

## S. 147 / Nr. 31 Eigentumsgarantie (d)

BGE 74 I 147

31. Urteil vom 29. April 1948 i. S. Witwe Lips-Meier und Konsorten gegen Gemeinde Uitikon und Regierungsrat des Kantons Zürich.

Seite: 147

Regeste:

Eigentumsgarantie, Planung

Ausscheidung von Gebieten, in denen nur Bauten für landwirtschaftliche Zwecke gestattet sind und Wohnhäuser nicht erstellt werden dürfen. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für diesen Eingriff ins Privateigentum. Die im zürcherischen Baugesetz enthaltenen Bestimmungen über Bebauungsplan, Gesamtplan und Bauordnung (§§ 7, 8b und 68) ermächtigen die Gemeinden nicht zur Ausscheidung von landwirtschaftlichen Gebieten.

Garantie de la propriété, plan d'aménagement.

Création de zones dans lesquelles ne sont autorisées que des constructions à destination agricole et où des maisons d'habitation ne peuvent être construites. Nécessité d'une base légale pour limiter le droit de propriété privée. Les dispositions sur le plan d'aménagement, le plan d'ensemble et le régime des constructions, qui figurent dans la loi zurichoise sur les constructions, ne donnent pas aux communes le pouvoir de créer des zones agricoles.

Garanzia della proprietà, piano regolatore.

Creazione di zone in cui sono autorizzate soltanto costruzioni di natura agricola, escluse le case di abitazione. Necessità d'una base legale per limitare la proprietà privata. Le norme in merito al piano regolatore, al piano d'insieme e al regime delle costruzioni, che figurano nella legge edilizia di Zurigo, non conferiscono ai comuni il potere di creare zone agricole.

(Tatbestand gekürzt)

A. Die Gemeinde Uitikon (Kt. Zürich), deren ganzes Gebiet dem kantonalen Baugesetz für Ortschaften mit

Seite: 148

städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 (BG) untersteht, erliess am 13. Oktober 1945 eine neue Bauordnung. Das Gemeindegebiet zerfällt danach in fünf Zonen (§ 2), darunter eine Zone L, in der nur Bauten für land- und forstwirtschaftliche Zwecke gestattet sind (§ 14).

Die Erben Meier sind Eigentümer eines Grundstücks, das auf der Grenze der Gemeinden Uitikon und Birmensdorf in der «Grossmatt» liegt und rund 1500 a umfasst. Die auf dem Gemeindegebiet von Uitikon gelegenen ca. 900 a, die nach der früheren Bauordnung mit ein- und zweigeschossigen Wohnhäusern überbaut werden durften, fallen nach der Bauordnung vom 13. Oktober 1945 in die Zone L. Architekt Ph. Hauser beabsichtigt, auf dieser Liegenschaft eine Wohnkolonie mit etwa 200 Einfamilienhäusern zu erstellen, und hat sich zu diesem Zweck ein im Grundbuch vorgemerktes ganz oder teilweise abtretbares Kaufsrecht einräumen lassen. In der Folge erwarben Ph. Hauser und weitere Personen in Ausübung dieses Kaufsrechtes mehrere Parzellen.

Die Erben Meier, Ph. Hauser und die Erwerber von Parzellen reichten gegen die neue Bauordnung von Uitikon einen Rekurs ein. Der Bezirksamt von Zürich hiess diesen dahin gut, dass er die Bauordnung, soweit sie die Grundstücke der Beschwerdeführer der Zone L zuteilte, aufhob und feststellte, dass diese Grundstücke der Zone I (zweigeschossige, offene Bauweise) unterstellt seien.

Die Gemeinde Uitikon rekurrierte hiegegen an den Regierungsrat des Kantons Zürich, welcher am 27. Februar 1947 den bezirksrätlichen Entscheid aufhob und die neue Bauordnung der Gemeinde Uitikon vorbehaltlos genehmigte.

B. - Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde beantragen die Erben Meier, Architekt Ph. Hauser und sieben Käufer von Parzellen im Gebiete der «Grossmatt» in Uitikon, der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 27. Februar 1947 sei wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 4 KV) und wegen Willkür (Art.

