

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 10 (1953)

Heft: 3

Rubrik: Rechtsfragen der Landesplanung

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Rechtsfragen der Landesplanung

Bauverbote bedürfen einer klaren gesetzlichen Grundlage

Ein Bauverbot in einer Gemeindebauordnung ist eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Sinne von Art. 702 ZGB. Eine solche ist nach der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichtes mit der Eigentumsgarantie, wie sie die kantonalen Verfassungen gewährleisten, nur dann vereinbar, wenn sie auf kantonaler gesetzlicher Grundlage beruht,^o im öffentlichen Interesse liegt und, sofern sie in der Wirkung einer Enteignung gleichkommt, gegen Entschädigung erfolgt.

Diese vom Standpunkt der Eigentumsgarantie aus erforderliche *gesetzliche Grundlage* für ein Bauverbot ist gegeben, wenn es auf einen Rechtssatz gestützt werden kann, der durch ein Gesetz oder eine auf gesetzlicher Ermächtigung beruhende Rechtsordnung aufgestellt ist.

Ob dies im Einzelfall zutrifft, kann das Bundesgericht *nicht völlig frei untersuchen*. Es kann die Auslegung und Anwendung kantonaler Gesetzesvorschriften, auch soweit sie das Eigentum aus öffentlich-rechtlichen Gründen beschränken, *nur aus dem beschränkten Gesichtspunkt des Art. 4 der Bundesverfassung (Willkür)* überprüfen (z. B. BGE 74 I S. 151, Erw. 3b; 77 I S. 218, Erw. 2). Das Bundesgericht hat also nicht die sachliche Richtigkeit oder Angemessenheit des angefochtenen Entscheides zu prüfen, weder mit Bezug auf tatsächliche Feststellungen, noch bezüglich der rechtlichen Beurteilung, sondern bloss, ob der angefochtene Entscheid nicht zu rechtfertigen, *ganz offensichtlich unrichtig* und daher willkürlich sei (z. B. BGE 69 I S. 240; 74 I 156, Erw. 5a E; Birchmeier, Bundesrechtspflege, S. 351).

Damit scheinen der bundesgerichtlichen Kognition auf den ersten Blick recht enge Grenzen gesetzt zu sein. Gerade in Bauverbote betreffenden Entscheiden hat sich das Bundesgericht nicht damit begnügt, festzustellen, ob die angefochtene Entscheidung ganz offensichtlich unrichtig sei, sondern es ist weiter gegangen und hat absolute Klarheit und Unzweideutigkeit verlangt, sobald es sich um etwas Neuartiges handelte. So wird z. B. in BGE 74 I S. 155/6 — dem bekannten Uitikon-Entscheid — ausgeführt:

«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 schwe-

rer Eingriff in das Privateigentum und geht weit über das hinaus, was in der Schweiz bisher als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich war. Für einen derartigen Eingriff bedarf es einer klaren Rechtsgrundlage.»

In BGE 76 I S. 336 (i. S. Ruesch gegen Gemeinde Ennetbaden) wird dies bestätigt:

«Ein — wenn auch nur vorläufiges und landwirtschaftliche Bauten ausnehmendes — Bauverbot für alles nicht in das Baugebiet einbezogene Land lässt sich nicht auf die Bestimmung über die Erschliessung und Verbesserung von Baugebieten gründen, auch nicht unter dem daselbst besonders genannten Gesichtspunkt der Einteilung des Baugebietes. Es hat die gleiche Wirkung wie die Schaffung einer Landwirtschaftszone, indem es die betroffenen Grundeigentümer auf die landwirtschaftliche Nutzung ihrer Liegenschaften beschränkt. Das ist aber ein ausserordentlich schwerer Eingriff in das Privateigentum, der weit über das hinausgeht, was in der Schweiz bisher als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich war. Für einen derartigen Eingriff bedarf es einer klaren Rechtsgrundlage.»

