Oeffentliches Interesse und Planung: Zu einem Bundesgerichtsentscheid

Autor(en): **Meyer Fröhlich, H.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **7 (1950)**

Heft 6

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-781819

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

H. Meyer Fröhlich

Oeffentliches Interesse und Planung: Zu einem Bundesgerichtsentscheid

In seinem Entscheide vom 21. Juni 1950 i. S. Battistini gegen Gemeinderat Beringen und Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat das Bundesgericht erstmals klar und eindeutig festgestellt:

«Ein planmässiges Haushalten mit Grund und Boden liegt im öffentlichen Interesse.»

Hat sich das Bundesgericht damit von Prof. Hubers Auslegung der Eigentumsgarantie, die eine neuzeitliche Planung ja praktisch in Frage stellt (Gutachten für das Baudepartement des Kantons Solothurn und Votum am Schweizerischen Juristentag 1947 in Engelberg), endgültig abgewandt?

Aus dieser für die schweizerische Landesplanung so hoffnungsvoll klingenden Feststellung dürfen aber vor genauer Prüfung der Urteilsbegründung keine voreiligen Schlüsse gezogen werden, da es sich hier ja um die besonderen Verhältnisse in der schaffhausischen Gemeinde Beringen handelt.

Das Baugesetz des Kantons Schaffhausen vom 8. September 1936 (BG) ermächtigt die Gemeinde in Art. 2, «für ihr ganzes Gebiet oder einzelne Teile davon weitergehende Bauordnungen mit allgemeiner Verbindlichkeit aufzustellen, die der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen». Weiter hat jede Gemeinde für ihr Baugebiet einen Bebauungsplan auszuarbeiten, der nach Massgabe des Bedürfnisses der Gemeinde zu ergänzen ist (Art. 6 BG). Nach Art. 16 kann der Gemeinderat Baubewilligungen verweigern, solange kein genehmigter Bebauungsplan vorliegt. Er ist jedoch in einem solchen Falle verpflichtet, einen Bebauungsplan über das betreffende Gemeindegebiet beförderlich aufzulegen. Unterlässt er dies, so kann der Regierungsrat auf Verlangen der Grundeigentümer dem Gemeinderat hiefür Frist ansetzen.

In Ausführung von Art. 2 BG erliess die Gemeinde Beringen im Jahre 1946/1947 eine Bauordnung (BO), die vom Regierungsrat des Kantons Schaffhausen genehmigt wurde. Sie enthält u. a. folgende Bestimmungen:

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. 4. «... Das Gebiet zwischen der deutschen Reichsbahn und der Staatsstrasse I. Klasse Enge - 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.»

Der Beschwerdeführer ist seit Frühjahr 1949 Eigentümer der Liegenschaft Kohlgruben, die etwa eine Viertelstunde nördlich dem Dorf Beringen im sog. Liblosental liegt. Er beabsichtigte, auf dieser Liegenschaft eine Wohnkolonie, bestehend aus 24 Einfamilienhäusern, zu erstellen. In Anwendung von Art. 7 (letzter Satz) BO und Art. 16 BG verweigerte der Gemeinderat die Baubewilligung unter Beifügung der Bemerkung «das Bedürfnis zur Erweiterung des Bebauungsplanes ist, nachdem zwischen der Enge und Beringen genügend erschlossenes Land zur Verfügung steht, nicht vorhanden.»

Der gegen diese Bauverweigerung gerichtete Rekurs wurde vom Regierungsrat des Kantons Schaffhausen mit Entscheid vom 13. April 1950 abgewiesen; die Begründung lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