Seite: 149

4 BV) aufzuheben und der Regierungsrat sei anzuweisen, die Bauordnung der Gemeinde Uitikon vom 13. Oktober 1945 nur unter der Bedingung zu genehmigen, dass die Grundstücke der Beschwerdeführer aus der Landwirtschaftszone ausgenommen und der Bauzone I zugeschrieben werden; eventuell sei die Gemeinde Uitikon anzuhalten, das Enteignungsverfahren gegen die Beschwerdeführer einzuleiten, um das auf ihre Grundstücke gelegte Bauverbot gegen Entschädigung

zu enteignen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Schaffung einer Landwirtschaftszone entbehre der gesetzlichen Grundlage und sei als materielle Enteignung nur gegen Entschädigung zulässig.

C. - Der Regierungsrat des Kantons Zürich und die Gemeinde Uitikon beantragen die Abweisung der Beschwerde.

D. - Das zürcherische Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893 (Fassung vom 16. Mai 1943) bestimmt in:

§ 8 b . Wo das Bedürfnis es erfordert, stellt der Regierungsrat über das Gebiet verschiedener Gemeinden unter Fühlungnahme mit ihren Behörden einen Gesamtplan auf, in welchem das Verkehrsstrassennetz, die Grundlagen für die Wasserversorgung und für die Ableitung der Abwasser, die für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebiete, die Industriegebiete, die land- und forstwirtschaftlich benützten Gebiete und die Wohngebiete enthalten sind. Die Bebauungspläne der Gemeinden haben sich diesem Gesamtplan anzupassen.

§ 68. Die Gemeinden sind verpflichtet, für das dem Baugesetz in vollem Umfange unterstellte Gebiet Bauordnungen aufzustellen. Diese dürfen nicht hinter den Anforderungen des Gesetzes zurückstehen, ausgenommen für Zonen, die in den Bauordnungen als Industriegebiete ausgeschieden sind.

Um eine zweckmässige Überbauung einzelner Gebiete nach einheitlichen Plänen zu ermöglichen, können in den Bauordnungen an Stelle der Abstandsvorschriften Bestimmungen über das Mass der Ausnützung des Baugrundes aufgestellt werden...

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Gemeinde Uitikon hat durch die Bauordnung vom 13. Oktober 1945 einen Teil des Gemeindegebietes

Seite: 150

als land- und forstwirtschaftliches Gebiet (Zone L, nachfolgend kurz Landwirtschaftszone genannt) bezeichnet und hat bestimmt, dass dort nur Bauten für land- und forstwirtschaftliche Zwecke gestattet sind. Dadurch hat sie in Bezug auf die Grundstücke dieses Gebietes die im Eigentum grundsätzlich enthaltene Befugnis zu beliebiger Nutzung einschliesslich der Baufreiheit in einem Masse beschränkt, wie es bisher in der Schweiz nicht gebräuchlich war. Ob man es dabei mit einem Bauverbot zu tun hat, und zwar mit einem absoluten, wie die Beschwerdeführer behaupten, ist angesichts der unbestrittenen Tragweite der Bestimmungen über die Landwirtschaftszone ein müssiger Streit um Worte. Rechtlich handelt es sich jedenfalls, und das ist allein von Bedeutung, um eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung im Sinne von Art. 702 ZGB.

2. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes steht die Eigentumsgarantie, wie sie der Art. 4 der Zürcher KV gewährleistet, der Beschränkung des Eigentumsrechts und namentlich des Rechts zum Bauen dann nicht entgegen, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und, sofern sie eine materielle Enteignung bildet (im Ergebnis einer Enteignung gleichkommt), gegen Entschädigung erfolgt (BGE 69 I 241, 64 I 207, 60 I 270 und dort angeführte weitere Entscheide).

3. Die Beschwerdeführer bestreiten vor allem, dass die Schaffung einer Landwirtschaftszone auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe.

a) Die Gemeinde Uitikon macht in der Vernehmlassung geltend, die Befugnis der zürcherischen Gemeinden zum Erlass von Bauvorschriften und damit auch zur Aufstellung einer Bauordnung mit Zoneneinteilung folge unmittelbar aus der Gemeindeautonomie (Art. 48 KV). Diesen Standpunkt, den auch der Stadtrat von Zürich in einer Eingabe an das Bundesgericht einnimmt, lehnt indessen der Regierungsrat in der Beschwerdeantwort ausdrücklich ab mit der Bemerkung, er und mit ihm die Praxis habe immer

