Urteilskopf

98 Ia 27

6. Auszug aus dem Urteil vom 2. Februar 1972 i.S. Isler gegen Gemeinderat Waltenschwil und Regierungsrat des Kantons Aargau.

Regeste (de):

Eigentumsgarantie, Art. 22ter BV; Zonenplan, Gewässerschutz, Bauverbot; rechtliches Gehör.

1. Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde zur Anfechtung eines Zonenplans, der aus Gründen des Gewässerschutzes für ein generell-abstrakt bezeichnetes Gebiet ein Bauverbot vorsieht; Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Erw. 1).

2. Anfechtung eines Zonenplans nach aargauischem Recht; Verfahren, Anspruch auf rechtliches Gehör (Erw. 2).

3. Unter welchen Voraussetzungen ist eine Eigentumsbeschränkung mit der Eigentumsgarantie vereinbar? (Präzisierung der Rechtsprechung). Zulässigkeit eines aus Gründen des Gewässerschutzes verfügten Bauverbots (Erw. 3).

Regeste (fr):

Garantie de la propriété, art. 22ter Cst.; Plan de zones, protection des eaux, interdiction de bâtir; droit d'être entendu.

1. Recevabilité du recours de droit public contre un plan de zones qui prévoit, pour des motifs tirés de la protection des eaux, une interdiction de bâtir sur un territoire désigné d'une manière générale et abstraite; rapport avec le recours de droit administratif (consid. 1).

2. Recours contre un plan de zones selon le droit argovien; procédure, droit d'être entendu (consid. 2).

3. A quelles conditions une restriction de propriété est-elle compatible avec la garantie de la propriété? (précision apportée à la jurisprudence). Admissibilité d'une interdiction de bâtir fondée sur des motifs de protection des eaux (consid. 3).

Regesto (it):

Garanzia della proprietà, art. 22ter CF; piano d'azzonamento, protezione delle acque, divieto di costruire; diritto d'essere sentito.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto pubblico contro un piano d'azzonamento che prevede, per motivi inerenti alla protezione delle acque, un divieto di costruire su di un territorio designato in modo generale e astratto; rapporto con il ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

2. Ricorso contro un piano d'azzonamento secondo il diritto argoviese; procedura, diritto d'essere sentito (consid. 2).

3. A quali condizioni una restrizione della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà? (precisazione della giurisprudenza). Ammissibilità di un divieto di costruire fondato su motivi tratti dalla protezione delle acque (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 28

BGE 98 Ia 27 S. 28

A.- Frau Elsa Isler ist Eigentümerin des in der Gemeinde Waltenschwil gelegenen Grundstücks Nr.

1548 im Halte von ungefähr 5000 m2. Die mit einem Wohnhaus bebaute Parzelle liegt in der Nähe der Bahnstation in einem Gebiet, das im Norden durch die Bahnhofstrasse und im Südwesten durch die Bahnlinie begrenzt wird. In der Zeit vom 20. Oktober bis 18. November 1969 legte die Gemeinde Waltenschwil öffentlich einen Zonenplan mit Zonenordnung auf, der unter anderem Bauzonen erster und zweiter Etappe vorsah. Zum Schutz der Wasserfassungen von Waltenschwil und Wohlen wurden sodann im Bahnhofgebiet eine weitere und engere Schutzzone ausgeschieden, wobei für die letztere ein generelles Bauverbot erlassen werden sollte (Anhang IV der Zonenordnung). Das im sog. "Bahnhofdreieck" gelegene Grundstück Nr. 1548 wurde nicht eingezont, doch wurde seine Zuweisung in die "Wohn-Gewerbezone" (WG 3) für die zweite Etappe nicht ausgeschlossen. Mit Schreiben vom 17. November 1969 erhob Frau Isler gegen den erwähnten Zonenplan
BGE 98 Ia 27 S. 29