In BGE 77 I S. 218/219 (i. S. Rosenberger gegen Stadt Zürich) bestätigt das Bundesgericht erneut diese Auffassung, dass seine Kognition, wenn an sich auch beschränkt, tatsächlich doch weitergehen könne, wenn besonders schwere Eingriffe im Streite liegen:

«Indessen ist zu beachten, dass die Schaffung von Zonen, in welchen die Befugnis des privaten Grundeigentümers zu beliebiger Nutzung dermassen begrenzt ist wie in der Grünzone der BO, einen ausserordentlich schweren Eingriff in das Privateigentum darstellt, der weit über das hinausgeht, was in der Schweiz bisher als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich war. Solche Eingriffe können nur zugelassen werden, wenn das Gesetz sie *unzweideutig* vorsieht; ist dies nicht der Fall, so verstossen sie gegen Art. 4 BV und die Eigentumsgarantie. In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn in BGE 74 I 156 eine *klare Rechtsgrundlage* verlangt wird.»

Wenn also die gesetzlichen Grundlagen eines Bauverbotes nicht absolut klar und eindeutig sind, so wird es heute vor dem Bundesgericht einfach keinen Bestand haben. Es bringt daher alle materiell durchaus gerechtfertigten, ja sogar im anerkannten öffentlichen Interesse liegenden planerischen Massnahmen, die sich als Beschränkungen des Grundeigentums

in einem bisher noch nicht üblichen Masse auswirken, in Misskredit, wenn trotzdem immer wieder in den bestehenden Gesetzen nach Auswegen gesucht wird, um ohne Schaffung klarer gesetzlicher Grundlagen doch zum Ziel zu kommen.

Ebenso abzulehnen ist, die wenigen für die Landesplanung günstigen Bundesgerichtsentscheide zu überwerten, wie dies leider die schaffhausische Gemeinde Beringen kürzlich erleben musste.

Am 21. Juni 1950 hatte das Bundesgericht ein Bauverbot der Gemeinde Beringen geschützt, mit welchem sie eine Wohnkolonie von 24 kleineren Einfamilienhäusern in rein bäuerlichem Siedlungsgebiet verhindern wollte (nicht publizierter Entscheid i. S. Battistini). Das Bundesgericht hatte dort die gesetzliche Grundlage bejaht. Die Prüfung, ob der strittige Artikel der Bauordnung aber auch im Rahmen der Gemeinde durch das kantonale Baugesetz eingeräumten Ermächtigung geblieben sei, unterblieb, weil der Beschwerdeführer dies nicht geltend gemacht hatte (vgl. die Besprechung dieses Entscheides durch den Unterzeichneten, «Plan» Nr. 6/1950).

Nach Abweisung jenes Projektes wurde ein neues Baugesuch für die Erstellung einer einzigen Wohnbaute auf der gleichen Parzelle eingereicht, wurde aber sowohl vom Gemeinderat Beringen, wie, auf Rekurs hin, vom Regierungsrat des Kantons Schaffhausen abgewiesen. Dieser neue Abweisungsentscheid wurde unter Berufung auf Willkür und Verletzung der Eigentumsgarantie beim Bundesgericht angefochten, wobei diesmal geltend gemacht wurde, dass die gesetzliche Grundlage auch deshalb fehle, weil die in Frage stehenden Bestimmungen der Bauordnung von Beringen über das kantonale Baugesetz hinausgehen.

In Bestätigung seiner Praxis (BGE 74 I 147, 76 I 329 und 77 I 211) stellte das Bundesgericht erneut fest, dass die Schaffung von Zonen, in welchen die Befugnisse des privaten Eigentümers zu beliebiger Nutzung dermassen beschränkt wird, dass sie ein eigentliches Bauverbot in sich schliessen, einen ausserordentlich schweren Eingriff in das Privateigentum darstelle, der weit über das hinausgehe, was in der Schweiz bisher allgemein als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich war. Solche Eingriffe können daher nie zugelassen werden, wenn das Gesetz selbst sie nicht *unzweideutig, klar und bestimmt* vorsieht; da solle der Bürger schon bei Erlass des Gesetzes wissen, was unter Umständen seiner wartet. Auf Grund dieser Erwägungen hat das Bundesgericht die Beschwerde mit Entscheid vom 17. Dezember 1952 gutgeheissen und das angefochtene Bauverbot aufgehoben.

Dr. H. Meyer-Fröhlich.

Ortsplanung und Heimatschutz

Erhaltung des Landschaftsbildes an Seegeländen. — Kommunale Baureglemente und Alignementspläne mit Zoneneinteilungen. — Baubeschränkungen und Eigentumsgarantie. — Gemeindeautonomie. (Von unserem Bundesgerichtskorrespondenten.)

