeinwesen nach Treu und Glauben Kenntnis davon erlange, dass der Grundeigentümer im konkreten Fall eine Entschädigung verlange (BGE 112 Ib 496 E. 4 S. 512). Die zitierten Entscheide hatten zwar keine einschlägige Gesetzesbestimmung, welche ein Formerfordernis vorsah, zum Gegenstand. Hinweise darauf, dass die erwähnten Grundsätze unter einem entsprechenden Vorbehalt stünden, lassen sich den Entscheiden allerdings nicht entnehmen. Dies macht denn auch Sinn, führt man sich die Ratio der dargelegten Rechtsprechung vor Augen. Diese geht gemäss Bundesgericht dahin, dass eine Eigentumsbeschränkung in bestimmten Fällen weder die bestehende Nutzung noch das aus dem Grundstück fliessende Einkommen beschneide. Unter Umständen habe der Grundeigentümer auch Anlass, mit der Geltendmachung seiner Rechte zuzuwarten. Weil eine Planungsmassnahme sehr verschiedene Sachlagen betreffen und unterschiedliche Folgen auslösen könne, sei es gerechtfertigt, vom Eigentümer eine eindeutige Willenserklärung, wonach er die Entschädigungsforderung geltend mache, zu verlangen (BGE 114 Ib 283 E. 2a; 112 Ib 496 E. 4; 97 I 809 E. 3a S. 818). Der vom Bundesgericht gebilligte Aufschub des Beginns des Zinsenlaufs ist mithin nicht etwa als Ausdruck einer kantonalen Autonomie bei der Regelung des Entschädigungsumfangs zu verstehen, sondern vielmehr als eine zeitlich beschränkte Ausnahme vom bundesrechtlichen Grundsatz der vollen Entschädigung – zu der, wie erwähnt, auch der (Schadens-)Zins gehört. Diese Ausnahme findet ihre Rechtfertigung im passiven Verhalten des Eigentümers. Sobald dieser indes klar zu erkennen gibt, dass er entschädigt werden will und das



Gemeinwesen Kenntnis hiervon erlangt, entfällt die Rechtfertigung für einen weitergehenden Aufschub des Zinsenlaufs. Für eine solche Einschränkung des Grundsatzes der vollen Entschädigung ist denn auch kein sachlicher Grund bzw. kein schützenswertes – nicht rein fiskalisches (vgl. BGE 111 Ia 93 E. 2b) – öffentliches Interesse auszumachen, was die Beschwerdegegnerin auch nicht behauptet. Schliesslich erschiene ein entsprechender Aufschub des Zinsenlaufs auch mit Blick auf die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) als problematisch. Ab Inkrafttreten der eine materielle Enteignung darstellenden Eigentumsbeschränkung befindet sich das Gemeinwesen nämlich in derselben Situation wie bei einer vorzeitigen Besitzeinweisung, bei welcher die Zinspflicht bereits ab Vollzug besteht (vgl. Art. 38 Abs. 2 EntG; siehe dazu BGE 112 Ib 496 mit Bezug auf die insoweit vergleichbare Regelung in Art. 76 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Enteignung; SR 711).

Ob es unter diesen bundesrechtlichen Vorgaben zulässig ist, den Beginn des Zinsenlaufs durch eine entsprechende Bestimmung im kantonalen Recht von der förmlichen Einreichung eines Entschädigungsbegehrens bei der zuständigen kantonalen Instanz – hier der Schätzungskommission – abhängig zu machen, braucht hier nicht abschliessend beantwortet zu werden. Selbst wenn nämlich davon ausgegangen würde, eine solche Regelung vertrage sich mit dem erläuterten Regime, wäre darauf nicht abzustellen, zumal sich, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, in Bezug auf Art. 51 Abs. 3 EntG keine einschlägige gesetzgeberische Absicht ergibt.

### **3.2. Auslegung von Art. 51 Abs. 3 EntG**

Art. 51 Abs. 3 EntG nennt als zeitlichen Anknüpfungspunkt für den Zinsenlauf die "Einreichung des Entschädigungsbegehrens". Dem Wortlaut der Bestimmung lässt sich nicht entnehmen, ob damit das formelle Anhängigmachen eines Antrags bei der Schätzungskommission (vgl. Art. 53 Abs. 1 EntG) gemeint ist oder die Einreichung beim beteiligten Gemeinwesen genügt. Insofern erweist sich der Wortlaut von Art. 51 Abs. 3 EntG als unklar. Daran ändert entgegen der Vorinstanz nichts, dass der Begriff des Entschädigungsbegehrens auch in Art. 27 Abs. 1 lit. b EntG Erwähnung findet. Allein daraus lässt sich nicht schliessen, das Gesetz meine mit "Entschädigungsbegehren" immer nur jene Begehren, die der Schätzungskommission eingereicht würden. Dies gilt umso mehr angesichts des Umstands, dass Art. 50 Abs. 2 EntG (im Abschnitt "Folgen enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkungen") lediglich auf die Vorschriften dieses Gesetzes über die Entschädigung verweist. Von diesem Verweis erfasst sind einzig die Artikel 14 bis 19 EntG, nicht aber jene über das Verfahren, zu denen Art. 27 Abs. 1 lit. b EntG gehört. Der Wortlaut von Art. 51 Abs. 3 EntG vermag demnach nebst der vorinstanzlichen Deutung (Einreichung bei der Schätzungskommission nötig) gerade



auch jene des Beschwerdeführers (Einreichung beim Gemeinwesen genügt) zu stützen. Art. 51 Abs. 3 EntG ist deshalb auszulegen.

Als aufschlussreich erweist sich dabei ein Blick in die Materialien: Art. 51 Abs. 3 EntG geht auf den im Wesentlichen gleichlautenden Art. 55 Abs. 3 EntG ("Die Entschädigung ist ab Einreichung des Entschädigungsbegehrens [...] zu verzinsen") im Entwurf des Regierungsrats zum Enteignungsgesetz zurück. Die Botschaft des Regierungsrats vom 24. August 1982 (ABI 1982, 1289 ff. [nachfolgend Botschaft]) hielt dazu fest, die Bestimmung enthalte eine besondere Regel für die Verzinsung von Entschädigungen aus materieller Enteignung. Sie lehne sich an die Bestimmungen anderer Kantone und an die bundesgerichtliche Rechtsprechung (Hinweis auf BGE 97 I 817 f.) an (S. 1307). Im zitierten Grundsatzentscheid bejahte das Bundesgericht die Verfassungskonformität einer vom Verwaltungsgericht des Kantons Bern aufgestellten Regelung, wonach die Pflicht zur Verzinsung der Entschädigung (erst) in dem Zeitpunkt beginnt, wo der Entschädigungsanspruch "gegenüber dem Gemeinwesen in unverkennbarer Weise geltend gemacht wird" (vgl. insbesondere E. 3a in fine). Im konkreten Fall erblickte das Bundesgericht diese Geltendmachung darin, dass die betroffenen Grundeigentümer sich in entsprechenden Briefen an die betreffende Gemeinde bzw. deren Organe gerichtet hatten. Hingegen ist im Entscheid keine Rede von einem weitergehenden – sprich über den Zeitpunkt der Geltendmachung gegenüber dem Gemeinwesen hinausgehenden – Aufschub des Zinsenlaufs. Sodann ist nicht ersichtlich, dass andere Kantone zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft eine Regelung gekannt hätten, wonach der Zinsenlauf ab dem Zeitpunkt der förmlichen Einreichung des Entschädigungsbegehrens bei der zuständigen Instanz beginnt (vgl. H. Aemisegger, Gesetzliche Grundlagen über die Entschädigung von Eigentumsbeschränkungen, Bern 1978, S. 41, betreffend die Regelungen der Kantone Zürich, Aargau und Waadt [Verzinsung jeweils spätestens ab Geltendmachung, ohne dass eine Verfahrenseinleitung erwähnt wird]; siehe auch *derselbe*, Entschädigungspflicht, S. 75 und 144 f., wo er die "vom Bundesgericht und auch von einigen kantonalen Gesetzgebern" getroffene Lösung als "am besten und [...] ausgewogen" bezeichnet; siehe ferner BGE 108 Ib 334 [vom 28. April 1982] E. 7 betreffend die damalige Rechtslage im Kanton Obwalden [Zinsenlauf ab Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung aufgrund der vorangehenden Geltendmachung in der Form von Verkaufsverhandlungen]). Die erwähnten Verweise in der Botschaft (kantonale Regelungen, bundesgerichtliche Rechtsprechung) lassen sich folglich nur dahingehend auffassen, dass der kantonale Gesetzgeber den Beginn des Zinsenlaufs auf den Zeitpunkt der unmissverständlichen Geltendmachung (zumindest) gegenüber dem Gemeinwesen – das heisst der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, von welcher die