Einsprache mit dem Begehren, das Gebiet südlich der Bahnhofstrasse und östlich der Bahnlinie sei anlässlich einer späteren Einzonung zur reinen Wohnzone zu erklären. Mit Beschluss vom 26. November 1969 wies der Gemeinderat Waltenschwil die Einsprache ab mit der Begründung, das Grundstück Nr. 1548 liege ausserhalb der Bauzone; sollte das sog. "Bahnhofdreieck" später eingezont werden, so sei es der Einsprecherin unbenommen, zu gegebener Zeit erneut Einsprache zu erheben. Am 19. Dezember 1969 nahm die Gemeindeversammlung Waltenschwil den Zonenplan und die Zonenordnung in geheimer Abstimmung mit 69 gegen 29 Stimmen an. Der Regierungsrat des Kantons Aargau erteilte dem Zonenplan und der Zonenordnung am 28. Mai 1970 die Genehmigung. Vorbehalten blieb die im vorliegenden Verfahren nicht streitige Einzonung des Grundstücks Nr. 514.
B.- Bereits am 8. Mai 1970 hatte der Gemeinderat Waltenschwil eine Änderung des Zonenplans öffentlich aufgelegt, mit welcher das sog. "Bahnhofdreieck" - und damit auch das Grundstück Nr. 1548 - der gemischten "Wohn- und Gewerbezone" der zweiten Etappe zugewiesen werden sollte. Frau Isler erhob am 20. Mai 1970 unter Hinweis auf mögliche Immissionen erneut Einsprache; gleichzeitig machte sie geltend, die beanstandete Planungsmassnahme gefährde den Schutz des Grundwassers, da sie gestatte, in der im Zonenplan vom 19. Dezember 1969 ausgeschiedenen Grundwasserschutzzone Gewerbebetriebe zuzulassen. Der Gemeinderat Waltenschwil wies die Einsprache am 16. Juni 1970 ab mit der Begründung, die Grundwasserschutzbestimmungen seien im Anhang IV der genehmigten Zonenordnung "genauestens umschrieben", und die beanstandete Einzonung führe zu keinen unzulässigen Immissionen. Mit Schreiben vom 25. Juni 1970 hielt Frau Isler ihre Einsprache aufrecht, ohne erneut auf den Grundwasserschutz Bezug zu nehmen. Am 10. Juli 1970 stimmte die Gemeindeversammlung Waltenschwil der Abänderung bzw. Ergänzung des Zonenplans zu. Mit Schreiben vom 30. Oktober 1970 machte das Baudepartement des Kantons Aargau den Gemeinderat Waltenschwil darauf aufmerksam, dass die "Wohn- und Gewerbezone" im Bahnhofgebiet nicht genehmigt werden könne, da sie in die
BGE 98 Ia 27 S. 30

engere Grundwasserschutzzone hineinreiche, für die nach den Bestimmungen der Zonenordnung vom 19. Dezember 1969 ein Bauverbot bestehe. In der Folge erklärte sich der Gemeinderat bereit, das in die engere Schutzzone hineinreichende Gebiet des sog. "Bahnhofdreiecks" von der geplanten Wohn- und Gewerbezone auszunehmen. Auf Weisung der kantonalen Baudirektion stellte er der Einsprecherin, deren Grundstück in der erwähnten engeren Schutzzone liegt, am 1. Dezember 1970 eine entsprechende Verfügung zu mit dem Hinweis, dass dagegen innert 20 Tagen beim Regierungsrat des Kantons Aargau Einsprache erhoben werden könne.

C.- In ihrer an den Regierungsrat gerichteten Einsprache vom 18. Dezember 1970 beantragte Frau Isler, die angefochtene Verfügung vom 1. Dezember 1970 aufzuheben, eventuell das Enteignungsverfahren einzuleiten. Zur Begründung machte sie im wesentlichen geltend, das im Anhang IV der Zonenordnung vom 19. Dezember 1969 aufgestellte Bauverbot für die engere Grundwasserschutzzone sei nicht rechtskräftig und sachlich nicht begründet, da die Schutzzone willkürlich festgelegt worden sei. Mit Beschluss Nr. 1700 vom 20. Juli 1971 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Aargau die um das Gebiet der engeren Schutzzone verminderte Wohn- und Gewerbezone beim Bahnhof. Mit Beschluss Nr. 1703 vom gleichen Tag wies er sodann die von Frau Isler erhobene Einsprache gegen die gemeinderätliche Verfügung vom 1. Dezember 1970 ab, soweit er darauf eintrat. In der Begründung führte er im wesentlichen aus, auf die Einsprache gegen das mit der Zonenordnung vom 19. Dezember 1969 aufgestellte Bauverbot innerhalb der engeren Grundwasserschutzzone könne wegen Verspätung nicht mehr eingetreten werden. Die angefochtene Verfügung des Gemeinderats sei vernünftig und gebe keinen Anlass zu Kritik. Ob das angefochtene Bauverbot in der engeren Schutzzone enteignungsähnlich wirke, sei im Genehmigungsverfahren nicht zu entscheiden. Die Einsprecherin habe ihre angeblichen Entschädigungsansprüche vielmehr vor dem zuständigen Richter geltend zu machen.

