

S. 234 / Nr. 46 Eigentumsgarantie (d)

BGE 69 I 234

46. Urteil vom 8. November 1943 i. S. Gemeinschaft der Erben Müller-Haiber gegen Solothurn.

Regeste:

Bedeutung der Eigentumsgarantie, Begriff der Enteignung.

Wann bilden blosse verwaltungsrechtliche oder polizeiliche Gebote oder Verbote, wodurch der Eigentümer einer Sache in der Verfügung über diese oder in deren Benutzung beschränkt wird, eine Enteignung? Eine solche liegt hier in einem mit dem Bebauungsplan einer Gemeinde verbundenen Verbot, auf einem Grundstück zu bauen, auf dem die Erstellung einer Sportanlage vorgesehen ist.

Signification de la garantie de la propriété. Notion de l'expropriation.

Dans quels cas des ordres ou des défenses de l'administration ou de la police, restreignant le droit du propriétaire de disposer d'une chose ou de l'utiliser, constituent-ils une expropriation?

Existence d'une expropriation dans le cas particulier où le plan de construction communal comporte interdiction de bâtir sur un terrain destiné par la commune à être aménagé en place de sports.

Significato della garanzia della proprietà, concetto dell'espropriazione.

In quali casi ordini o divieti dell'amministrazione o della polizia, che limitano il diritto del proprietario di disporre d'una cosa o di utilizzarla, costituiscono un'espropriazione?

Si è in presenza d'un'espropriazione quando, come in concreto, il piano regolatore di un comune prevede il divieto di costruire su un terreno previsto per un campo sportivo.

A. Das solothurnische Gesetz über das Bauwesen vom 10. Juni 1906/31. Oktober 1926 enthält folgende Vorschriften:

Seite: 235

§ 9 Satz 1: «Der allgemeine Bebauungsplan bestimmt die Grundzüge für die zukünftige Ausgestaltung der Ortschaft, d. h. für die Quartiere, die Hauptstrassen und die öffentlichen Plätze mit Einschluss der als Bestandteile derselben zu betrachtenden Baum- und Zierpflanzungen.»

§ 10: «Der spezielle Bebauungsplan enthält:

1. Die Strassenzüge mit Einschluss der Trottoiranlagen und öffentlichen Plätze in ihrer Richtung, Begrenzung und Höhenlage; die projektierten Kanalisationen, Wasser- und Lichtleitungen können aufgenommen werden unter Vorbehalt ihrer definitiven Feststellung durch Spezialvorlagen;
2. die Baulinien unter Angabe der vorgeschriebenen Bauart (offene oder geschlossene);
3. die Grenzen der durch die projektierten Strassen und Plätze beanspruchten Parzellen. »

§ 16 Abs. 1: «Die Grundeigentümer sind verpflichtet, gegen vollständige Entschädigung das im Bebauungsplane ZU öffentlichen Anlagen, wie Strassen, Wege, Trottoirs und Plätze bestimmte Land an die Gemeinde abzutreten und das Legen von öffentlichen Dolen, Wasserleitungen und andern im öffentlichen Interesse liegenden Leitungen auf ihrem Grundeigentum zu dulden. Über allfällige Einsprachen entscheidet der Regierungsrat.»

§ 18 Abs. 1 und 2 Satz 1-3: « Das im Bebauungsplane zu Strassen, Trottoirs, Plätzen und anderen Anlagen bestimmte Land darf nach Inkrafttreten des Planes (§ 14) nicht mehr überbaut werden Aus dieser Beschränkung der Baufreiheit steht dem Grundeigentümer ein Entschädigungsanspruch gegenüber der Gemeinde nicht zu. Wenn indessen die betreffende Anlage innert zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des allgemeinen Bebauungsplanes bzw. innert zehn Jahren nach Inkrafttreten des speziellen Bebauungsplanes nicht ausgeführt wird, so hat der Eigentümer eines Grundstückes das zu öffentlichen Zwecken vollständig oder soweit in Anspruch genommen wird, dass der Rest sich ganz oder teilweise nicht mehr zur Bebauung eignet, das Recht, von der Gemeinde die sofortige Übernahme des zur Bebauung nicht mehr verwendbaren Areals zu verlangen. Die Übernahme hat zu erfolgen, sofern die Baubeschränkung dem Grundeigentümer zum Schaden gereicht. N