Am 24. April 1937 erliess die *Einwohnergemeinde Twann* ein Baureglement mit Alignementsplänen, denen der Regierungsrat des Kantons Bern die vorgesehene Genehmigung erteilte. Art. 12 des Reglementes sieht die Schaffung von *fünf Bauzonen* vor. In der ersten Zone dürfen nur eingeschossige Häuser in offener Bauweise, in der zweiten Zone ein- bis zweigeschossige Häuser, in der dritten Zone ein- bis dreigeschossige Häuser, in der vierten Zone nur Bauten erstellt werden, die der Bewirtschaftung des Rebgebietes dienen, während in der fünften Zone nicht gebaut werden darf.

Im Oktober 1949 ersuchte der damalige Eigentümer A. H. des in der Gemeinde Twann gelegenen *Strandhotels Engelberg* eine ihm gehörende, im Rebgebiet der vierten Zone gelegene Parzelle in die Bauzone I zu verlegen. Der Gemeinderat von Twann entsprach dem Gesuch. Gegen diese *Abänderung der Zoneneinteilung* erhob der *Verein für den Bielerseeschutz Einsprache*, die der Regierungsrat des Kantons Bern am 27. Juli 1951 guthiess. Zur *Begründung* dieses Beschlusses führte der Regierungsrat u. a. aus: Die Abänderung von Bauvorschriften und Alignementsplänen unterläge wie die Aufstellung solcher Vorschriften der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser habe die neuen Pläne und Vorschriften in materieller und formeller Hinsicht zu überprüfen und nur zu genehmigen, was als im öffentlichen Interesse liegend erachtet werde. Im vorliegenden Falle liege aber die Abänderung des Bauplanes von Twann nicht im öffentlichen Interesse, sondern stehe zu den Interessen der Allgemeinheit in krassem Widerspruch. Die Genehmigung der Abänderung hätte zur Folge, dass der Regierungsrat künftig gleichartigen, von Gemeinden beschlossenen Aenderungen, durch welche einzelnen Grundeigentümern eine Sonderbehandlung eingeräumt werde, ebenfalls die Genehmigung erteilen müsste, wenn er sich nicht dem Vorwurf rechtungleicher Behandlung aussetzen wolle. Dann wäre es aber nicht mehr möglich, die schönen Landschafts- und Ortschaftsbilder des Bielersees zu erhalten.

Diesen Regierungsbeschluss fochten sowohl die *Strandhotel Engelberg AG* wie auch die *Gemeinde Twann* mit staatsrechtlicher Beschwerde an und beantragten dessen Aufhebung. Die Hotelunternehmung machte geltend, der Beschluss sei willkürlich und verletze den Grund-

satz der Eigentumsgarantie; die Gemeinde Twann erblickte in ihm einen Eingriff in ihre Gemeindeautonomie.

I.

Auf die Beschwerde der *Strandhotel Engelberg AG* ist das Bundesgericht *nicht eingetreten*. Die umstrittene Aenderung der Zoneneinteilung bezieht sich nur auf zwei aneinandergrenzende Grundstücke, von denen das eine von der vierten der ersten Zone, das andere von der vierten der fünften Zone zugeteilt werden soll. Ein Alignementsplan, der nur die Bebaubarkeit eines einzelnen oder weniger Grundstücke ordnet oder neu ordnet, ist aber nicht von allgemeiner Verbindlichkeit und stellt daher keinen generellen Erlass im Sinne von Art. 84 des Organisationsgesetzes dar. Er ist vielmehr Konkretisierung *einer* bestimmten Eigentumsbeschränkung und daher auch für die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde der Einzerverfügung gleichgestellt. Für die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde gelten daher die Grundsätze über die Anfechtung von konkreten Anwendungsverfügungen. Danach bedarf es aber eines direkten Betroffenseins des Beschwerdeführers, d. h. einer Verschlechterung der Rechtslage, der Verletzung in unmittelbar geschützten Interessen. Daran fehlt es hier.

