S. 401 / Nr. 58 Rechtsgleichheit {Rechtsverweigerung} (d)

BGE 78 I 401

58. Urteil vom 26. November 1952 i. S. Boog gegen Regierungsrat des Kantons Zug.

Seite: 401

Regeste:

Abänderung von Verwaltungsakten keine Willkür in der Annahme, dass bei nachträglicher Abänderung eines Alignements- oder Zonenplanes derjenige, der sein Grundstück nicht bereits überbaut hat, sich nicht auf Unabänderlichkeit des Planes berufen könne, selbst wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse inzwischen nicht verändert haben.

Modification d'actes administratifs on peut admettre sans arbitraire que celui qui n'a pas encore élevé de construction sur son fonds ne peut, même si les circonstances de fait n'ont pas changé, se prévaloir de ce que le plan d'alignement ou de construction ne saurait être modifié.

Modifica di atti amministrativi si può ammettere senz'arbitrio che, in caso di modifica d'un piano regolatore, chi non ha ancora costruito sul proprio fondo non può prevalersi del fatto che detta modifica è inammissibile, anche se nel frattempo la situazione di fatto non è mutata.

A. - Der Regierungsrat des Kantons Zug erliess am 23. Februar 1946, gestützt auf Art. 112 EG z. ZGB, eine Verordnung über Natur- und Heimatschutz. Sie enthält in Abschnitt B, «Schutz des Zuger- und Aegerisees», u.a. folgende Bestimmungen:

§ 6. Der Zuger- und der Aegerisee und deren Ufer werden als geschützte Gebiete erklärt. Der Regierungsrat stellt für die beiden Seen Zonenpläne im Massstab von 1:10000 auf, die Schutzzonen

Seite: 402

und Zonen mit Baubeschränkungen festlegen. Die Zonenpläne treten mit der Genehmigung durch den Regierungsrat sofort in Kraft.

§ 8. In den Schutzzonen dürfen keine neuen Bauten errichtet, bestehende nur mit Bewilligung des Regierungsrates verändert werden. Freileitungen oder andere störende Vorrichtungen sind verboten. Bäume und Sträucher dürfen nur mit Bewilligung der Forstdirektion beseitigt werden.

§ 9. In den Zonen mit Baubeschränkung dürfen Neu- und Umbauten sowie Freileitungen nur mit Bewilligung des Regierungsrates erstellt werden. Die Bewilligung wird erteilt, sofern das Bauvorhaben das Landschaftsbild nicht beeinträchtigt.

§ 10. Die Entwürfe der Zonenpläne werden während 20 Tagen auf den Einwohnerkanzleien der Ufergemeinden zur Einsichtnahme aufgelegt. Allfällige Einsprachen sind innert der Einsprachefrist dem Regierungsrat einzureichen. Die Entwürfe der Zonenpläne haben vom Zeitpunkt der Auflage an provisorisch die gleichen Wirkungen wie die vom Regierungsrat genehmigten Pläne.

Das Auflage- und Einspracheverfahren über die Entwürfe der Zonenpläne wurde durchgeführt; die definitive Genehmigung durch den Regierungsrat ist hoch nicht erfolgt. Von dem östlich von Cham gelegenen sog. Städtler Ried wurde im Zonenplan der näher bei der Ortschaft und dem Strandbad liegende Teil in der ganzen Tiefe bis zur Bahnlinie Zug-Cham als Baubeschränkungszone, der weiter östlich liegende bis zur Gemeindegrenze - wie auch das anstossende Ufergebiet in der Gemeinde Zug als Schutzzone erklärt.