materielle Enteignung ausgeht und gegenüber der (allein) ein allfälliger Anspruch auf eine entsprechende Entschädigung besteht – festsetzen wollte, ohne dabei eine förmliche Einreichung bei der Schätzungskommission bzw. deren Präsidenten zu verlangen. Diese gesetzgeberische Absicht fand insofern Niederschlag im Gesetz, als die entsprechende Deutung, wie dargelegt (vgl. den vorangehenden Absatz), vom Wortlaut von Art. 51 Abs. 3 EntG gedeckt ist. Darauf ist somit abzustellen (vgl. S. Hrubesch-Millauer/M. Bosshardt, Die Einleitungsartikel des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Bern 2019, § 2 N 100 zweiter Spiegelstrich mit Hinweisen).

Nach dem Gesagten ist Art. 51 Abs. 3 EntG so auszulegen, dass für den Beginn des Zinsenlaufs nicht die Einreichung eines Entschädigungsbegehrens bei der Schätzungskommission bzw. deren Präsidenten erforderlich ist, sondern es genügt, dass der Grundeigentümer unmissverständlich gegenüber dem Gemeinwesen um Vergütung für den Eingriff ersucht. Dieser Schluss steht im Einklang mit der einschlägigen Literatur zu Art. 51 Abs. 3 EntG (vgl. B. Heer, Materielle Enteignung, in: Das neue st. gallische Enteignungsgesetz, St. Gallen 1985, S. 88, der mit Hinweis auf BGE 108 IB 344 E. 7b ausführt, Verkaufsverhandlungen mit dem Gemeinwesen seien einer Anmeldung der Forderung gleichzusetzen).

#### **4. Geltendmachung des Entschädigungsbegehrens**

Nachdem feststeht, dass es für den Beginn des Zinsenlaufs nicht auf die Einreichung des förmlichen Begehrens bei der Schätzungskommission bzw. deren Präsidenten ankommt, gilt es zu prüfen, wann der Beschwerdeführer bzw. dessen Rechtsvorgänger ihr Begehren gegenüber der Beschwerdegegnerin bzw. deren Rechtsvorgängerin geltend machen. Dabei ist vorzuschicken, dass es dem Beschwerdeführer nicht schadet, dass die ursprüngliche Geltendmachung des Entschädigungsbegehrens durch seinen Rechtsvorgänger und nicht durch ihn persönlich erfolgte. Die Beschwerdegegnerin behauptet denn auch nichts anderes.