B. Die Einwohnergemeinde Solothurn hat für das Quartier Oberfeld-Brühl einen speziellen Bebauungsplan aufgestellt. Dieser sieht die Erstellung einer Sportanlage mit Aschenbahn von 142 a 80 m² vor, die mit rund $\sqrt{3}$ ihrer Fläche etwa die Hälfte des Grundstücks Nr. 2029 der Rekurrenten, der Erben Müller-Haiber, und mit rund $\frac{1}{3}$ ihrer Fläche ungefähr $\frac{1}{3}$ des Nachbargrundstücks Nr. 2028 in Anspruch nehmen würde. Hierüber beschwerten sich die Rekurrenten beim Regierungsrat des Kantons Solothurn; sie beantragten, dass der Plan überhaupt nicht

Seite: 236

oder wenigstens soweit nicht genehmigt werde, als er eine Turn- und Sportanlage vorsieht.

Der Regierungsrat beschloss am 24. August 1943:

«1. Dem von der Einwohnergemeinde Solothurn am 11. Juni 1943 genehmigten speziellen

Bebauungsplan Oberfeld-Brühl wird die Genehmigung erteilt.

2.....

3. Die Beschwerde der Erbgemeinschaft Müller-Haiber... wird abgewiesen.... »

Aus der Begründung des Beschlusses ist folgendes hervorzuheben: Das Baugesetz enthalte keine Bestimmung, die den Gemeinden ausdrücklich die Befugnis geben würde, im Bauplanverfahren Plätze für Turn- und Sportanlagen, Friedhöfe, Schulhäuser und andere öffentliche Gebäude zu beanspruchen und sich dafür das Enteignungsrecht mit der regierungsrätlichen Genehmigung zu sichern. Hiefür sei aber auch eine ausdrückliche Bestimmung nicht durchaus notwendig. Der Wille des Gesetzgebers sei unter Würdigung des Instituts des Bebauungsplanes und seines Zweckes zu erforschen. Dieser Plan solle die Grundzüge für die bauliche Ausgestaltung der Ortschaft enthalten, im Interesse einer zielbewussten Planung insbesondere die Anlagen festlegen, die für die künftige Entwicklung der Ortschaft wichtig seien. Die §§ 9 und 10 des Baugesetzes bildeten lediglich Definitionen, ein allgemeines Programm, aber nicht materielles Recht. Dass darin nichts über Plätze für öffentliche Gebäude und Sportanlagen gesagt werde, schliesse daher nicht ohne weiteres aus, dass der Bebauungsplan solche vorsehen dürfe. Der Wille des Gesetzgebers lasse sich vielmehr tatsächlich den §§ 16 und 18 entnehmen, die sich im dritten Abschnitt über die Anwendung des Bauplanverfahrens befänden und deshalb über die praktischen Auswirkungen der Grundsätze des I. und des II. Abschnittes betreffend den Inhalt und die Einführung des Bebauungsplanes Aufschluss geben sollten. In § 16 solle die Aufzählung der öffentlichen Anlagen nicht abschliessend sein; ohne Zwang könne darunter das Land für Sportanlagen, Turnhallen usw. aufgenommen werden.

Seite: 237

Diese Auslegung werde gestützt und verdeutlicht durch § 18 Abs. 1, worin neben Strassen, Trottoirs und Plätzen ausdrücklich noch andere Anlagen aufgeführt seien. Die gesetzliche Aufzählung sei danach nicht vollständig. Unter die «andern Anlagen » könne ein Turn- und Sportplatz ohne weiteres eingereiht werden. Diese Auslegung entspreche auch dem Zweck des Bebauungsplans. Der Einwand, dass das Privateigentum danach mit einer grösseren Fläche in Anspruch genommen werde, sei nicht stichhaltig; denn die Errichtung einer Parkanlage erfordere ebenfalls eine grosse Fläche.

Gegen diesen Entscheid haben die Erben Müller-Haiber die staatsrechtliche Beschwerde ergriffen mit dem Antrag:

«1. Der angefochtene Beschluss sei wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (KV 15) und wegen Willkür (BV 4) als verfassungswidrig aufzuheben.