D.- Frau Isler führt staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 und 22ter BV. Sie beantragt, den angefochtenen Regierungsratsbeschluss Nr. 1703 vom 20. Juli 1971 aufzuheben. Die Beschwerdebegründung ergibt sich, soweit wesentlich, aus den nachfolgenden Erwägungen.
BGE 98 Ia 27 S. 31

E.- Der Regierungsrat des Kantons Aargau und der Gemeinderat Waltenschwil beantragen, die Beschwerde abzuweisen.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 84 Abs. 2 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann. Gegenstand des kantonalen Beschwerdeverfahrens bildete der Beschluss des Gemeinderats Waltenschwil, das innerhalb der engeren Grundwasserschutzzone gelegene Gebiet nicht in die gemischte Wohn- und Gewerbezone einzubeziehen. Diese ausschliesslich aus Gründen des Gewässerschutzes getroffene Planungsmassnahme betrifft ein generell und abstrakt bezeichnetes Gebiet. Unter diesen Umständen mag der erwähnte Gemeinderatsbeschluss vom 1. Dezember 1970 eher als "Erlass" denn als "Verfügung" gelten (vgl. BGE 90 I 350 Erw. 2 b, BGE 94 I 350 Erw. 5). Der angefochtene Entscheid des Regierungsrats stellt mithin eine "Verfügung über die Genehmigung eines Erlasses" (Art. 99 lit. a OG) dar und unterliegt daher nicht der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 97 ff. OG. Als zulässiger Rechtsbehelf fällt somit nur die staatsrechtliche Beschwerde in Betracht.
2. Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Regierungsrat habe ihr im angefochtenen Entscheid in unzulässiger Weise den Rechtsweg zur Anfechtung des für die engere Schutzzone erlassenen Bauverbots abgeschnitten. Sie habe bereits am 17. November 1969 gegen die Zonenordnung Einsprache erhoben und verlangt, dass das Bahnhofgebiet der Wohnzone zugewiesen werde. Der Gemeinderat habe diese Vorkehr mit Beschluss vom 26. November 1969 als verfrüht bezeichnet und ausgeführt, sie könne sich gegen eine allfällige Einzonung ihres Grundstücks in einem späteren Zeitpunkt zur Wehr setzen. Gestützt auf diese Erwägungen habe sie den erwähnten Gemeinderatsbeschluss nicht weitergezogen, sondern die angekündigte Ergänzung des Zonenplans abgewartet, die sie in der Folge ordnungsgemäss angefochten habe. Die im angefochtenen Entscheid enthaltene Feststellung, die im Anhang IV der Zonenordnung vom 19. Dezember 1969 aufgestellte Nutzungsbeschränkung für das Gebiet der engeren Grundwasserschutzzone könne im Anschluss an die Zonenergänzung vom 10. Juli 1970 nicht mehr angefochten
BGE 98 Ia 27 S. 32

werden, verstosse daher gegen das Willkürverbot und stelle eine Gehörsverweigerung dar. Im Zonenplan vom 19. Dezember 1969 wurde das sog. "Bahnhofdreieck" - und damit auch das Grundstück der Beschwerdeführerin - nicht eingezont. In ihrer Einsprache vom 17. November 1969 erhob die Beschwerdeführerin dagegen keine Einwendungen; ebensowenig beanstandete sie die für das Gebiet der engeren Schutzzone verfügte Nutzungsbeschränkung. Sie beantragte bloss, das Bahnhofgebiet anlässlich einer späteren Einzonung einer reinen Wohnzone zuzuweisen. Richtig ist freilich, dass die Zonenergänzung vom 10. Juli 1970 die sich aus dem Zonenplan vom 19. Dezember 1969 ergebende Eigentumsbeschränkung für das Grundstück Nr. 1548 abgeschwächt hätte, wenn sie vom Regierungsrat ohne Abänderung genehmigt worden wäre. Auch in ihrer Einsprache vom 20. Mai 1970 wandte sich die Beschwerdeführerin jedoch bloss gegen die Zuweisung ihres Grundstücks in die gemischte Wohn- und Gewerbezone mit der Begründung, die Zulassung von Gewerbebetrieben im Bahnhofgebiet führe zu übermässigen Immissionen und gefährde das Grundwasser. Erst in ihrer Einsprache gegen die gemeinderätliche Verfügung vom 1. Dezember 1970 (Nichteinzonung des Gebiets der engeren Schutzzone) machte die Beschwerdeführerin geltend, die aus Gründen des Gewässerschutzes verfügte Eigentumsbeschränkung (Bauverbot) in der Zonenordnung vom 19. Dezember 1969 verstosse gegen die Eigentumsgarantie. Dazu hätte sie indessen bereits in ihrer ersten Einsprache vom 17. November 1969 Anlass gehabt. Möglich ist allerdings, dass sich die Beschwerdeführerin gestützt auf den Gemeinderatsbeschluss vom 26. November 1969 im Glauben wähnte, sie könne sämtliche sich aus dem Zonenplan vom 19. Dezember 1969 ergebenden Eigentumsbeschränkungen mittels Einsprache gegen eine spätere Zonenplanergänzung anfechten. Wie es sich damit verhält, mag indessen offen bleiben, denn der Beschwerdeführerin sind aus dem Vorgehen des Gemeinderats keine Rechtsnachteile erwachsen, zumal sich der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid (Erw. 2 und 3) mit der beanstandeten Eigentumsbeschränkung auseinandersetzt und sie - zum mindesten sinngemäss - als zweckmässig bezeichnet. Eine Gehörsverweigerung seitens des Regierungsrats liegt daher nicht vor.

3. Das angefochtene Bauverbot für die in der engeren Grundwasserschutzzone gelegene Parzelle der Beschwerdeführerin
BGE 98 Ia 27 S. 33

stellt eine schwere Eigentumsbeschränkung dar (vgl. BGE 94 I 133), die vor der Verfassung nur standhält, wenn sie auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht und im öffentlichen Interesse liegt. Wirkt sie enteignungsähnlich, so ist sie nach Massgabe von Art. 22 ter Abs. 3 BV zu entschädigen; die Kantone haben von Bundesrechts wegen ein gerichtliches Verfahren vorzusehen, in dem der Betroffene seine Ansprüche geltend machen kann. Dass die angefochtene Eigentumsbeschränkung auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, ist unbestritten. Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, das Bauverbot für die Parzelle Nr. 1548 sei sachlich nicht gerechtfertigt und liege daher nicht im öffentlichen Interesse. Wie es sich damit verhält, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei (BGE 97 I 648 oben mit Verweisungen). Der Rüge, die angefochtene Massnahme verstosse gegen das Willkürverbot, kommt demnach keine selbständige Bedeutung zu.
a) In der unmittelbaren Nachbarschaft der Parzelle Nr. 1548 befinden sich die Fassungen der Wasserversorgungen von Waltenschwil und Wohlen. Daraus ergibt sich ohne weiteres die Pflicht der Gemeinde Waltenschwil, zweckdienliche Schutzmassnahmen zu ergreifen (vgl. Art. 2 Abs. 3 GSchG in der Fassung vom 16. März 1955 und BGE 96 I 355 /6 sowie die bundesrätliche Botschaft vom 26. August 1970 zu einem neuen Gewässerschutzgesetz, BBl 1970 II S. 425 ff., insbesondere S. 436/7). Auch die Beratungen in den eidgenössischen Räten lassen keinen Zweifel darüber offen, dass der Gewässerschutz und damit insbesondere auch der Schutz des Brauch- und Trinkwassers eine vordringliche nationale Aufgabe darstellt (StenB 1971 NR S. 691 ff., StR S. 116 ff.). Wie sich aus der Einsprache vom 20. Mai 1970 ergibt, anerkennt dies im übrigen auch die Beschwerdeführerin. Zur Festlegung der im Bereich der Wasserfassungen erforderlichen Schutzzonen holte der Gemeinderat Waltenschwil von Dr. Heinrich Jäckli, Zürich, ein geologisch-hydrologisches Gutachten ein. Der Sachverständige kam in seinem Bericht vom 12. September 1969 zum Schluss, die Einzugsgebiete der beiden Wasserfassungen von Waltenschwil und Wohlen bildeten in hydrologischer Sicht eine Einheit. In Anbetracht der Strömungsrichtung und mit Rücksicht auf den Verlauf der grundwasserführenden Schichten erscheine es deshalb als notwendig, im
BGE 98 Ia 27 S. 34