##### **4.1.**

Was die übrigen Anforderungen an die Geltendmachung angeht, so genügt es, dass eine Entschädigung für den Fall verlangt wird, dass die Eigentumsbeschränkung nicht wieder aufgehoben werde (vgl. BGE 113 Ib 30 E. 3b; Riva, a.a.O., N 248 zu Art. 5 RPG mit weiteren Hinweisen). An den Inhalt der Erklärung des Entschädigungsberechtigten dürfen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Die Angabe eines bestimmten Forderungsbetrags wird nicht verlangt (vgl. BGer 1C\_98/2010 vom 13. August 2010 E. 3.2). Entgegen der Vorinstanz kann es auch nicht darauf ankommen, ob die Geltendmachung vor oder nach dem Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung



erfolgte. So hielt das Bundesgericht etwa im zitierten BGE 112 Ib 496 fest, die Eigentümer hätten ihren Willen bereits im Rahmen des Widerstands, den sie gegen die dort strittige Eigentumsbeschränkung und sodann im Jahr 1975 gegen in diesem Zusammenhang erlassene Sicherungsmassnahmen geleistet hätten, ausgedrückt. Unter diesen Umständen rechtfertige es sich, den Zinsenlauf mit dem Inkrafttreten des (die Eigentumsbeschränkung nach sich ziehenden) Richtplans per 7. Juli 1978 beginnen zu lassen (BGE 112 Ib 496 E. 4 S. 512 f.; siehe auch den vorzitierten BGE 108 Ib 344 E. 7b, wo die Verkaufsverhandlungen vor Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung dazu führten, dass der Zinsenlauf mit Inkrafttreten begann).

### 4.2.

Vorliegend erhob B.\_\_, der Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers, am 24. Februar 2010 Einsprache gegen den aufgelegten (ersten) Zonenplan. Eventualiter machte er darin ausdrücklich einen "enteignungsrechtlichen Anspruch auf volle Entschädigung des Minderwertes geltend" (vi-act. 1/3 S. 4). Zu diesem Zeitpunkt konnte die Rechtsvorgängerin der Beschwerdegegnerin nach Treu und Glauben somit keine Zweifel daran haben, dass B.\_\_ für die geplante Auszonung, sollte von dieser nicht abgesehen werden, entschädigt werden wollte. Solche Zweifel waren auch später nicht angezeigt:

Wie ausgeführt zog der Gemeinderat den erwähnten Zonenplan am 16. Februar 2011 in Wiedererwägung und schrieb die Einsprache von B.\_\_ als gegenstandslos ab. Der angepasste, hinsichtlich der Auszonung eines Teils des Grundstücks aus der Zone WG2 unveränderte, Zonenplan lag vom 23. Februar bis 24. März 2011 neu auf (vi-act. 1/5 S. 3). In seiner dagegen erhobenen vorsorglichen Einsprache wiederholte B.\_\_ sein Entschädigungsbegehren zwar nicht ausdrücklich. Daraus liess sich indes nicht ableiten, für den Fall, dass die im aufgelegten Zonenplan vorgesehenen kompensationsweisen Einzonungen nicht rechtskräftig würden, verzichte er auf eine Entschädigung. Zwar genügt es dem Erfordernis der Geltendmachung im hiervor dargelegten Sinne für sich gesehen nicht, Einsprache zu erheben, ohne eine Entschädigung zu verlangen (vgl. Riva, a.a.O., N 248 zu Art. 5 RPG mit Hinweisen). Die (zweite) Einsprache vom 24. März 2011 ist jedoch nicht isoliert, sondern im Kontext der vorangehenden ersten Einsprache sowie der darauffolgenden Ereignisse zu betrachten. Daraus erhellt ohne weiteres, dass der Umstand, dass B.\_\_ das Entschädigungsbegehren in der zweiten Einsprache nicht wiederholte, darin begründet lag, dass der ihm entstehende "Schaden" mit einer Aufzonung anderer Grundstücksflächen in seinem Eigentum kompensiert werden sollte. In seiner Einsprache hielt B.\_\_ fest, dass er für den Fall, dass diese Kompensation nicht