Franz Boog ist Eigentümer der Grundstücke Nr. 335 im Städtler Ried bei Cham und Nr. 196 in Kemmatten bei Hünenberg. Im provisorischen Zonenplan für den Zugersee vom 26. Februar 1946 war das Grundstück Nr. 335 vollständig, Nr. 196 grossenteils der Schutzzone zugewiesen. Hiegegen erhob Boog rechtzeitig Einsprache, die erst 1949 erledigt wurde. Damals fand in Kemmatten ein Augenschein statt, wobei sich die Baudirektion mit den dortigen Grundeigentümern dahin einigte, ihre Grundstücke auf eine Tiefe von 30 m vom See an der Schutzzone, dahinter bis zur Strasse Cham-Rotkreuz der Baubeschränkungszone zuzuweisen. Auch Boog erklärte sich hinsichtlich seines Grundstücks Nr. 196 hiemit einverstanden; bezüglich des Grundstücks Nr. 335 im Städtler Ried - wo

Seite: 403

die Schutzzone allgemein bis zur Bahnlinie Cham-Zug festgelegt worden war und die anderen Grundeigentümer hiegegen keine Einsprache erhoben hatten - verlangte er deren Beschränkung auf eine Tiefe von 25 m vom See an.

Mit Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 4. Juni 1949 wurde die Einsprache des F. Boog teilweise gutgeheissen und der Zonenplan für den Zugersee für das Gebiet der Grundbuchparzellen 196 in Hünenberg und 335 in Cham mit einer 30 m breiten Bauverbotszone von der Seegrenze definitiv festgelegt. Die Begründung lautet im wesentlichen wie folgt:

Der Regierungsrat hat bei der definitiven Festlegung des Zonenplanes in der Gemeinde Hünenberg eine Bauverbotszone von 30 m Breite vom Seeufer zur Erhaltung der landschaftlichen Schönheiten des Zugersees als absolut notwendig erachtet. Aus Gründen der Rechtsgleichheit rechtfertigt es sich, die Bauverbotszone bei den Grundbuchparzellen Nr. 196 Kemmatten und 335 in Cham des Einsprechers auf 30 m Breite zu reduzieren. Eine weitere Verschmälerung der Bauverbotszone im Städtli, Gemeinde Cham, kann aber nicht in Erwägung gezogen werden, da es sich hier um einen landschaftlich sehr schönen Punkt handelt, weshalb die Verunstaltung dieser Seeuferpartie mit allen Mitteln verhindert werden muss. Der Einsprecher kann auf demjenigen Teil seiner beiden Grundstücke, der in die Zone für Baubeschränkung fällt, nach vorheriger Bewilligung durch den Regierungsrat Bauten errichten, sofern die Bauvorhaben den Zielen des Natur- und Heimatschutzes entsprechen. Daher hat der Einsprecher nach wie vor die Möglichkeit, seine Grundstücke am See zu Bauzwecken zu erschliessen, ohne dass das Ufer- und Landschaftsbild beeinträchtigt wird.

Nachdem Franz Meyer in Zug im Jahre 1951 für sein Grundstück Nr. 1367 im Städtler Ried, das vollständig in der Schutzzone liegt, Herabsetzung derselben auf eine Tiefe von 30 m verlangt und sich hiefür u.a. auf Gleichbehandlung mit Boog berufen hatte, ersuchte die Baudirektion Boog, freiwillig auf die teilweise Einreihung seines Grundstücks Nr. 335 in die Baubeschränkungszone zu verzichten. Boog lehnte das ab.

B. - Am 11. März 1952 fasste der Regierungsrat folgenden Beschluss: «In teilweiser Abänderung des Regierungsratsbeschlusses vom 4. Juni 1949 wird das gesamte Grundstück Grundbuchparzelle Nr. 335 im Städtlerried, Gemeinde

Seite: 404

Cham, vom See bis zum Bahndamm in die Bauverbotszone eingereicht.