sog. Bahnhofgebiet eine weitere und eine engere Schutzzone auszuscheiden. Für die engere Schutzzone, in der das Grundstück der Beschwerdeführerin liegt, beantragte der Experte den Erlass eines generellen Bauverbots. Der Gemeinderat von Waltenschwil kam dieser Empfehlung dadurch nach, dass er im Anhang IV der Zonenordnung vom 19. Dezember 1969 entsprechende "Grundwasserschutzbestimmungen" aufstellte. Wohl wären diese durch die Zonenergänzung vom 10. Juli 1970 für das Grundstück der Beschwerdeführerin gelockert worden. Angesichts des Widerstandes des kantonalen Baudepartements, das die Einzonung des engeren Schutzgebiets im Genehmigungsverfahren als unzweckmässig bezeichnete, beschloss der Gemeinderat jedoch mit Verfügung vom 1. Dezember 1970,die engere Schutzzone nicht zur Überbauung freizugeben. b) Die Beschwerdeführerin macht geltend, für das angefochtene Bauverbot bestehe kein hinreichendes öffentliches Interesse und die Massnahme verletze den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Ihre Vorbringen sind indessen nicht geeignet, die im hydrologisch-geologischen Gutachten vom 12. September 1969 enthaltenen Schlussfolgerungen zu widerlegen. Dass ein Abschnitt der Eisenbahnlinie durch die engere Schutzzone führt, lässt ein generelles Bauverbot in diesem Gebiet nicht als unzweckmässig erscheinen, denn die auf den Eisenbahnbetrieb zurückzuführenden geringfügigen Oberflächenverschmutzungen dringen in aller Regel nicht bis zu den grundwasserführenden Schichten vor und führen kaum zu einer ernstlichen Gefährdung des Grundwassers. Aus der bisherigen Nutzung des Grundstücks Nr. 1548 vermag die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten abzuleiten; dass sich bisher keine schädigenden Einwirkungen auf das Grundwasser ergeben haben, berechtigt keineswegs zur Annahme, das Erstellen weiterer Bauten in der engeren Schutzzone lasse keine wesentliche Gefährdung des Gundwassers erwarten. Gestützt auf die überzeugenden Ausführungen im erwähnten Gutachten vom 12. September 1969 ist vielmehr davon auszugehen, dass sich ein wirksamer Schutz der benachbarten Wasserfassungen nur mit einem generellen Bauverbot in der engeren Schutzzone gewährleisten lässt. Die Beschwerdeführerin nennt denn auch keine andere Vorkehr, die einen ähnlichen zuverlässigen Schutz zu bieten vermöchte. Dass das öffentliche Interesse am Erlass des angefochtenen Bauverbots gegenüber dem privaten Interesse der Beschwerdeführerin
BGE 98 Ia 27 S. 35

an der Überbauung ihrer Parzelle überwiegt, bedarf unter diesen Umständen keiner weiteren Erörterung. Ebenso besteht kein Anlass, ein Ergänzungsgutachten einzuholen. Das angefochtene

Bauverbot entspricht durchaus der Rechtsprechung des Bundesgerichts, das die wirksame Gefahrenabwehr auf dem Gebiet des Gewässerschutzes ohne weiteres als Grund für einschneidende Eigentumsbeschränkungen anerkennt (vgl. BGE 96 I 357 ff. und 762). Die Beschwerdeführerin wird durch die angefochtene Nutzungsbeschränkung im übrigen nicht besonders hart getroffen, denn sie wird nicht zum Abbruch ihres nunmehr an die Kanalisation angeschlossenen Hauses gezwungen, sondern es wird ihr bloss untersagt, auf ihrer Parzelle weitere Gebäude zu errichten.
Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.