rechtskräftig würde, "nicht bereit [sei], die Auszonung der Teilfläche des Grundstücks Nr. 0000\_\_ hinzunehmen" (vi-act. 1/6 S. 2 f.). Darin liegt nichts anderes als ein Festhalten an der Position, die er in der (ersten) Einsprache vom 24. Februar 2010 eingenommen hatte. Es widerspräche Treu und Glauben, zu unterstellen, er habe sich zum Zeitpunkt der zweiten Einsprache für den Fall einer ausbleibenden kompensationsweisen Aufzonung – welche gerade der Deckung seines "Schadens" dienen sollte – wohl weiterhin gegen die Auszonung wehren, nicht aber an seinem Entschädigungsbegehren festhalten wollen.

Alsdann wies der Gemeinderat der Rechtsvorgängerin der Beschwerdegegnerin die Einsprache am 14. Juni 2011 ab. Aus nachfolgenden Überlegungen lässt sich B.\_\_ bzw. dem Beschwerdeführer allerdings nicht anlasten, dass diese Verfügung unangefochten blieb und B.\_\_ die Sache hernach bis ins Frühjahr 2013 nicht weiter vorantrieb. Zum einen ist unbestritten, dass der vom 23. Februar bis 24. März 2011 öffentlich aufgelegte Zonenplan, gegen den keine weiteren Einsprachen eingingen, die Einzonung eines Teils des damaligen Grundstücks Nr. 0000\_\_ sowie des damaligen Grundstücks Nr. 0001\_\_ vorsah. Insoweit spielt auch keine Rolle, dass der Entscheid vom 14. Juni 2011 – dem diesbezüglich keine Rechtskraftwirkung zukommt – in Erwägung 3.4 einzig die erstere Einzonung erwähnte. Unbestritten ist sodann, dass die entsprechenden Einzonungen vom Baudepartement nicht genehmigt wurden (vgl. zur Zuständigkeit Art. 31 Abs. 1 des damals in Kraft stehenden Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht; nGS 32 47) und dies dem Rechtsvorgänger des Beschwerdeführers nicht mitgeteilt wurde (vgl. auch vi act. 1/8 Rz. 3 f.). Der Beschwerdeführer trägt zu Recht vor, dass dieser als betroffener Grundeigentümer vor der Verweigerung der Genehmigung hätte angehört werden müssen (vgl. BGE 104 Ia 65 E. 2b; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 264). Vor diesem Hintergrund (keine Einsprachen, keine Mitteilung der Nichtgenehmigung) durften der Beschwerdeführer respektive sein Rechtsvorgänger nach Treu und Glauben davon ausgehen, die Einzonungen seien entsprechend der öffentlichen Auflage bzw. vereinbarungsgemäss in Rechtskraft erwachsen. Umgekehrt bestand auf Seiten der Beschwerdegegnerin kein Grund zur Annahme, der Entschädigungsanspruch sei trotz Wegfallen der erwähnten Einzonungen hinfällig geworden. Davon ging die Beschwerdegegnerin denn auch in tatsächlicher Hinsicht nicht aus. Gegenteilig wurden die Verhandlungen, soweit aus den Akten ersichtlich, unmittelbar fortgeführt, nachdem der Beschwerdeführer bzw. dessen Rechtsvorgänger von den nicht rechtskräftig gewordenen Einzonungen erfahren hatten. Anlässlich der Besprechung vom 25. Juni 2013 wurde vereinbart, dass der Rechtsvertreter einen Vorschlag unterbreiten werde, wie die "Familie AB.\_\_" für den "Planungsfehler" zu



entschädigen sei (vi-act. 1/9 S. 2). Dem kam der Rechtsvertreter mit Eingabe vom 28. Juli 2015 nach (vi-act. 1/10). Da eine Einigung auch hernach nicht erzielt wurde (vgl. vi-act. 1/11 ff.), leitete der Beschwerdeführer am 25. Juli 2019 das Verfahren bei der Schätzungskommission ein.