Seite: 151

die Auffassung vertreten, dass der Kanton die Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiete des öffentlichen Baurechts durch den Erlass des kantonalen Baugesetzes für sich in Anspruch genommen habe und dass die Kompetenz der Gemeinden zum Erlass eigener Bauordnungen aus § 68 BG abzuleiten sei. Diese Ausführungen erscheinen als zutreffend (vgl. BÜHLER, Zürcherische Gemeindebauordnungen S. 58/59; BRAUNSCHWEILER, Eingriffe in die freie Benutzung des Grundeigentums, S. 55/56); ihnen kann umso unbedenklicher beigepflichtet werden, als die Bauordnung der Gemeinde Uitikon sich im Ingress ausschliesslich auf die §§ 67, 68 und 79 a BG, nicht aber auf Art. 48 KV stützt.

b) Der Regierungsrat erblickt die gesetzliche Grundlage für die Schaffung von Landwirtschaftszonen in Gemeindebauordnungen in den §§ 8 b und 68 BG. Das Bundesgericht kann die Auslegung und Anwendung kantonalen Gesetzesvorschriften, auch soweit sie das Eigentum aus öffentlichrechtlichen Gründen beschränken, nicht frei, sondern lediglich aus dem beschränkten Gesichtspunkt des Art. 4 BV überprüfen (BGE 57 I 210, 60 I 273, 69 I 240). Es fragt sich somit, ob aus den erwähnten

Vorschriften des BG ohne Willkür die Ermächtigung der Gemeinden zur Ausscheidung von Landwirtschaftszonen abgeleitet werden kann.

4. Das Baugesetz von 1893 beauftragte die Gemeinden in § 5 mit der Aufstellung eines Grundplans (Katasterplans) und eines Bebauungsplans (Übersichtsplans); ferner erklärte es sie in § 68 als befugt, für die Anlage neuer und die Umgestaltung bestehender Quartiere besondere Bauordnungen zu erlassen.

a) Während im Grundplan die bestehenden Verhältnisse (Strassen, Liegenschaftsgrenzen, Gebäude, Leitungen usw.) darzustellen sind (§ 6), wird durch den Bebauungsplan das weitere erforderliche Strassennetz bestimmt; er soll die Hauptverkehrslinien nebst den bei fortschreitender Überbauung erforderlichen öffentlichen Anlagen und

Seite: 152

Plätzen enthalten (§ 7). Anderes, etwa Vorschriften über die Bauweise oder über die Ausscheidung von Wohn-, Geschäfts- und Industriequartieren, kann nicht Inhalt des Bebauungsplanes sein. Er ist, wie der Regierungsrat bei anderer Gelegenheit ausgeführt hat, vor allem ein Verkehrslinienplan und hat selber keine (dauernde) Beschränkung des Grundeigentums zur Folge; diese Wirkung haben erst die nach § 9 BG auf Grund des Bebauungsplans festzusetzenden Bau- und Niveaulinien (Urteil des Bundesgerichts vom 23. November 1942 i.S. Weber und Konsorten c. Zürich, nicht publiziert).

b) Was Inhalt der Bauordnungen sein kann, welche die Gemeinden gemäss § 68 BG erlassen können, ist dieser Bestimmung, deren Inhalt und Tragweite von Anfang als unklar empfunden wurde und deren systematische Einordnung nicht einleuchtet (vgl. STÜSSI, Das neue Baugesetz, 1893, Anmerkung zu § 68), nicht zu entnehmen. Die Gemeinden sind jedenfalls befugt, in ihren Bauordnungen Bauvorschriften im engern Sinne, d.h. Vorschriften über Anlage, Ausführung, Unterhalt und Änderung der Bauten, wie sie die §§ 46 ff. BG enthalten, aufzustellen (ZR 17 Nr. 159). Darüber hinaus haben die Gemeinden in den Bauordnungen vor allem die Quartiergestaltung geregelt, indem sie bestimmte Gebiete (Zonen) als ausgesprochene Wohnquartiere ausschieden, in denen die Ausnützung des Grund und Bodens im Sinne der offenen und niedrigen Bauweise beschränkt ist und Industrie- und Gewerbebauten grundsätzlich nicht gestattet sind (BÜHLER a.a.O. S. 66/7). Der Regierungsrat hat, nach anfänglichem Zögern (BÜHLER a.a.O. S. 68/9), solche Bauordnungen in ständiger Praxis genehmigt, und das Bundesgericht hat diese Auslegung von § 68 BG als nicht willkürlich erklärt (BGE 30 I 59 ff.). Wie weit die Gemeinden in ihren Bauzonenordnungen das Grundeigentum beschränken durften, ist hier nicht zu prüfen, da auch der Regierungsrat anerkennt, dass § 68 BG in der Fassung von 1893 die Gemeinden jedenfalls nicht ermächtigte,

Seite: 153

unüberbaubare Gebiete im Sinne der heute streitigen Landwirtschaftszonen auszuscheiden. Fragen kann sich nur, ob die Befugnis dazu aus den bei der Teilrevision von 1943 vorgenommenen Änderungen des BG folgt.