2. De Regierungsrat des Kantons Solothurn sei anzuweisen den von der Einwohnergemeinde Solothurn vorgelegten speziellen Bebauungsplan Oberfeld-Brühl nur unter der Bedingung zu genehmigen, dass die darin vorgesehene Turn- und Sportanlage daraus entfernt wird. »

Die Rekurrenten führen zur Begründung aus: Behördliche Eingriffe in das Privateigentum seien nach der Eigentumsgarantie des Art. 15 KV nur dann zulässig, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage bestehe. Beruhe der Eingriff auf willkürlicher Auslegung einer Gesetzesbestimmung, so sei die Eigentumsgarantie verletzt. Für die ordentliche Enteignung seien im Kanton Solothurn die §§ 247 ff. EG. z. ZGB massgebend. Danach bedürfe es hiefür in der Regel eines Beschlusses des Kantonsrates. Ein solcher führe unmittelbar zur Enteignung gegen volle Entschädigung. Das Bauplanverfahren sehe eine ausserordentliche Form der Enteignung vor. Die Gemeinde erhalte durch die Genehmigung des Bebauungsplanes das Recht zur Enteignung des Landes für die geplanten Anlagen, könne aber mit der Enteignung 10 oder 20 Jahre warten und während dieser Zeit sei die Überbauung des

Seite: 238

Landes nicht mehr zulässig. § 10 des Baugesetzes enthalte die gesetzliche Grundlage für den Inhalt und Anwendungsbereich des speziellen Bebauungsplanes. Danach beziehe sich dieser ausschliesslich auf Verkehrsanlagen, Strassenzüge mit Einschluss der Trottoiranlagen und öffentliche Plätze, Kanalisationen, Wasser- und Lichtleitungen. Die weitem Vorschriften über die Wirkungen des Bauplanverfahrens wollten nicht eine über den Grundsatz des § 10 hinausgehende Umschreibung der durch den Bebauungsplan erfassten Objekte geben. Auch der Wortlaut der §§ 16 und 18 lasse unmissverständlich erkennen, dass der Gesetzgeber das Bauplanverfahren auf Verkehrsanlagen beschränkt wissen wollte. Mit den andern Anlagen im Sinne des § 18 könnten bloss die in § 10 Ziff. 1 genannten Kanalisationen, Wasser- und Lichtleitungen gemeint sein. Die Annahme des Regierungsrates, dass das Bauplanverfahren auf öffentliche Anlagen jeder Art, also auch auf öffentliche Gebäude, Friedhöfe, Turn- und Sportanlagen angewendet werden könne, beruhe auf einer absolut willkürlichen Auslegung des Baugesetzes. Sie würde dazu führen, dass jede Enteignung durch die Gemeinde auf dem bequemsten Weg des Bauplanverfahrens durchgeführt werden könnte. Es liege auf der Hand, dass die wesentlichen Erleichterungen dieses Verfahrens für die spezifischen Verkehrsanlagen des Bebauungsplanes gelten sollen. Die Anlage von öffentlichen Gebäuden, Turn-

und Sportplätzen erfordere regelmässig bedeutend mehr Land und greife daher viel stärker in das Privateigentum ein. Deshalb könne nicht angenommen werden, der Gesetzgeber habe solche Anlagen in das Bauplanverfahren einbeziehen wollen, aber vergessen, sie ausdrücklich aufzuführen.

D. Der Regierungsrat hat die Abweisung der Beschwerde beantragt.

Die Einwohnergemeinde Solothurn hat auf Gegenbemerkungen verzichtet.

Seite: 239

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Wenn das Land, das für die geplante Sportanlage dienen soll, nicht im Bauplanverfahren, sondern nur im ordentlichen Enteignungsverfahren nach den §§ 247 ff. EG z. ZGB von der Gemeinde beansprucht werden kann, so ist für die Enteignung ein Beschluss des Kantonsrates nötig und muss darauf das Verfahren zur Feststellung der Entschädigung eingeleitet werden, an das sich der Übergang des Landes auf die Gemeinde gegen Zahlung der Entschädigung anschliesst. Darf dagegen das für die Sportanlage vorgesehene Land durch den Bebauungsplan von der Gemeinde in Anspruch genommen werden, so hat das zwar nach dem kantonalen Baugesetz nicht zur Folge, dass die Rekurrenten sich das Eigentumsrecht am Land ohne Entschädigung entziehen lassen müssten. Wohl aber hat dieses Verfahren für die Rekurrenten nach dem Gesetz abgesehen davon, dass dann ein Kantonsratsbeschluss unnötig ist den Nachteil, dass sie während einer Zeit, die 10 Jahre dauern kann, das für die Anlage erforderliche Land nicht überbauen dürfen, ohne dafür eine Entschädigung zu erhalten, und zudem müssen sie damit rechnen, dass bis zum Ablauf dieser Frist der Plan der Sportanlage wieder fallen gelassen wird.