Das Grundstück der *Strandhotel Engelberg AG* ist auf Grund eines Zonenplanes mit einer öffentlich-rechtlichen Baubeschränkung belastet und bei dieser Ordnung muss es solange bleiben, bis der Regierungsrat auf *Grund eines neuen Verfahrens* der Abänderung zustimmt. Die bestehende Zoneneinteilung ist in einem umständlichen Ermittlungsverfahren geschaffen worden, in welchem die öffentlichen und privaten Interessen gewahrt werden konnten. Solange das *Verfahren auf Abänderung nicht durchgeführt* ist, liegt eine für die Ueberbauung der betroffenen Grundstücke definitive Ordnung vor und da der Plan erst mit der Genehmigung durch den Regierungsrat wirksam wird, hat nicht etwa schon der Beschluss der Gemeinde auf Abänderung, sondern erst der diesen genehmigende Entscheid des Regierungsrates die Aenderung der bisherigen Eigentumsbeschränkung zur Folge. Jedenfalls macht der Regierungsrat geltend, die §§ 6—8 des Alignementsgesetzes seien so auszulegen und das ist auf keinen Fall willkürlich.

Die Nichtgenehmigung *verletzt* aber auch sonst *keine Individualrechte*. Für den Entscheid darüber, ob ein richtig zustandegekommener Zonenplan nachträglich abzuändern ist, stehen die öffentlichen Interessen im Vordergrund. Wenn der einzelne Eigentümer die Abänderung verlangt oder wenn er gegen eine beabsichtigte Aenderung Einsprache erhebt, so übt er damit kein subjektives

Recht aus, sondern er macht von einer jedermann zustehenden Befugnis Gebrauch. Er hat auch keinen Anspruch darauf, dass die Behörde ihn anhöre und zu seinen Ausführungen Stellung nehme. Ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen seine Abweisung einen *Entschädigungsanspruch* auszulösen vermag, kann *offen bleiben*, denn der angefochtene Entscheid wahrt ausdrücklich «Drittmannsrechte», und der Regierungsrat legt diesen Vorbehalt in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht dahin aus, dass allfällige Ansprüche der Beschwerdeführerin auf Entschädigung gewahrt bleiben, sofern sie solche vor dem Zivilrichter geltend machen will.

II.

Was sodann die *Beschwerde* der *Gemeinde Twann* wegen Verletzung ihrer *Gemeindeautonomie* anbetrifft, so ist der Regierungsrat der Auffassung, die Gemeindeautonomie werde durch § 8 des kantonalen Alignementsgesetzes ausgeschaltet, der den Alignementsplan erst mit der Genehmigung des Regierungsrates wirksam werden lässt. Diese Frage kann das Bundesgericht nicht frei prüfen, denn wenn die Entscheidung der Frage, ob eine Gemeinde in einem bestimmten Sachgebiet autonom sei, von der Auslegung eines kantonalen Gesetzes abhängt, so hat das Bundesgericht nur zu untersuchen, ob die beanstandete Auslegung nicht willkürlich ist (BGE 40 I 279, 46 I 386, 72 I 28; Birchmeier, *Organisation der Bundesrechtspflege*, pag. 331).

Nun ist richtig, dass Art. 2 des bernischen Gesetzes über das Gemeinwesen die Strassen- und Baupolizei als Aufgaben der Gemeinden bezeichnet und dass somit der Erlass von Baureglementen zu den autonomen Gemeindeaufgaben gehört. Nach dem System des Alignementsgesetzes gehören auch *Zoneneinteilungen* zu den baupolizeilichen Vorschriften, doch unterstehen diese letzteren nach § 18 der *Genehmigung durch den Regierungsrat*. Nun wird von der Gemeinde Twann behauptet, das Gesetz sehe lediglich bei der Abänderung von *Alignementsplänen* ein bestimmtes Verfahren vor, während für die Abänderung einer *Zoneneinteilung* eine gesetzliche Grundlage fehle. Ob sie damit behaupten will, dem Regierungsrat fehle die Kompetenz zur Kontrolle über kommunale Abänderungsbeschlüsse, die sich auf die Zoneneinteilung beziehen, ist nicht ganz klar, findet im Gesetz aber jedenfalls keine Stütze. Denn auf Grund von § 18 erlassene und daher der Kontrolle des Regierungsrates unterliegende Vorschriften sind nicht nur solche, die den ersten *Erläss* betreffen, sondern auch solche, die sich auf die *Abänderung* beziehen.

Die Beschwerde der *Gemeinde Twann* wurde daher *abgewiesen*.

Dr. Ed. Gubler, Lausanne.