5.- Die Entwürfe zur Totalrevision des BG enthielten sowohl über die Bebauungspläne als auch über die Bauordnungen eingehende Bestimmungen, durch die der Inhalt dieser von den Gemeinden zu setzenden Erlasse näher umschrieben und gegenüber früher erheblich erweitert wurde (vgl. z.B. §§ 4 bis 13 des regierungsrätlichen Entwurfes von 1929). Die geplante Totalrevision wurde dann aber aus hier nicht zu erörternden Gründen aufgegeben, und es kam lediglich zur Teilrevision von 1913. Bei dieser wurde die Bestimmung über den Inhalt des Bebauungsplans (§ 7) überhaupt nicht geändert. Der Bebauungsplan ist somit nach wie vor ein das Grundeigentum nicht beschränkender Verkehrslinien- oder Strassenplan und kann keine Vorschriften über die Bauweise und die Ausscheidung von Bauzonen, geschweige denn die Bezeichnung von Landwirtschaftszonen enthalten. Geändert wurde dagegen die Bestimmung über die Bauordnung (§ 68). Dabei wurde vor allem der Erlass von Bauordnungen, der den Gemeinden bisher frei stand und sich auf einzelne Quartiere beschränken konnte, nun zur Pflicht gemacht, und zwar für das ganze, dem BG im vollen Umfange unterstellte Gebiet. Dagegen ist jedenfalls dem Wortlaut des neuen § 68 nicht zu entnehmen, dass die Gemeinden befugt wären, Landwirtschaftszonen im vorliegend streitigen Sinne zu schaffen. Wohl geht aus § 68 hervor, dass sie zur Ausscheidung von Industriegebieten ermächtigt sind. Unter solchen versteht man indessen allgemein und, wie aus § 68 klar hervorgeht, auch hier lediglich Gebiete, in denen das Bauen erleichtert ist in dem Sinne, dass neben Wohnhäusern, die keineswegs verboten sind, auch gewerbliche Bauten erstellt werden dürfen, wobei die Eigentümer von Wohnhäusern von Seiten der Gewerbebetriebe ein in ausgesprochenen Wohnquartieren

Seite: 154

nicht erlaubtes Mass von lästigen Einwirkungen durch Lärm, Rauch usw. hinzunehmen haben. Wenn daher gestützt auf § 68 BG Landwirtschaftsgebiete ausgeschieden werden können, so jedenfalls nur im gleichen Sinne wie Industriegebiete, nämlich als Gebiete, wo neben Wohnhäusern auch

landwirtschaftliche Gebäude erstellt werden dürfen und die Nachbarn mit den Unannehmlichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe rechnen müssen. Doch die streitige Landwirtschaftszone in Uitikon hat nicht diesen Sinn; das Bauen soll dort nicht erleichtert, sondern vielmehr erschwert werden, indem nur Bauten für land- und forstwirtschaftliche Zwecke, nicht dagegen für Wohn- und Gewerbezwecke gestattet sein sollen. Wenn mit der Revision von § 68 BG die Ermächtigung zur Schaffung solcher Landwirtschaftszonen beabsichtigt gewesen wäre, müsste dies irgendwie zum Ausdruck gekommen sein. Das ist jedoch nicht der Fall. Weder Wortlaut und Sinn der Bestimmung, noch ihre Entstehungsgeschichte, auf die im angefochtenen Entscheid verwiesen wird, bieten den geringsten Anhaltspunkt für diese Auslegung. Im Gegenteil muss daraus, dass die regierungsrätlichen Weisungen und Berichte zum Entwurf die schon aus dem Wortlaut von § 68 BG ersichtlichen, viel weniger weit gehenden Neuerungen aufzählen und erörtern, geschlossen werden, dass eine so tiefgreifende Neuerung, wie die Schaffung von Landwirtschaftszonen, von denen in § 68 überhaupt nicht die Rede ist, keineswegs beabsichtigt war. § 68 bildet somit jedenfalls für sich allein keine hinreichende Grundlage für den streitigen Eingriff in das Privateigentum.