2. Die Auslegung, die der Regierungsrat dem Baugesetz gibt, ist wohl nicht richtig. § 10 bestimmt unzweifelhaft, was der spezielle Bebauungsplan enthalten soll und was darin aufgenommen werden kann. Er ist die grundlegende Bestimmung über den wesentlichen Inhalt des Bebauungsplanes, für den dessen besondere Rechtswirkungen gelten, und nicht bloss ein Programm, an das sich die Behörden nicht zu halten brauchen. Die §§ 16 und 18 haben nicht den Zweck, den genaueren Inhalt des Bebauungsplanes anzugeben, sondern gehen davon aus, dass das bereits in § 10 geschehen ist. Freilich können aus den §§ 16 und 18, soweit sie von einem bestimmten Planinhalt ausgehen, Rückschlüsse darauf gezogen werden, was

Seite: 240

nach § 10 Gegenstand des Planes sein kann; allein die §§ 16 und 18 rechtfertigen eine ausdehnende Auslegung des § 10 in dem Sinn, dass er auch andere öffentliche Anlagen, als die dem öffentlichen Verkehr dienenden, enthalten und insoweit die ihm eigenen Rechtswirkungen entfalten könne, nur dann, wenn sich das aus jenen Vorschriften deutlich ergibt. Das trifft indessen hier nicht zu. § 16 gibt als Beispiele für die im Plan vorgesehenen öffentlichen Anlagen ausschliesslich solche für den öffentlichen Verkehr an. Dass in § 18 von ff andern Anlagen,, als Strassen, Trottoirs, Plätzen die Rede ist, zeigt nicht deutlich genug, dass darunter auch solche zu verstehen seien, die nicht dem Gemeingebrauch gewidmet sind, wie Sportplätze, Friedhöfe, der Staats- oder der Gemeindeverwaltung dienende Gebäude, die einzelne Privatgrundstücke in viel weiterem Umfang als Verkehrswege in Anspruch nehmen würden. Eine solche Auslegung des § 18 und damit des § 10 ist umsoweniger anzunehmen, als sie nicht dem Zweck entsprechen würde, den der Bebauungsplan einer Gemeinde nach den kantonalen Rechten im allgemeinen hat. Dieser Zweck besteht in der genauen Feststellung und Abgrenzung des Gemeindegebietes, das dem geplanten Netz der Verkehrswege dienen soll; das private Grundeigentum wird dadurch wesentlich nur deshalb beschränkt, um eine zweckmässige Anlage des öffentlichen Strassen- und Wegnetzes zu ermöglichen. Dagegen erlaubt der Plan es regelmässig nicht, den Bau- und Strassenlinien beliebige Beschränkungen des Grundeigentums gleichzustellen, wie z. B. ein für die ganze Tiefe eines Grundstückes geltendes Bauverbot {vgl. nicht veröffentlichten Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Facchetti g. Colombier v. 7. Dezember 1934 Erw. 6}.

Allerdings ist die Auslegung, die der Regierungsrat dem Baugesetz gibt, nicht geradezu offensichtlich unrichtig oder willkürlich und daher insofern die Eigentumsgarantie nicht verletzt. § 18 des Baugesetzes steht aber mit dieser Auslegung selbst im Widerspruch zur Eigentumsgarantie des

Seite: 241

Art. 15 KV. Diese Garantie der wohl erworbenen Privatrechte gewährleistet das Eigentum freilich nur mit demjenigen Inhalt, der sich aus der jeweiligen objektiven Rechtsordnung ergibt. Sie steht deshalb der Einführung oder Anwendung gesetzlicher oder auf gesetzlicher Grundlage beruhender Eigentumsbeschränkungen im öffentlichen Interesse nicht im Wege und gibt unmittelbar kein Recht auf Ersatz für eine Vermögenseinbusse, die daraus dem einzelnen Eigentümer erwächst. Das gilt insbesondere auch in Bezug auf die Eigentumsbeschränkung, die dadurch entsteht, dass der Bebauungsplan einer Gemeinde kraft der Baugesetzgebung das durch die Ziehung von Strassen- und

Baulinien betroffene Privateigentum mit einem Bauverbot belagt. Dagegen ist nach der Eigentumsgarantie die Enteignung, wenn sie auch im öffentlichen Interesse zugelassen wird, doch nur gegen volle Entschädigung zulässig. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt als solche Enteignung nicht bloss die Entziehung von Eigentums- oder andern Privatrechten oder die Begründung von solchen andern dinglichen Rechten an bestimmten Sachen für ein öffentliches Unternehmen durch Verfügungsverfügung; sondern unter den Begriff der Enteignung können auch bloss verwaltungsrechtliche oder polizeiliche Gebote oder Verbote fallen, wodurch der Eigentümer einer Sache in der Verfügung über diese oder in deren Benutzung beschränkt wird. Wohl handelt es sich bei solchen Verfügungen, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, in der Regel um bloss Anwendung allgemeiner gesetzlicher Eigentumsbeschränkungen. Ausnahmsweise kann aber ihre Wirkung in einzelnen Fällen derart sein, dass sie als eigentlicher Eingriff in das durch die objektive Rechtsordnung umschriebene Eigentumsrecht anzusehen sind, materiell, wenn auch nicht der Form nach, als Enteignung erscheinen. Das trifft nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes in der Regel dann zu, wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmässig ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache unter

Seite: 242

sagt wird oder wenn das Verbot die Benützung der Sache in ausserordentlich hohem und empfindlichem Masse einschränkt und dabei ausnahmsweise ein einziger oder nur einzelne wenige Eigentümer so getroffen werden, dass diese ein allzu grosses Opfer zu Gunsten des Gemeinwesens bringen müssten, sofern sie keine Entschädigung erhielten (vgl. BGE 31 II S. 558; 36 II S. 314; 44 I S. 171 Erw. 4; 47 II S. 81; 48 I S. 601; 49 I S. 584; 55 I S. 401, 403 ff.; nicht veröffentlichte Entscheide i. S. Gadola g. Bern v. 19. Februar 1932 Erw. 4, Götschi g. Obwalden v. 7. Juli 1933 S. 16, Fankhauser g. Bern v. 11. Juli 1935 S. 8, Stebler g. Bern, Appellationshof v. 11. Dezember 1936 S. 13, Stebler g. Bern, Regierungsrat v. 11. Dezember 1936 S. 13, Einwohnergemeinde Beinwil und Gen. g. Aargau v. 15. Juli 1937 Erw. 4, Wettstein und Suter g. Zürich v. 18. Juli 1941 Erw. 3, Boden- und Effekten-A.-G. g. Zürich v. 12. März 1943 Erw. 6).

Im vorliegenden Fall schränkt nun das mit dem Bebauungsplan verbundene Verbot, die für die Sportanlage vorgesehene Grundfläche von 142 a 80 m² zu überbauen, die Benützung des davon betroffenen Grundstücks der Rekurrenten ausserordentlich stark ein; das Mass dieser Beschränkung steht in ganz offensichtlichem Missverhältnis zu demjenigen, das sich im allgemeinen aus einem zu Gunsten von Verkehrsanlagen geltenden, mit Bau- und Strassenlinien verbundenen Bauverbot ergibt. Zudem ist diese besondere Beschränkung eine Ausnahme vom gewöhnlichen Inhalt des Bebauungsplans, die allein dasteht und ausschliesslich zwei Grundstücke, hauptsächlich dasjenige der Rekurrenten trifft, ohne dass dieses aus der geplanten Anlage einen besondern Vorteil ziehen würde. Damit würde den Rekurrenten ein allzu grosses Opfer zu Gunsten der Allgemeinheit zugemutet, sofern sie dafür keine Entschädigung erhielten. Das mit dem speziellen Bebauungsplan verbundene Verbot, auf dem für die Sportanlage vorgesehenen Land der Rekurrenten zu bauen, bildet daher materiell eine Enteignung und

Seite: 243

verletzt, weil dafür keine Entschädigung gewährt wird, die Eigentumsgarantie des Art. 15 KV. Der angefochtene Entscheid ist somit aufzuheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 24. August 1943 aufgehoben