«Gemäss Art. 7 der Bauordnung der Gemeinde Beringen (BO) sei das eigentliche bäuerliche Siedlungsgebiet nicht in die Bauzone einzubeziehen. Die Liegenschaft «Kohlgruben» sei unstreitig bäuerliches Siedlungsgebiet. Dies ergebe sich schon daraus, dass in diesem Gebiet vor einigen Jahren mit ansehnlichen Bundes-, Kantons- und Gemeindebeiträgen landwirtschaftliche Siedlungen mit neuen Gebäuden gegründet worden seien. Dem damit angestrebten Zwecke würde es offensichtlich zuwiderlaufen, wenn mitten in diesem Siedlungsgebiet rund vier Hektaren Kulturland der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen und für die Erstellung einer Wohnkolonie verwendet würden. Der Einfluss dieser anderen Nutzung würde den Betrieb des noch verbleibenden landwirtschaftlich benutzten Bodens ungünstig beeinflussen, so vor allem durch die Erhöhung des Landpreises und die Verlockung, noch weiteren Boden zu höheren Preisen als Bauland zu verkaufen. Mit der Ausdehnung der Wohngebiete in rein landwirtschaftlich genutzten Boden werde man sich freilich abfinden müssen, soweit sie einer dringenden Notwendigkeit entspreche und im Interesse der Allgemeinheit liege. Doch dürfe diese Ausdehnung nicht planlos erfolgen. Eine planmässige Regelung der Bebauung sei eine vornehme Aufgabe der Landesplanung. Einer Beanspruchung landwirtschaftlich bebauten Bodens für Wohnzwecke im Liblosental könnte daher grundsätzlich nicht viel entgegengehalten werden, wenn in der Gemeinde Beringen nicht für die Bebauung erschlossene Bauplätze in reichlichem Masse zur Verfügung ständen. Solche Baugelegenheiten seien jedoch in den ausgeschiedenen Bauzonen am Südhang zwischen dem Dorf Beringen und der Engesiedlung noch zahlreich vorhanden.

Aber noch aus einem anderen Grunde müsse der Rekurs abgewiesen werden. Der Gemeinderat könne die Baubewilligung verweigern, solange kein genehmigter Bebauungsplan vorliege (Art. 16 BG) und bis ein Quartierplan endgültig festgesetzt sei (Art. 23 BG). Für das vorgesehene Baugebiet liege weder ein genehmigter Bebauungsplan noch ein Quartierplan vor. Bei den Akten liege lediglich eine skizzenhafte Aufteilung des Grundstückes in einzelne Parzellen. In einem Bebauungsplan seien einzutragen: die bisherigen und künftigen Grenzen des öffentlichen Grundes, die bestehenden und vorgesehenen Verkehrsanlagen, die Bau- und Niveaulinien, die Entwässerungsanlagen usw. Eine nähere Prüfung könne aber recht wohl ergeben, dass bei einwandfreier Ausführung der notwendigen Anlagen und richtigem zukünftigem Unterhalt die hiefür notwendigen Kosten so hoch werden, dass das um diese Kosten verteuerte Bauland nicht mehr wesentlich billiger zu stehen komme als ein etwas kleineres Baugrundstück im vorhandenen erschlossenen Baugebiet.»

Mit staatsrechtlicher Beschwerde focht hierauf Franz Battistini den Regierungsratsentscheid als willkürlich an, da es weder in der Gemeindebauordnung noch im kantonalen Baugesetz eine Bestimmung gebe, auf Grund welcher die Ueber-

bauung eines im Liblosentale gelegenen Grundstückes verboten werden könnte; der angefochtene Entscheid entspreche nicht dem Wortlaut, Sinn und Geist des Baugesetzes und der Bauordnung, hierin liege die behauptete Willkür. Auch wäre die Gemeinde schadenersatzpflichtig, wenn sie sich nicht entschliessen würde, das betreffende Grundstück zu einem angemessenen Preis zu erwerben. Ohne Entschädigung müsse sich ein Grundstückbesitzer ein Bauverbot nicht gefallen lassen, wenn nicht «durch eine begründete gesetzliche Regelung» eine Ausnahme geschaffen worden sei.

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und der Gemeinderat von Beringen beantragten die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht wies die Beschwerde aus den folgenden Erwägungen einstimmig ab:

1. Die staatsrechtliche Beschwerde bezeichnet ausdrücklich als verletzt nur eine einzige Verfassungsvorschrift, den Art. 4 BV. Doch wird in der Beschwerde auch geltend gemacht, dass das mit dem angefochtenen Entscheid bestätigte Bauverbot nicht «durch eine begründet gesetzliche Regelung» geschaffen worden sei. Diese Bemerkung ist aber doch wohl — zumal wenn sie im Zusammenhang mit den übrigen Ausführungen der Beschwerde gewürdigt wird — dahin zu verstehen, dass das Bauverbot nicht auf gesetzlicher Grundlage beruhe und sich nicht rechtfertigen lasse, also nicht im öffentlichen Interesse liege. So verstanden macht aber die Beschwerde — wenigstens dem Sinne nach — auch eine Verletzung der Eigentumsgarantie geltend; denn ein Bauverbot verstösst gegen diese Garantie, wenn es nicht auf gesetzlicher Grundlage beruht, nicht durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist oder materiell eine Enteignung enthält, ohne eine Entschädigung vorzusehen (BGE 60 I S. 271; 64 I S. 208; 69 I S. 240; nicht publizierter Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Hug vom 15. März 1950 S. 13/14). Dass aus dem letztgenannten Grunde die Eigentumsgarantie verletzt sei, macht der Beschwerdeführer nicht geltend; er anerkennt vielmehr, dass das Bauverbot, wenn es auf einer begründeten gesetzlichen Regelung beruhe, angeordnet werden durfte, ohne hiefür eine Entschädigung vorzusehen.