Zur Begründung führte er aus, er könne seinen früheren Beschluss abändern, da den Beschlüssen der Verwaltungsbehörden keine materielle Rechtskraft zukomme. Massgebend sei allein das öffentliche Interesse des Landschaftsschutzes. Die Untersuchungen im Falle Meyer hätten ergeben, dass das gesamte seewärts des Bahndammes gelegene Städtler Ried als einer der schönsten Uferstreifen am Zugersee besonderen Schutz verdiene und dass auf alle Fälle dessen Verbauung mit Wochenend- und Badehäuschen im Interesse des Natur- und Landschaftsschutzes verhindert werden müsse. Da das gesamte Gebiet zwischen See und Bahndamm unter diesem Gesichtspunkt eine Einheit bilde, müsse es mit Einschluss des ganzen Grundstücks Nr. 335 der Schutzzone zugeteilt werden. Der Entscheid vom 4. Juni 1949 habe auf der irrtümlichen Annahme beruht, man könne hier mit einer 30 m breiten Schutzzone längs des Ufers auskommen. Die neue Untersuchung habe jedoch gezeigt, dass das nicht zutreffe und dass es notwendig sei, an der Verbotszone gemäss dem ursprünglichen Zonenplan festzuhalten. Die Situation habe sich übrigens gegen über 1949 insofern wesentlich geändert, als Meyer seine benachbarte Liegenschaft Nr. 1367 überbauen wolle, wodurch das ganze Städtler Ried verhandelt würde. Der Regierungsrat habe im Entscheid vom 5. Oktober 1951 in Sachen Meyer erklärt, dass auch Boog keine Bewilligung für Erdaufschüttungen erteilt werde, weshalb dieses Gebiet nicht verbaut werden könne, sondern in seinem bisherigen natürlichen Zustand erhalten bleibe. Aus Konsequenzgründen müsse das ganze Grundstück Nr. 335 mit einem Bauverbot belegt werden. - Das stelle keinen enteignungsähnlichen Tatbestand dar, da Boog sein Grundstück nach wie vor landwirtschaftlich nutzen könne und die benachbarten Grundstücke unter das gleiche Verbot fielen. Es handle sich nicht um Bauland; Boog habe auch seit dem Entscheid vom 4. Juni 1949 keine Anstalten zu intensiverer

Seite: 405

Ausnützung des damals der Baubeschränkungszone zugeteilten Bodens getroffen. Eine Entschädigung recht fertige sich daher auch nicht unter dem Gesichtspunkt, dass die damals gewährte Lockerung des Zonenplans nun nachträglich aufgehoben werde.

Hinsichtlich des Grundstücks Nr. 196 in Kemmatten sei eine Änderung des Zonenplanes nicht angezeigt; er entspreche den dortigen Verhältnissen, da jenes Gebiet bereits weitgehend überbaut sei und mit einer 30 m breiten Bauverbotszone dem Schutze des Landschafts- und Uferbildes in dem Masse Rechnung getragen werde, als es unter dem Gesichtspunkt der rechtsgleichen Behandlung der Grundeigentümer heute noch möglich sei.

C. - Mit staatsrechtlicher Beschwerde beantragt F. Boog, diesen Beschluss als verfassungswidrig aufzuheben.

Er macht geltend, die einseitige nachträgliche Abänderung einer definitiv festgelegten Zonengrenze durch den Regierungsrat sei willkürlich. Die Berufung auf die fehlende materielle Rechtskraft des Entscheides gehe fehl. Auch im Verwaltungsrecht gebe es Verhältnisse, die im Interesse der Rechtssicherheit ein für allemal geordnet werden müssten insbesondere sei es Aufgabe des Einspracheverfahrens, einerseits für eine allseitige Prüfung der öffentlichen Interessen zu sorgen, andererseits dem Bürger Gewähr zu bieten, dass die so zustande gekommene Verfügung nicht mehr

abgeändert werde. Der Regierungsrat habe selbst die im Entscheid vom 4. Juni 1949 getroffene Regelung als definitiv bezeichnet und sei daran gebunden; sie schütze den Beschwerdeführer vor nachträglichen Auflagen und Belastungen, gleich wie eine korrekt durchgeführte Steuerveranlagung nicht mehr umgestossen werden könne. Willkürlich seien auch die Umstände der Änderung. Die Anforderungen des öffentlichen Wohls seien seit 1949 nicht anders geworden. Der Regierungsrat habe aber befürchtet, in der staatsrechtlichen Beschwerde von F. Meyer zu unterliegen, wenn es ihm nicht gelinge, den

Seite: 406

Präzedenzfall Boog aus der Welt zu schaffen. Gegenüber Meyer habe sich der Regierungsrat auf die Rechtskraft des Zonenplans berufen gegenüber Boog behauptete er das Gegenteil...

D. - Der Regierungsrat von Zug beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht hat die Beschwerde abgewiesen.

Aus den Erwägungen:

1.- Durch den angefochtenen Entscheid hat der Regierungsrat das Grundstück Nr. 335 des Beschwerdeführers im Städtler Ried, das durch den Einspracheentscheid vom 4. Juni 1949 nur auf eine Tiefe von 30 m vom Seeufer aus in die Schutzzone, im übrigen dagegen in die Baubeschränkungszone eingereiht worden war, im gesamten Umfang als Schutzzone erklärt. Der Beschwerdeführer macht geltend, diese einseitige nachträgliche Abänderung des seinerzeit als definitiv bezeichneten Zonenplanes verletze Art. 4 BV, das Verbot der Willkür und rechtsungleicher Behandlung.

Es entspricht dem zwingenden Charakter des öffentlichen Rechtes und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich ist. Andererseits kann es ein Gebot der Rechtssicherheit sein, dass ein administrativer Entscheid, der eine Rechtslage festgestellt oder begründet hat, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt werde. Ob der Verwaltungsakt von der Behörde, weil materiell rechtswidrig, zurückgenommen oder abgeändert werden kann, hängt also, soweit darüber nicht positive gesetzliche Bestimmungen vorliegen, von einer Abwägung jener beiden sich gegen überstehenden Gesichtspunkte ab: dem Postulat der richtigen Durchführung des objektiven Rechts auf der einen und den Anforderungen der Rechtssicherheit auf der andern Seite (BGE 56 I 194, 74 I 445, BURCKHARDT, Organisation der Rechtsgemeinschaft 2. Aufl. S. 73, FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes 8. Aufl. S. 199 ff.). Das Postulat der Rechtssicherheit

Seite: 407

geht insbesondere dann vor, wenn durch den Verwaltungsakt subjektive Rechte zugunsten bestimmter Personen begründet werden, wie z.B. bei der Naturalisation, der Baubewilligung oder der Ernennung eines Beamten, ferner, wenn die Verfügung auf Grund eines Einsprache- und Ermittlungsverfahrens ergangen ist, dessen Aufgabe in der allseitigen Prüfung der öffentlichen Interessen und ihrer Abwägung gegenüber den entgegengesetzten Privatinteressen besteht, oder wenn endlich der Private von dem ihm darin eingeräumten Anspruch bereits Gebrauch gemacht hat. Die Abwägung jener beiden Postulate kann das Bundesgericht, soweit es sich um die Anwendung kantonalen Rechtes handelt, nicht frei, sondern nur unter dem Gesichtspunkt der Verletzung von Art. 4 BV überprüfen.

2.- Durch den Einspracheentscheid des Regierungsrates vom 4. Juni 1949 wurde kein subjektives Recht des Beschwerdeführers begründet, sondern für ihn lediglich die Möglichkeit geschaffen, auf dem der Baubeschränkungszone zugewiesenen Teil des Grundstückes bauen zu können, sofern dadurch das Landschaftsbild nicht beeinträchtigt würde (§ 9 der Heimatschutzverordnung). Der Beschwerdeführer hat bis heute von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Dagegen erging der Entscheid des Regierungsrates allerdings in einem Einspracheverfahren, dessen Aufgabe im allgemeinen darin besteht, einerseits Raum zu schaffen für eine allseitige Prüfung der öffentlichen Interessen, andererseits dem Bürger dafür Gewähr zu bieten, dass die auf diese Weise zustande gekommene Verfügung nicht mehr abgeändert werden könne (FLEINER, a.a.O. S. 200). Es fragt sich aber, ob der Regierungsrat annehmen musste, das Einspracheverfahren habe eine derartige Wirkung auch in Fällen, wo es sich, wie bei einem Zonenplan, nicht um eine gewöhnliche an einen einzelnen Bürger gerichtete Verfügung, sondern um einen Verwaltungsakt handelt, der von einer gewissen allgemeinen Bedeutung ist. In der Tat lässt sich ein Alignements- oder Zonenplan der konkreten, nur für ihren Adressaten Wirkung entfaltenden Verfügung nicht ohne weiteres

