

S. 424 / Nr. 61 Eigentumsgarantie (d)

BGE 78 I 424

61. Urteil vom 17. Dezember 1952 i. S. Battistini gegen Gemeinde Beringen und Regierungsrat des Kantons Schaffhausen.

Regeste:

Eigentumsgarantie, Planung.

Sind die Gemeinden im Kanton Schaffhausen ermächtigt, in der Bauordnung zu bestimmen, dass auf Liegenschaften, welche nicht den Bauzonen zugewiesen sind, andere als landwirtschaftliche Bauten nicht erstellt werden dürfen? Erfordernis der gesetzlichen Grundlage.

Seite: 425

Garantie de la propriété, plan d'aménagement.

Les communes du canton de Schaffhouse peuvent-elles interdire, par leur règlement sur les constructions, d'élever des bâtiments non agricoles sur les terrains qui ne sont pas compris dans les zones de construction? Nécessité d'une base légale.

Garanzia della proprietà, piano regolatore.

I Comuni del Cantone di Sciaffusa sono autorizzati a vietare nei loro regolamenti edilizi che siano costruiti edifici non agricoli sui terreni non compresi nelle zone di costruzione? Necessità d'una base legale.

A. - Das Baugesetz des Kantons Schaffhausen vom 8. September 1936 (BG) enthält u.a. folgende Vorschriften:

Art. 1.

«Die Bestimmungen dieses Gesetzes gelten als Mindest-Vorschriften für sämtliche Gemeinden des Kantons.»

Art. 2.

«Die Gemeinden sind befugt, für ihr ganzes Gebiet oder einzelne Teile davon weitergehende Bauordnungen mit allgemeiner Verbindlichkeit aufzustellen, die der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen.»

Art. 4.

«In den Bauordnungen sind nach den Bedürfnissen der Gemeinden besondere Vorschriften aufzustellen über die Art der Bebauung einzelner Teile des Gemeindegebietes (Ausscheidung von Wohn-, Geschäfts- und Industriequartieren, öffentlichen Anlagen, Bauzonen und Baudichte), über die Erhaltung von Bau-, Kunst- und Naturdenkmälern und den Schutz der Landschafts-, Orts- und Strassenbilder, ferner über Bauabstände, Bauhöhen, Baukonstruktionen, Baukontrollen, Einfriedigungen, Bezugstermine für neue Wohnungen, sowie über den Neu- und Ausbau und die allfällige Übernahme von Verkehrsanlagen durch die Gemeinde und über den Anschluss an öffentliche Werke Wasser, Gas, Elektrizität, Kanalisation, usw.).

Die Vorschriften der Bauordnungen dürfen nicht hinter den Anforderungen dieses Gesetzes zurückstehen.»

Art. 6, Abs. 1.

«Jede Gemeinde hat für ihr Baugebiet einen Bebauungsplan aufzustellen, in den einzutragen sind: die bisherigen und künftigen Grenzen des öffentlichen Grundes, die bestehenden und vorgesehenen Verkehrsanlagen, die Bau- und Niveaulinien, sowie die Entwässerungsanlagen.»

Abs. 3.

«Der Bebauungsplan ist nach Massgabe des Bedürfnisses der Gemeinde zu ergänzen.»

In Ausführung des Art. 2 BG hat die Gemeinde Beringen in den Jahren 1946/47 eine Bauordnung (BO) erlassen, welche vom Regierungsrat genehmigt worden ist. Dem

Seite: 426

Abschnitt «Bauzonen» sind folgende Bestimmungen zu entnehmen:

Art. 5.

«Unter Bauzonen sind Gebiete mit gleichartiger Bauweise zu verstehen...»

Art. 6.

«Für die Aufteilung des Baugebietes in Bauzonen ist der Bauzonenplan, der einen Bestandteil der Bauordnung bildet, massgebend.»

Art. 7, Abs. 1.

«Es werden folgende Zonen unterschieden

Zone I: Offene und geschlossene, höchstens dreigeschossige Bebauung.

Zone II: Offene, höchstens zweigeschossige Bebauung.

Zone III: Offene, höchstens dreigeschossige Bebauung.

Zone IV: Industriegebiet.»

Abs. 2.

«In allen diesen Zonen können für öffentliche Zwecke bestimmte Flächen ausgediegt werden.»

Abs. 4.

«Das Gebiet zwischen der Deutschen Reichsbahn und der Staatsstrasse 1. Klasse Engen-Guntmadingen-Neunkirch soll nach Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben und nicht in die Bauzonen einbezogen werden. Das gleiche gilt auch für das eigentliche bäuerliche Siedlungsgebiet.»