2. Der Regierungsrat hat das Baugesuch des Beschwerdeführers in erster Linie abgewiesen unter Berufung auf den Schlußsatz von Art. 7 der Bauordnung der Gemeinde Beringen. Dieser Schlußsatz besagt, dass das eigentliche bäuerliche Siedlungsgebiet nach Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben und daher nicht in die Bauzonen einbezogen werden solle. Damit wird zwar nicht die Erstellung jeglicher Baute im Siedlungsgebiet ausgeschlossen. Die zur Fortsetzung und Hebung der landwirtschaftlichen Bodennutzung dienenden und erforderlichen Bauten können nicht unter das Verbot fallen. Dagegen fällt darunter — wie jedenfalls ohne Willkür angenommen werden kann — die Erstellung einer Wohnkolonie von 24 Häusern; denn damit wird der landwirtschaftlichen Nutzung ein grösseres Landstück entzogen und dessen Einbeziehung in die Bauzonen nötig gemacht. Unhaltbar ist die Auffassung des Beschwerdeführers, dass die Bauordnung im bäuerlichen Siedlungsgebiet nur die Erstellung solcher Betriebe verbiete, «die starken Rauch, lästige Dünste, Lärm oder Erschütterungen verursachen». Solche Betriebe sind freilich auch im bäuerlichen Siedlungsgebiet verboten; denn sie sind nur in Bauzone IV gestattet.

Die Annahme des Regierungsrates, dass die Liegenschaft «Kohlgruben» im eigentlichen bäuerlichen Siedlungsgebiet liege, wird vom Beschwerdeführer kritisiert, aber nicht als willkürlich bezeichnet. Dieser Vorwurf wäre auch unbegründet. Die Liegenschaft «Kohlgruben» liegt ausserhalb dem in Bauzonen eingeteilten Gebiet der Gemeinde Beringen, etwa eine Viertelstunde oberhalb dem Dorfe Beringen, in der Mitte von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstükken. Etwas nördlich liegen die vor einigen Jahren anlässlich einer Güterzusammenlegung mit Bundes-, Kantons- und Gemeindesubventionen geschaffenen bäuerlichen Hofsiedlungen «Kalkofen», «Am Heuweg» und «Unter Staufen»; die beiden erstern sind nur etwa 300 Meter von der Liegenschaft «Kohlgruben» entfernt. Zum bäuerlichen Siedlungsgebiet gehört auch nicht etwa — wie der Beschwerdeführer anzunehmen scheint — nur erstklassiges Kulturland mit vielen Obstbäumen, sondern — wie ohne Willkür angenommen werden kann — alles ausserhalb den Ortschaften gelegene landwirtschaftlich genutzte Land, und zwar ohne dass es hiebei entscheidend darauf ankommen könnte, ob die Liegenschaft dem Bundesgesetz über die Entschuldung der landwirtschaftlichen Heimwesen unterstellt ist oder nicht.

Nach Art. 7 der Gemeindebauordnung ist freilich das bäuerliche Siedlungsgebiet nicht unter allen Umständen, sondern nur «nach Möglichkeit» der landwirtschaftlichen Nutzung vorzubehalten. Ausnahmsweise sind somit in diesem Gebiete auch andere als die für den Wohnbetrieb der Landwirtschaft erforderlichen Bauten zuzulassen. Doch kann von Willkür nicht gesprochen werden, wenn eine solche Ausnahmebewilligung nicht erteilt wird, solange in der Gemeinde noch genügend in die Bauzonen einbezogenes und bereits erschlossenes Land zur Verfügung steht. Dies trifft aber in der Gemeinde Beringen zu, wie der Beschwerdeführer anerkennt.

3. Ausser auf Grund von Art. 7 der Gemeindebauordnung hat der Regierungsrat das Baugesuch des Beschwerdeführers auch noch unter Berufung auf die Art. 16 und 23 des kantonalen Baugesetzes abgewiesen, d. h. deshalb, weil bezüglich der Liegenschaft «Kohlgruben» weder «ein genehmigter Bebauungsplan» noch «ein endgültig festgesetzter Quartierplan» vorliege. Die Auffassung des Beschwerdeführers, dass sich der Regierungsrat auf diese Vorschriften des kantonalen Baugesetzes deshalb nicht berufen könne, weil sie in die Bauordnung der Gemeinde Beringen nicht aufgenommen worden seien, ist unrichtig, und zwar sowohl deshalb, weil die Vorschriften des kantonalen Baugesetzes — wie sich aus dessen Art. 2 ergibt — auch insoweit, als sie in einer Gemeindebauordnung nicht wiederholt werden, massgebend sind, wie auch deshalb, weil Art. 27 der Bauordnung der Gemeinde Beringen den in den Art. 16 und 23 aufgestellten Grundsatz, dass ein Baugesuch erst nach Ausarbeitung eines Bebauungs-, bzw. Quartierplanes zu erteilen sei, ausdrücklich wiederholt. Ein die Liegenschaft «Kohlgruben» enthaltender Bebauungs- oder Quartierplan (vgl. bezüglich der vom Gesetz an diese Pläne gestellten Anforderungen: die Art. 6 und 22 BG) liegt aber zurzeit nicht vor. Wäre die Abweisung des Baugesuches nur auf Grund der Art. 16 und 23 BG und nicht auch unter Berufung auf Art. 7 BO erfolgt, so wäre freilich der Gemeinderat verpflichtet, einen die Liegenschaft «Kohlgruben» enthaltenden Bebauungs- und Quartierplan aufzustellen. Wegen Nichterfüllung dieser Verpflichtung durch den Gemeinderat beschwert sich aber der Beschwerdeführer nicht, und zwar auch nicht einmal eventuell für den Fall, dass die Baubewilligung auf Grund von Art. 7 BO nicht verweigert werden dürfte.

4. Die 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 ausgestellt ist. Der Regierungsrat beruft sich aber zur Rechtfertigung des strittigen Bauverbotes auf solche Rechtssätze, nämlich auf Vorschriften des kantonalen Baugesetzes und eine Vorschrift der Bauordnung der Gemeinde Beringen. Die damit diesen Rechtssätzen gegebene Auslegung kann das Bundesgericht nur aus dem beschränkten Gesichtspunkt der Willkür überprüfen (BGE 57 I S. 210; 60 I S. 273; 69 I S. 240). Die Auslegung des Regierungsrates ist aber nicht

willkürlich, wie in den Erwägungen Ziff. 2 und 3 dargetan wurde.

Auf Grund von Art. 7 (letzter Satz) der Gemeindebauordnung durfte freilich der Regierungsrat das Bauverbot nur erlassen, bzw. bestätigen, wenn diese Vorschrift überdies im Rahmen der den Gemeinden in Art. 2 des kantonalen Baugesetzes eingeräumten Ermächtigung geblieben ist. Ob dies zutrifft — eine Frage, die das Bundesgericht ebenfalls nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür prüfen könnte (BGE 74 I S. 151) — muss jedoch nicht entschieden werden, denn der Beschwerdeführer macht weder ausdrücklich noch dem Sinne nach geltend, dass der letzte Satz von Art. 7 der Gemeindebauordnung über den Rahmen von Art. 2 des kantonalen Baugesetzes hinausgehe.

5. Auf dass ein Bauverbot nicht gegen die Eigentumsgarantie verstösst, muss es nicht nur auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, sondern auch im öffentlichen Interesse liegen. Ob diese Voraussetzung vorliegt, kann das Bundesgericht ebenfalls nur unter dem Gesichtspunkte der Willkür prüfen (BGE 34 I S. 220; 40 I S. 526).

a) Kein Zweifel kann darüber bestehen, dass die in den Art. 16 und 23 BG aufgestellten Vorschriften, somit die Verweigerung einer Baubewilligung, solange kein Bebauungs- und Quartierplan vorliegt, im öffentlichen Interesse liegt.