Dies scheint auch der Regierungsrat anzunehmen. Er behauptet aber, dass § 68 in Verbindung mit § 8 b die erforderliche gesetzliche Grundlage ergebe. Diese Bestimmung, die sich wörtlich schon in den Entwürfen zur Totalrevision findet, schliesst an die Vorschrift über den Bebauungsplan an (§ 7). Daraus, aber auch aus dem Inhalt von § 8 b ergibt sich, dass der vom Regierungsrat über das Gebiet, verschiedener Gemeinden aufzustellende

Seite: 155

Gesamtplan in erster Linie, wie der Gemeindebebauungsplan, ein Verkehrslinienplan ist. Wie dieser hat er denn auch, was im regierungsrätlichen Bericht zum Entwurf wie auch im angefochtenen Entscheid ausdrücklich bemerkt wird, für sich allein für den Grundeigentümer keinerlei Verbindlichkeit. Diese Wirkung tritt erst ein, wenn die Gemeinden auf Grund ihres dem Gesamtplan angepassten Gemeindebebauungsplans die Bau- und Niveaulinien (§ 9) festgesetzt haben. Entsprechend wird auch die in § 8b BG weiterhin als Inhalt des Gesamtplans erwähnte Ausscheidung von Wohn-, Industrie- und Landwirtschaftsgebieten für die Grundeigentümer erst verbindlich, wenn sie in einen Erlass der Gemeinde Eingang gefunden hat. Nimmt die Gemeinde die Ausscheidung der verschiedenen Zonen auf Grund eines regierungsrätlichen Gesamtplans vor, so fehlt es somit nicht an einer gesetzlichen Grundlage. Anders, wenn die Gemeinde von sich aus zu solcher Ausscheidung schreitet. § 8b räumt, und das hat seinen guten Sinn, unmittelbar nur dem Regierungsrat eine Befugnis, nämlich zur Aufstellung eines Gesamtplanes, ein. Dagegen lässt sich aus § 8b nicht ableiten, dass auch Gemeinden, für die noch kein Gesamtplan vorliegt, zur Ausscheidung von Landwirtschaftszonen ermächtigt wären. Das folgt nicht nur aus dem Wortlaut und Sinn, sondern auch aus der Entstehungsgeschichte, haben doch auch die Entwürfe zur Totalrevision, welche diese Bestimmung schon enthielten, die Ausscheidung von Landwirtschaftsgebieten dem regierungsrätlichen Gesamtplan vorbehalten und in den Vorschriften über die von den Gemeinden aufzustellenden Bebauungspläne und Bauordnungen nicht erwähnt.

Die Schaffung von Landwirtschaftszonen im streitigen Sinne, wodurch die betroffenen Grundeigentümer auf eine bestimmte, die landwirtschaftliche Nutzung ihrer Liegenschaften verpflichtet werden, ist, wie bereits ausgeführt, ein ausserordentlich schwerer Eingriff in das Privateigentum und geht weit über das hinaus, was in der Schweiz

Seite: 156

bisher als Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich war. Für einen derartigen Eingriff bedarf es einer klaren Rechtsgrundlage. Im vorliegenden Falle wird versucht, die Befugnis der Gemeinden zu diesem Eingriff aus Bestimmungen abzuleiten, von denen die eine nur der Kantonsregierung Kompetenzen einräumt (§ 8b BG), während die andere den Gemeinden nur beschränkte, die Schaffung von Landwirtschaftszonen keinesfalls umfassende Befugnisse zuspricht (§ 68 BG). Diese Auslegung ist dermassen fragwürdig, ja unhaltbar, dass vom Standpunkt der Eigentumsgarantie aus nicht mehr von einer gesetzlichen Grundlage gesprochen werden kann.

6.- Bei dieser Sachlage kann dahingestellt bleiben, ob die in der Schaffung von Landwirtschaftszonen liegende Eigentumsbeschränkung einem öffentlichen Interesse entspricht und nicht eine materielle Enteignung darstellt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen dahin gutgeheissen, dass der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 27. Februar 1947 aufgehoben und der Regierungsrat angewiesen wird, bei der Genehmigung der Bauordnung der Gemeinde Uitikon vom 13. Oktober 1945 festzustellen, dass § 2 lit. L und § 14 der Bauordnung auf die Grundstücke der Beschwerdeführer nicht anwendbar sind