B. - F. Battistini, Elektriker in Beringen, ist Eigentümer des Grundstücks «Kohlgruben», das auf dem Gebiete dieser Gemeinde 1,5 km nördlich des Dorfkerns in «Lieblosental» liegt, in einer ausschliesslich landwirtschaftlich genutzten Gegend, welche nach dem bestehenden Bauzonenplan nicht in die Bauzonen einbezogen ist. Battistini hatte ursprünglich beabsichtigt, auf der Liegenschaft eine Wohnkolonie zu erstellen, doch hatten ihm die Behörden gestützt auf Art. 7 Abs. 4 BO die Baubewilligung verweigert, und eine von ihm in dieser Sache erhobene staatsrechtliche Beschwerde war vom Bundesgericht am 21. Juni 1950 abgewiesen worden. Später hat er ein Baugesuch für ein einziges Einfamilienhaus, eine Villa, eingereicht. Der Gemeinderat hat auch diesmal auf Grund jener Bestimmung die Bewilligung abgelehnt. Den hiegegen gerichteten Rekurs des Gesuchstellers hat der Regierungsrat am 24. April 1952 abgewiesen.

C. - Battistini erhebt staatsrechtliche Beschwerde mit

Seite: 427

dem Antrag, dieser Entscheid sei wegen Willkür (Art. 4 BV) und Verletzung der Eigentumsгарantie (Art. 19 KV) aufzuheben. Er macht insbesondere geltend, das am Ende des Art. 7 BO aufgestellte Verbot, auf dem eigentlichen bäuerlichen Siedlungsgebiet andere als landwirtschaftliche Bauten zu erstellen, gehe offensichtlich weit über den Rahmen der den Gemeinden im kantonalen Baugesetz erteilten Ermächtigung hinaus und ermangle daher der erforderlichen klaren Rechtsgrundlage.

D. - Der Gemeinderat und der Regierungsrat beantragen Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung .-

1.- Gemäss Art. 7 Abs. 4 BO soll das eigentliche bäuerliche Siedlungsgebiet nach Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben und nicht in die Bauzonen einbezogen werden. Es ist nicht bestritten, dass danach auf Liegenschaften, welche, wie diejenige des Beschwerdeführers, in dem einen Bestandteil der BO bildenden Bauzonenplan (Art. 6 BO) nicht den Bauzonen, sondern dem landwirtschaftlichen Gebiet zugewiesen sind, andere als landwirtschaftliche Bauten nicht erstellt werden dürfen. In dieser Ordnung, auf welche der angefochtene Entscheid sich stützt, liegt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Sinne des Art. 702 ZGB. Eine solche ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts mit der Eigentumsгарantie, wie sie der Art. 19 der Schaffhauser KV gewährleistet, nur dann vereinbar, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind insbesondere ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich (BGE 77 I 218 Erw. 2).

2.- Die kantonalen Behörden erblicken die Grundlage für die Eigentumsbeschränkung, um die es sich handelt, im kantonalen Baugesetz. In der Tat ist die BO, wie in ihrem Ingress ausdrücklich festgestellt ist, auf Grund der den Gemeinden in Art. 2 BG erteilten Ermächtigung erlassen worden. Eine andere Grundlage als das kantonale Baugesetz kommt nicht in Betracht und wird auch nicht genannt. Es fragt sich daher, ob jene Beschränkung durch

Seite: 428

die in diesem Gesetz enthaltene Delegation der Gesetzgebungsbefugnis an die Gemeinde gedeckt sei. Diese Frage hatte das Bundesgericht im früheren Verfahren nicht zu prüfen, weil sie damals nicht aufgeworfen war. Heute ist sie gestellt, und es ist darüber zu entscheiden.

Bei der Beurteilung ist das Bundesgericht nicht völlig frei; es kann die Auslegung und Anwendung kantonaler Gesetzesvorschriften, auch soweit sie das Eigentum aus öffentlich-rechtlichen Gründen beschränken oder die Kompetenz zu solcher Beschränkung an die gesetzgebenden Behörden der Gemeinden delegieren, nur unter dem Gesichtspunkt der Verletzung des Art. 4 BV überprüfen. Indes ist zu beachten, dass die hier in Rede stehende Beschränkung der Baufreiheit einen ausserordentlich schweren Eingriff in das Privateigentum darstellt, der weit über das hinausgeht, was in der Schweiz bisher auf dem Gebiete der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen gebräuchlich war. Derartige Eingriffe sind nach der Praxis, von welcher abzugehen kein Grund besteht, nur zulässig, wenn das Gesetz sie unzweideutig vorsieht; fehlt es an einer solchen klaren Rechtsgrundlage, so verstossen sie gegen Art. 4 BV und die Eigentumsгарantie (BGE a.a.O., Abs. 2).