b) Zweifelhafter mag sein, ob der letzte Satz von Art. 7 BO dem öffentlichen Interesse dient. Jedenfalls fehlt jeglicher Anhaltspunkt dafür, dass mit dieser Vorschrift oder ihrer Anwendung auf den vorliegenden Fall private Interessen (die Interessen derjenigen Privaten, die in den bereits erschlossenen Bauzonen Land besitzen) begünstigt werden wollten. Fehlt aber dieser Nachweis, so nimmt die Praxis an, dass einem Rechtssatz, bzw. einer Verfügung das öffentliche Wohl zur Seite stehe (BGE 34 I S. 220; 40 I S. 526). Doch auch wenn man annehmen wollte, dass das Bundesgericht überdies zu prüfen habe, ob die in Frage stehenden öffentlichen Interessen dermassen schutzwürdig seien, dass sich der strittige Eingriff in das Privatrecht rechtfertigen lasse, könnte das angefochtene Bauverbot — auch soweit es auf den letzten Satz von Art. 7 BO gestützt wird — nicht aufgehoben werden. Ein planmässiges Haushalten mit Grund und Boden liegt im öffentlichen Interesse (Reichlin, Rechtsfragen der Landesplanung, Verh. des schweiz. Juristenvereins S. 187 a ff.). Dem öffentlichen Interesse dient daher grundsätzlich auch eine Vorschrift, die — wie der letzte Satz von Art. 7 BO — bewirken soll, dass für Wohnbauten in erster Linie die bereits erschlossenen Bauzonen benutzt werden. Fraglich kann nur sein, ob das öffentliche Interesse nicht verlangt, dass ausnahmsweise die Bewilligung für Wohnbauten, die im bäuerlichen Siedlungsgebiet erstellt werden wollen, dann zu erteilen ist, wenn dieselben in diesem Gebiete — selbst unter Einbezug aller Erschliessungsarbeiten — beträchtlich billiger zu stehen kommen, als bei der Erstellung im bereits erschlossenen Baugebiet. Doch kann diese Frage offen bleiben, da der Beschwerdeführer den Nachweis dafür, dass er auf seiner Liegenschaft «Kohlgruben» beträchtlich billiger als auf dem erschlossenen Baugebiet bauen kann, nicht erbracht hat und die Auffassung des Regierungsrates, dass dies nicht zutreffe, nicht als willkürlich, sondern lediglich als ‚unbehelflich' bezeichnet.»

Wie in allen staatsrechtlichen Beschwerdefällen, die Forderungen der Landesplanung zum Gegenstand haben, hatte das Bundesgericht auch hier zu untersuchen, ob die *verfassungsmässige Eigentumsfreiheit* verletzt sei, wobei sich *die bekannten drei Fragen* nach der *gesetzlichen Grundlage*, dem *öffentlichen Interesse* und der *entschädigungslosen Enteignung* stellten.

Ob das angefochtene Bauverbot *materiell eine Enteignung* darstelle, ist leider nicht geprüft worden, da der Beschwerdeführer anerkannt hat, dass das Bauverbot, falls es auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, ohne jede Entschädigung angeordnet werden dürfe. Das Bundesgericht hat auch nicht angedeutet, wie es allenfalls entschieden hätte; immerhin ergibt sich aus den Urteilserwägungen als Ganzes, dass von wesentlicher Bedeutung war, dass Art. 7 BO das bäuerliche Siedlungsgebiet *nicht unter allen Umständen*, sondern *nur* «nach Möglichkeit» der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehält. Die Bedeutung dieses Masshaltens zeigt besonders ein Vergleich mit den Erwägungen, die zur Abweisung des bekannten «Uitikonerentscheides» (BGE 74 I S. 147 ff.) führten. In jener Landwirtschaftszone waren *nur* Bauten für land- und forstwirtschaftliche Zwecke gestattet und schon einleitend stellte dort das Bundesgericht fest, dass es sich um eine Einschränkung der Baufreiheit handle, wie sie bisher in der Schweiz nicht gebräuchlich gewesen sei und betont abschliessend erneut die ausserordentliche Schwere jenes Eingriffes in das Privateigentum, der weit über das hinausgehe, was in der Schweiz bisher als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich gewesen sei.

Die vom Standpunkte der Eigentumsgarantie erforderliche *gesetzliche Grundlage* bejaht das Bundesgericht dagegen erst nach eingehender Begründung. Doch selbst wenn sich das Bauverbot ohne willkürliche Auslegung auf einen Rechtssatz stützen kann, der durch ein Gesetz aufgestellt wurde, so durfte das Bauvorhaben des Beschwerdeführers nur verweigert werden, wenn die Vorschrift, dass das eigentliche bäuerliche Siedlungsgebiet nach Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben soll, überdies im Rahmen der den Gemeinden in Art. 2 des kantonalen Baugesetzes eingeräumten Ermächtigung geblieben ist. Die Landwirtschaftszone der zürcherischen Gemeinde Uitikon am Albis stützte sich zwar ebenfalls auf einen Rechtssatz des zürcherischen Baugesetzes, wurde aber trotzdem als unzulässig erklärt, weil sie über den Rahmen dieser Bestimmung hinausgegangen sei. Im vorliegenden Falle ist diese Frage offen geblieben, da der Beschwerdeführer diesbezüglich nichts geltend gemacht hat.

Von Interesse dürfte in diesem Zusammenhang noch die sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebende Feststellung sein, dass Vorschriften des kantonalen Baugesetzes auch insoweit, als sie in einer Gemeindebauordnung nicht wiederholt werden, trotzdem auch für das Gebiet dieser Gemeinde weiterhin Geltung beanspruchen.

Besondere Aufmerksamkeit aber verdienen die Erwägungen über das *öffentliche Interesse*, die in der Erkenntnis gipfeln, dass ein planmässiges Haushalten mit Grund und Boden im öffentlichen Interesse sei.

Schon die nicht näher begründete Feststellung, dass kein Zweifel darüber bestehen könne, dass die Verweigerung einer Baubewilligung, solange kein *Bebauungs- und Quartierplan* vorliege, im öffentlichen Interesse liege, ist ohne stillschweigende Anerkennung der Notwendigkeit einer planmässigen Ueberbauung des Gemeindegebietes undenkbar.

Jede planmässige Ueberbauung hat aber notwendigerweise die Hintansetzung privater Interessen gegenüber dem öffentlichen Interesse an der besten Sicherung der Entwicklungsmöglichkeit für das Individuum wie für die menschliche Gemeinschaft zur Folge. Mehr als ein fortschreitendes Verständnis für die Notwendigkeiten der Postulate der Landesplanung darf jedoch hier nicht gefolgert werden, handelt es sich doch bei den Bebauungs- und Quartierplänen um längst bekannte Institute, die eben nicht das Odium «etwas bisher in der Schweiz nicht Gebräuchliches» tragen. Ihre Bedeutung als Instrumente der Landesplanung ist allerdings ungleich wichtiger als ihr polizeilicher Inhalt, der nach Professor Huber einzig für das öffentliche Interesse ausschlaggebend sein dürfe.

Noch deutlicher zeigt sich die offene Anerkennung der Planung in den weiteren Erwägungen. Das Bundesgericht begnügt sich hier nicht damit, einfach gemäss ständiger Praxis zu folgern, die Bauverweigerung sei mangels einer möglichen Begünstigung privater Interessen im öffentlichen Interesse erfolgt. Es geht vielmehr in seiner Prüfung weiter und stellt fest, dass die hier in Frage stehenden öffentlichen Interessen — das Haushalten mit Grund und Boden — dermassen schutzwürdig seien, dass sich der strittige Eingriff ins Privateigentum rechtfertigen lasse.

Daran anschliessend wird zusätzlich noch die Frage gestellt, wie wohl zu urteilen wäre, wenn sich die Baukosten, unter Einbeziehung aller Erschliessungsarbeiten, im bäuerlichen Siedlungsgebiet wesentlich niedriger stellen würden als im bereits erschlossenen Baugebiet. Die Frage wird nicht beantwortet. Aus ihrer Formulierung darf aber geschlossen werden, dass offenbar die Schaffung billiger Wohngelegenheiten als wichtigstes Ziel des Haushaltens mit Grund und Boden betrachtet wird. Zu Unrecht, denn nach unserer Ueberzeugung gehört es ebensogut zum Haushalten mit Grund und Boden, wenn das bäuerliche Siedlungsgebiet im Interesse einer rationellen Bewerbung möglichst uneingeschränkt der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten wird.

Deshalb kommt diesem Beringer-Entscheid zwar eine wesentliche Bedeutung auf dem Wege zur Verwirklichung der Postulate der Landesplanung im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung zu. Er darf jedoch nicht überschätzt werden. Einmal kann das «Haushalten mit Grund und Boden» hier noch nicht schlechtweg mit «Landesplanung» gleichgestellt werden. Dann sind verschiedene Punkte offen gelassen worden, weil entsprechende Anträge des Beschwerdeführers fehlten. Bei einer Ueberprüfung auch dieser Punkte wäre vielleicht das Bauverbot doch zu Fall gekommen.

Die Bedeutung dieses Entscheides möchte ich aber trotz den genannten Einschränkungen gerade darin erblicken, *dass grundsätzlich das Haushalten mit Grund und Boden als im öffentlichen Interesse im Sinne der Eigentumsgarantie anerkannt worden ist*, und zwar in einer Weise, die doch über den vorliegenden Einzelfall hinausgeht. Dass die Landesplanung nichts anderes will, als nach Möglichkeit mit Grund und Boden haushalten, wenn auch in einer viel weiteren Bedeutung als sie das Bundesgericht seinen Erwägungen zugrunde gelegt hat, muss also trotz dieser hoffnungsvollen bundesgerichtlichen Entscheidung auch künftig in jedem einzelnen staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren von der betreffenden Behörde sorgfältig und eindrücklich erklärt werden. So dürfen wir hoffen, dass langsam doch das öffentliche Interesse an der neuzeitlichen Planung voll anerkannt wird.

G. Buser

Hauptprobleme einer rechtlichen Ordnung der Landesplanung

Eine Entgegnung zu Plan 3/1950

Der deutschsprachige Referent am Schweiz. Juristentag 1947, Kanzleidirektor Dr. Reichlin, in Schwyz, schreibt mir, «die Würdigung seiner Einstellung zur Landesplanung als *nicht nur negativ* sei ihm unverständlich, nachdem er einen ganzen Paragraphen seines Referates dazu verwendet habe, um klar zu machen, dass es sich bei dieser um ein nationales Problem handle. Ferner teile er die Meinung nicht, dass seine Empfehlungen *Umwege* seien. Er habe auch nicht die Auffassung vertreten, *die vorhandenen Vorschriften genügten, wenn ihre Möglichkeiten voll ausgeschöpft würden*, sondern im Gegenteil das bestehende Recht als *Startpiste* und *Ausgangsposition bezeichnet* und für die Schaffung neuen Rechts Zurückhaltung, aber keineswegs Abstinenz empfohlen. Die S. 225 a ff. seines Referates zeigten, dass und wie man schrittweise vorgehen könne.»

Ich gebe den Lesern der Zeitschrift gerne von diesen Präzisierungen Kenntnis. Bei Technikern konnte ich wiederholt den Eindruck feststellen, der Schweiz. Juristentag 1947 habe die Landesplanung in Bausch und Bogen abgelehnt. Dieser Eindruck mochte zum Teil daher rühren, dass viele nur die Zeitungsberichte und nicht die Referate gelesen hatten. Die Zeitschrift «Plan» wies 1947 in ihrer Nr. 6 zwar wohl auf die Veranstaltung hin, ohne jedoch den Inhalt des deutschen Referates, das heute noch alle Beachtung verdient, nur auch im wesentlichen wiederzugeben. Mit meiner Bemerkung bezweckte ich eine Richtigstellung. Ich freue mich über die Erklärung Dr. Reichlins, dass seine Haltung eine bessere Beurteilung *als nicht nur negativ* verdiene. Tatsächlich hat auch er die Notwendigkeit der Landesplanung bejaht.

Die weiteren Berichtigungen betreffen Missverständnisse. Um zeitlich in annehmbarem Rahmen zu bleiben, musste ich leider meine Darstellung äusserst knapp halten. Ich selbst habe (S. 65 linke Spalte) von «Nebenwegen» gesprochen und nicht behauptet, was Dr. Reichlin vorschlage, seien «Umwege», sondern ausdrücklich bemerkt, Dr. Béguin bezeichne es so. Der letzte Absatz des dritten Abschnittes ist allerdings missverständlich. Ich wünschte zu sagen, dass, wenn die Landesplanung nur auf das bestehende Recht angewiesen bleibe, die Behörden ob sie wollten oder nicht, auf Umwege abgedrängt würden, die nicht zu verantworten seien. Auch hier freue ich mich, mit Dr. Reichlin darin einig zu gehen, dass das bestehende Recht ungenügend ist. Zu der unzutreffenden Verallgemeinerung, die ich bedaure, bin ich namentlich durch die Ausführungen S. 228a unter Ziff. 2 und S. 239a, Abs. 3 des Referates verleitet worden.