Seite: 408

gleichstellen. Er nähert sich, besonders dann, wenn er nicht bloss für ein einzelnes Grundstück oder eine kleine zusammenhängende Gruppe von solchen gilt, mehr dem verordnungsmässigen Rechtssatz (KIRCHHOFER, Eigentumsgarantie, Eigentumsbeschränkung und Enteignung in ZSR

n.F. Bd. 58 S. 147). Die Parteistellung desjenigen, der gegen einen zu schaffenden Bebauungs- oder Zonenplan Einsprache erhebt, kann daher auch nicht ohne weiteres der Einsprache des durch eine Verfügung Betroffenen gleichgestellt werden. Jene Einsprache qualifiziert sich eher als Ausübung der dem einzelnen Bürger - ohne Rücksicht auf sein Privateigentum - zustehenden Befugnis zur Mitwirkung bei der Schaffung des Planes als um Ausübung eines subjektiven Rechtes. Wenn der Plan nachträglich wieder abgeändert wird, bevor die darunter fallenden Grundeigentümer ihre Grundstücke überbaut haben, so können sich diese nicht auf Unabänderlichkeit des Planes berufen, ähnlich wie der Bürger sich bei Abänderung eines Gesetzes nicht darauf berufen kann, dass es ihm bestimmte Möglichkeiten offen gelassen hätte, wenn es weiterhin in Kraft geblieben wäre, vom Fall natürlich ausgenommen, wo das Gesetz dem Einzelnen ausnahmsweise bestimmte subjektive Rechte eingeräumt hat (BGE 67 I 188 Erw. 6, 70 I 20 Erw. 3). Die Änderung ist für den Einzelnen daher auch nicht von derselben tiefgehenden Wirkung, nicht von derselben Intensität, mit der sich die Abänderung oder Aufhebung einer im Einspracheverfahren erlassenen konkreten Verfügung äussert. Der Regierungsrat durfte daher, jedenfalls ohne in Willkür zu verfallen, annehmen, es bedürfe für die Abänderung des Zonenplanes mit Bezug auf den Beschwerdeführer weder einer Rechtswidrigkeit des Einspracheentscheides vom 4. Juni 1949 noch seitheriger Veränderung der Verhältnisse es genüge dafür vielmehr schon, dass sich die frühere Entscheidung bei erneuter Prüfung als unrichtig herausstelle und dass insoweit ein öffentliches Interesse die Berichtigung als geboten erscheinen lasse. Dass dem aber so sei, durfte wiederum

Seite: 409

ohne Willkür angenommen werden. Denn während nach der bisherigen Ordnung die umliegenden Grundstücke bis zum Bahndamm der Schutzzone zugewiesen, also mit einem absoluten Bauverbot belegt waren, war diese Zone einzig beim Grundstück des Beschwerdeführers auf eine Tiefe von 30 m vom Seeufer beschränkt und fiel es nur im übrigen in die Baubeschränkungszone. Verschiedene Grundstücke wurden also trotz ihrer durchaus ähnlichen natürlichen Lage verschieden behandelt und eine Überbauung des Städtler Riedes an einem einzigen Punkt gestattet. Das war ein durchaus unbefriedigender Zustand. Man hatte mit der Legung der Zonengrenze für das Grundstück des Beschwerdeführers die gleiche Situation schaffen wollen, die für dessen anderes Grundstück in der Kemmatten, auf der gegenüberliegenden Seite des Dorfes bestand, obwohl richtigerweise nicht darauf abgestellt worden wäre, sondern auf die Gesamtheit der im Städtler Ried gelegenen Parzellen. Dass gerade die Beschwerde Meyers, der sich deshalb über rechtsungleiche Behandlung beschwerte, weil zwar der Beschwerdeführer Boog, nicht auch Meyer bauen könne, dem Regierungsrat die Einsicht in die Unzulänglichkeit seiner früheren Entscheidung brachte, lässt den Entscheid aus diesem Grunde nicht als willkürlich erscheinen