### 5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin bzw. deren Rechtsvorgängerin sich seit Erhebung der Einsprache vom 24. Februar 2010 zu jedem Zeitpunkt im Klaren darüber sein mussten, dass B.\_\_ bzw. der Beschwerdeführer als dessen Rechtsnachfolger für den Fall einer (rechtskräftigen) – nicht anderweitig kompensierten – Auszoning des damaligen Grundstücks Nr. 0000\_\_ eine volle Entschädigung verlangten. In Anbetracht dieser unmissverständlichen Anspruchserhebung kann für den Beginn des Zinsenlaufs in der vorliegenden Konstellation nur das – unbestrittene – Datum des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung, das heisst der 17. Oktober 2012, massgebend sein. Hingegen besteht weder in rechtlicher (vgl. Erwägung 3 vorstehend) noch tatsächlicher (vgl. Erwägung 4 vorstehend) Hinsicht Raum, auf die förmliche Einleitung des Verfahrens vor der Schätzungskommission abzustellen.

Anzumerken bleibt, dass dieses Ergebnis mit der Anwendung des Zinssatzes von 2,75% nicht im Widerspruch steht. Abgesehen davon, dass der Zinssatz, wie erwähnt, unangefochten blieb, ergibt sich der Beginn des Zinsenlaufs – entgegen der Prämisse, auf der die Argumentation der Beschwerdegegnerin fusst (vgl. act. 10 S. 2) – aus Art. 51 Abs. 3 EntG selbst, sodass diese Norm integral zur Anwendung gelangt. Im Übrigen tut die Beschwerdegegnerin nicht dar, inwiefern dieses Ergebnis stossend sein bzw. zu einem "finanziellen Vorteil" des Beschwerdeführers führen sollte, der vom verfassungsmässigen und gesetzlichen Anspruch auf volle Entschädigung – zu dem nach der Rechtsprechung eben auch der auf die Entschädigung entfallende Zins gehört – nicht gedeckt wäre. Die Beschwerde ist gutzuheissen und dem Beschwerdeführer sind Zinsen zu 2,75% auf der Entschädigung von CHF 424'020 seit 17. Oktober 2012 zuzusprechen.

### 6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Da die vorliegend behandelte Rechtsfrage indes erstmals zu beantworten war, ist in Anwendung von Art. 97 VRP auf die Erhebung der Kosten zu verzichten (VerwGE B 2016/115 vom 27. Juni 2016 E. D;



B 2009/22 vom 22. September 2009 E. 5.1; R. von Rappard-Hirt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 7 zu Art. 97 VRP). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'500 ist ihm zurückzuerstatten.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer, dessen Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, für seine ausseramtlichen Kosten ermessensweise mit einem Pauschalhonorar von CHF 3'500 zuzüglich Barauslagen von CHF 140 (4% von CHF 3'500) zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit 98<sup>bis</sup> VRP; Art. 6 in Verbindung mit Art. 19, 22 Abs. 1 Ingress und lit. b und Art. 28<sup>bis</sup> der Honorarordnung; sGS 963.75, HonO). Mangels Antrags (vgl. act. 1 und 5) ist keine Mehrwertsteuer hinzuzurechnen (Art. 29 HonO).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und Ziffer 1 des angefochtenen Entscheids wie folgt neu formuliert:

Die Stadt X.\_\_\_ wird verpflichtet, dem Grundeigentümer von Grundstück Nr. 0000Y\_\_ für die von der Eigentumsbeschränkung auf Grundstück Nr. 0000Y\_\_ betroffene Fläche von 1'357 m<sup>2</sup> eine Entschädigung von CHF 424'020 nebst Zins zu 2,75% seit 17. Oktober 2012 zu bezahlen.

#### **2.**

Die amtlichen Kosten von CHF 2'500 werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'500 wird ihm zurückerstattet.

#### **3.**

Die Beschwerdegegnerin entschädigt den Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'640 (samt Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).