3.- Im angefochtenen Entscheide stützt sich der Regierungsrat darauf, dass die Bestimmungen des BG nach dessen Art. 1 als Mindest-Vorschriften für die Gemeinden gelten und dass diese daher in

Art. 2 ebenda ermächtigt werden, für ihr ganzes Gebiet oder einzelne Teile davon weitergehende allgemein verbindliche Bauordnungen aufzustellen, die der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass in diesen Artikeln eine klare Grundlage für die in Frage stehende Eigentumsbeschränkung nicht gesehen werden kann. Sie sind so allgemein und unbestimmt gehalten, dass schlechterdings nicht angenommen werden kann, es sei in ihnen unzweideutig die Befugnis der Gemeinden vorgesehen, eine solche Beschränkung einzuführen. Dasselbe gilt für den in der Vernehmlassung des Gemeinderates angeführten Abs. 2

Seite: 429

des Art. 4 BG, wonach die Vorschriften der Bauordnung nicht hinter den Anforderungen dieses Gesetzes zurückstehen dürfen; denn diese Bestimmung bestätigt einfach mit anderen Worten, was schon in Art. 1 und 2 gesagt ist.

Bestimmter ist in Art. 4 BG der Abs. 1 gefasst, auf den der Regierungsrat sich nun - in seiner Vernehmlassung - auch hauptsächlich beruft. In Betracht fällt indes nur der Anfang des Absatzes, wonach in den Bauordnungen «nach den Bedürfnissen der Gemeinden» besondere Vorschriften aufzustellen sind «über die Art der Bebauung einzelner Teile des Gemeindegebietes (Ausscheidung von Wohn-, Geschäfts- und Industriequartieren, öffentlichen Anlagen, Bauzonen und Baudichte)». Der Regierungsrat hält dafür, dass mit dieser Umschreibung die Gemeinden, in denen auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft Rücksicht zu nehmen ist, ermächtigt werden, Landwirtschaftszonen auszuscheiden, wo andere als der Landwirtschaft dienende Bauten nicht erstellt werden dürfen. Diese Auslegung lässt sich hören; denn eine solche Beschränkung kann als eine den besonderen Bedürfnissen der betreffenden Gemeinde entsprechende Vorschrift über die Art der Bebauung aufgefasst werden. Aber ebensogut, wenn nicht noch eher, kann die Auffassung vertreten werden, eine derart weitgehende Delegation könne aus einer Gesetzesbestimmung, welche neben der Ausscheidung von Wohn-, Geschäfts- und Industriequartieren und öffentlichen Anlagen und der Einteilung in Bauzonen nicht auch die Schaffung von Landwirtschaftszonen erwähnt, nicht herausgelesen werden; mit der Ermächtigung zur Einteilung des Baugebietes in die verschiedenen in der Bestimmung ausdrücklich genannten Quartiere und Zonen sei über das (noch) nicht in das Baugebiet einbezogene Land nichts gesagt, so dass dieses von den Gemeinden nicht mit einer so einschneidenden Baubeschränkung, wie sie aus Art. 7 Abs. 4 BO hergeleitet wird, belegt werden dürfe (vgl. BGE 76 I 335). Die von der Staatskanzlei eingelegten Protokolle der Beratungen über das neue Baugesetz in der Kommission des Grossen Rates und in diesem selbst bieten denn auch keine Anhaltspunkte,

Seite: 430

welche für die Auslegung des Regierungsrates sprächen. Jedenfalls aber ist diese zum mindesten nicht die einzig mögliche oder die nächst liegende, weshalb nicht die Rede davon sein kann, dass Art. 4 Abs. 1 BG eine klare, unzweideutige Rechtsgrundlage für die zu beurteilende Eigentumsbeschränkung enthalte.

Der Gemeinderat führt in seiner Vernehmlassung auch Art. 6 Abs. 3 BG an, wonach der Bebauungsplan nach Massgabe des Bedürfnisses der Gemeinde zu ergänzen ist. Er meint, diese Bestimmung ermächtige die Gemeinde, die Existenzgrundlage des Bauernstandes solange zu schützen, bis sich das Bedürfnis nach Erweiterung des Baulandes einstelle; ein solches Bedürfnis bestehe jedoch in Beringen zur Zeit nicht. Aber Art. 6 Abs. 3 BG kann offensichtlich so wenig wie Art. 4 Abs. 1 als genügende Rechtsgrundlage für das Verbot gelten, auf dem (noch) ausserhalb des Baugebietes liegenden Land andere als landwirtschaftliche Bauten zu erstellen. Da Art. 6 ausdrücklich nur vom Baugebiet und dem für dieses aufzustellenden Bebauungsplan spricht (vgl. Abs. 1), liegt vielmehr die Annahme nahe, dass er die Frage, ob und wie weit die Gemeinden das Bauen auf dem nicht dem Baugebiet zugewiesenen Lande beschränken dürfen, überhaupt nicht berühre. Auf keinen Fall kann gesagt werden, dass er sie eindeutig regle.

Andere Bestimmungen des BG, welche als klare Grundlage für die in Rede stehende Beschränkung der Baufreiheit in Frage kämen, werden nicht erwähnt und sind auch nicht zu finden. Die Rüge, diese Beschränkung und da mit auch der angefochtene Entscheid verstiesse gegen die Eigentumsgarantie schon mangels gesetzlicher Grundlage, erweist sich daher als begründet.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben