

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

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

**Band:** 8 (1951)

**Heft:** 2

**Artikel:** Planung und Eigentumsgarantie

**Autor:** Werder, M.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-783001>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### 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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### 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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.02.2026

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

## Planung und Eigentumsgarantie

Ein Hauptziel der Planung stellt die Begrenzung der Baugebiete, oder anders ausgedrückt, die Verhinderung der Streubebauung mit all ihren nachteiligen Folgen dar. Grösse und Schwierigkeit dieser Aufgabe sind bekannt. Immer und immer wieder stellt sich in der Praxis die Frage: Können die Vorschläge der Fachleute in rechtlich verbindlicher Weise verankert werden? Naturgemäß kollidiert die Begrenzung der Baugebiete vor allem mit der Eigentumsgarantie und der daraus abgeleiteten Baufreiheit. Es ist Sache des Bundesgerichtes, die Abgrenzung zwischen den berechtigten öffentlichen und den schutzwürdigen privaten Interessen vorzunehmen. Der oberste Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 29. April 1948 in Sachen Lips gegen Gemeinde Uitikon und Regierungsrat des Kantons Zürich das für den Entscheid massgebende Kriterium umschrieben: Eine Beschränkung des Rechtes zum Bauen ist nur zulässig, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und, sofern sie im Ergebnis einer Enteignung gleichkommt, gegen Entschädigung erfolgt.

Die letzte dieser drei Voraussetzungen, d. h. die Entschädigungsfrage, stellt nach unserer Auffassung für die Planung nicht ein so grosses Hemmnis dar, wie es auf den ersten Blick den Anschein erwecken mag. Die Verhinderung der Streuüberbauung kann praktisch nicht mit Steuergeldern erkauf werden. Man wird daher bei der Abgrenzung der Baugebiete darauf achten müssen, dass nicht bereits baureifes und erschlossenes Land ausserhalb der Bauzone belassen wird. Dieses Vorgehen mag im Einzelfall eine ideale Lösung ausschliessen. Dafür scheitert die Realisierung einer nach diesem Grundsatz durchgeföhrten Ortsplanung nicht infolge ihrer finanziellen Auswirkungen.

Von wesentlich grösserer Tragweite scheinen uns die beiden andern Voraussetzungen (gesetzliche Grundlage und öffentliches Interesse) zu sein. In dem erwähnten Urteil i. S. Lips wurde die gesetzliche Grundlage für die Schaffung von Landwirtschaftszonen nach zürcherischem Recht verneint. Dagegen wurde im Entscheid vom 21. Juni 1950 i. S. Battistini gegen Gemeinderat Beringen und Regierungsrat des Kantons Schaffhausen sowohl die gesetzliche Grundlage als auch das öffentliche Interesse für die Verweigerung der Baubewilligung für eine Wohnkolonie in einem bisher rein landwirtschaftlich genutzten Gebiet bejaht. Dieses Urteil ist im «Plan», 1950, Nr. 6, S. 176 ff. abgedruckt und von Herrn Dr. H. Meyer-Fröhlich besprochen worden. Leider sollte die Feststellung des Verfassers, die Tragweite dieses Beringer-Entscheides für die Landesplanung dürfe nicht überschätzt werden, nur zu bald bestätigt werden. Fünf Monate später hatte das Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde Rüesch gegen die Zonenordnung der aargauischen Gemeinde Ennetbaden zu entscheiden. Tatbestand und Erwägungen dieses Falles findet der Leser in dem nachstehend im Wortlaut wiedergegebenen Urteil:

### In Sachen

*Erika Rüesch-Markwalder, St. Gallen, Beschwerdeführerin,*

gegen

*Gemeinderat Ennetbaden, Beschwerdegegner,*

und

*Regierungsrat des Kantons Aargau,*

betreffend

Art. 4 BV, Art. 22 KV (Zonenordnung; Eigentumsgarantie),

hat sich ergeben:

A. a) Das aargauische EG zum ZGB enthält unter dem Titel «Betreffend Baugebiet» u. a. folgende Bestimmungen:

§ 103. Die Gemeinden können verbindliche Vorschriften erlassen über die Erschliessung neuer Baugebiete und die Verbesserung überbauter Gebiete, insbesondere mit Bezug auf Verkehrswege, Einteilung des Baugebietes und die Bauweise, ferner über die zur Wahrung der Gesundheit und Sicherheit erforderliche Erstellung, Einrichtung und Benutzung der Gebäude sowie über eine den Anforderungen der Aesthetik und des Heimatschutzes entsprechende Bauart.

§ 104. Die Gemeinde, die solche Vorschriften erlassen will, hat zu diesem Behufe eine Bauordnung und einen Ueberbauungsplan aufzustellen.

Durch öffentliche Auflage ist den Grundeigentümern Gelegenheit zu bieten, ihre Einwendungen geltend zu machen.

Die Bauordnung und der Ueberbauungsplan bedürfen der Zustimmung der Gemeindeversammlung sowie der Genehmigung des Grossen Rates.

§ 105. Durch die Bauvorschriften der Gemeinden können die gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen aufgehoben oder abgeändert werden.

§ 106. Mit der Genehmigung des Ueberbauungsplanes tritt für die dadurch betroffenen Grundstücke eine Beschränkung der Baufreiheit in der Weise ein, dass das zwischen den Baulinien eines Strassenzuges liegende Land nicht mehr überbaut werden darf.

Weitere Bestimmungen sehen vor, dass für Eigentumsbeschränkungen, die infolge der Bauvorschriften eintreten, unter gewissen Voraussetzungen Entschädigung zu leisten ist.

b) Am 21. Januar 1949 erliess der Regierungsrat des Kantons Aargau eine neue Vollziehungsverordnung zu den §§ 103—116 EG zum ZGB über Bauvorschriften der Gemeinden, welcher folgende Bestimmungen zu entnehmen sind:

§ 1 Abs. 1. § 103 EG zum ZGB ermächtigt die Gemeinden, über die Erschliessung neuer Baugebiete und über die Verbesserung überbauter Gebiete verbindliche Vorschriften zu erlassen. Solche Gemeindebauvorschriften sind:

- a) Die Bauordnung,
- b) der Ueberbauungsplan,
- c) der Zonenplan mit Zonenordnung, und
- d) andere, eine gesunde bauliche Entwicklung anstrebende Erlasse.

§ 9 Abs. 1 (Zonenplan). Die Ausscheidung des Baugebietes und seine Einteilung in Zonen können in Verbindung mit der Bauordnung, im Ueberbauungsplan oder in besonderen Gesamt- oder Teilzonenplänen vorgenommen werden. Die Bedeutung der Ausscheidung und der Zonen-einteilung ist in der Bauordnung oder durch Spezialvor-schriften zu umschreiben.

§ 13. Nach Annahme der Vorlage übermittelt der Gemeinderat die Akten (darunter die unerledigten Einsprachen) dem Regierungsrat.

Dieser entscheidet nach formeller und materieller Ueber-prüfung der Vorlage endgültig über die Einsprachen und leitet die bereinigte Vorlage mit seinen Anträgen an den Grossen Rat weiter, soweit der Regierungsrat nicht selbst zur Genehmigung ermächtigt ist.

Mit der kantonalen Genehmigung erwachsen die Ge-meindebauvorschriften in Rechtskraft.

c) Gestützt auf §§ 103 ff. EG zum ZGB erliess die Gemeindeversammlung von Ennetbaden am 23. Mai 1950 in Erweiterung der Bauordnung von 1923/1942 eine Zonenordnung mit Zonenplan, deren § 1 lautet:

Das Baugebiet der Gemeinde Ennetbaden wird durch den als Anhang beigefügten Zonenplan, der einen Bestand-teil dieser Zonenordnung bildet, ausgeschieden.

Ausserhalb des Baugebietes dürfen vorläufig keine Neubauten errichtet werden. Bauten, die dem Rebau und der Landwirtschaft dienen, können gestattet werden, sofern sie die folgerichtige bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht behindern.

Wasser- und Kanalisationsanschlüsse werden nur für solche Bauten bewilligt, die innerhalb des Baugebietes liegen. Für landwirtschaftliche Bauten ausserhalb des Bau-gebietes kann der Gemeinderat Wasseranschlüsse bewilligen, wenn sie von den bestehenden Anlagen aus möglich sind.

Die ausgeschiedenen Zonen sind eingeteilt in die Bauzonen I und II und die Grünzone (§ 2). Für die Bauzone I ist wie bisher die Bauordnung von 1923/1942 massgebend (§ 3). In der Bauzone II gilt grundsätzlich die offene Bauweise; industrielle und störende gewerbliche Betriebe sind darin nicht zugelassen (§ 4). Die Grünzone, welche einzelne ausgesparte Parzellen und die Wälder umfasst, ist mit einem gänzlichen Bauverbot belegt (§ 5).

B. Frau E. Rüesch ist Eigentümerin der Par-zellen Nr. 97 und 770 an den beidseitigen Hängen des Tales nördlich der Lägern in der Gemeinde Ennetbaden. Diese Grundstücke liegen ausserhalb des im Zonenplan ausgeschiedenen Baugebietes; anderseits gehören sie auch nicht zu der daselbst vorgesehenen Grünzone. Ihre Einteilung wurde vom Gemeinderat damit begründet, dass sie sich ausserhalb der Druckzone der Gemeindewasserversorgung befänden. Frau Rüesch beantragte dem Regierungsrat des Kantons Aargau, der Zonenordnung die Genehmigung zu versagen.

Der Regierungsrat wies ihre und die zwei wei-teren unerledigten Einsprachen ab und genehmigte die Zonenordnung und den Zonenplan von Ennetbaden (Beschlüsse vom 28. Juli 1950). Zur Geneh-migung soll er vom Grossen Rat ermächtigt worden sein. Zu der Einsprache der Frau Rüesch führte er aus, die Beschränkung des Baugebietes solle die Streubebauung mit all ihren nachteiligen Folgen verhindern und liege daher im öffentlichen Inter-esse. Die Gemeinden seien berechtigt, Anschlüsse an ihre Wasserversorgung und ihre Kanalisation nur soweit zu bewilligen, als es mit einem rationellen Betrieb dieser öffentlichen Anstalten vereinbar sei. Die beiden Grundstücke der Einsprecherin lägen ausserhalb der Druckzone der Gemeindewasserver-sorgung und könnten nur mit unverhältnismässig hohen Kosten an die Kanalisation angeschlossen werden; sie seien kein Bauland. Unter diesen Um-ständen seien sie mit Recht nicht in das Baugebiet einbezogen worden. Der Eigentümerin erwachse daraus kein Schaden. Falls sie das Gegenteil be-weisen könne, bleibe ihr unbenommen, das Ent-schädigungsverfahren gemäss EG zum ZGB einzu-leiten. Unter Umständen werde die Parzelle Nr. 770 später vielleicht in das Baugebiet einbezogen wer-den können. § 1 Abs. 2 der Zonenordnung bestimme ausdrücklich, dass «vorläufig» ausserhalb desselben nicht gebaut werden dürfe. Für die heutigen Be-dürfnisse sei die Abgrenzung zweckmässig vorge-nommen worden. Dass in erster Linie auf die Druck-zone der Wasserversorgung und auf die Kanali-sationsmöglichkeit abgestellt wurde, sei nicht zu be-anstanden. Im weiteren seien auch die Belange des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen; eine Ueberbauung des Steilhangs der Parzelle Nr. 97 würde das Landschaftsbild beeinträchtigen.

C. Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Be-schwerde beantragt Frau Rüesch, den Beschluss des Regierungsrates wegen Verletzung der Eigen-tumsgarantie (Art. 22 KV) und wegen Willkür (Art. 4 BV) aufzuheben und demgemäß der Zonen-ordnung der Gemeinde Ennetbaden die Genehmigung zu versagen, eventuell den Regierungsrat anzu-weisen, die Genehmigung nur unter der Bedingung zu erteilen, dass die Liegenschaften der Beschwerde-führerin von jeglichem Bauverbot ausgenommen würden.

Sie macht geltend, die Zonenordnung habe für ihre Grundstücke ein absolutes Bauverbot zur Folge. Für ein solches fehle die gesetzliche Grund-lage. Schon aus diesem Grunde hätte der Regie-rungsrat die Genehmigung nicht erteilen dürfen und sei sein Beschluss wegen Willkür aufzuheben. Die §§ 103—116 EG zum ZGB gäben den Gemein-den die Kompetenz zum Erlass der üblichen bau-polizeilichen Vorschriften. Solche habe die Ge-meinde Ennetbaden mit ihrer Bauordnung von 1923/1942 erlassen. Eine Befugnis, ganze Gebiete mit einem Bauverbot zu belegen, lasse sich daraus nicht ableiten. Nach BGE 74 I 155 f. sei für solche Eingriffe eine klare Rechtsgrundlage erforderlich, welche hier fehle. Wohl habe der Regierungsrat in der Vollziehungsverordnung vom 21. Januar 1949 den «Zonenplan mit Zonenordnung» vorgesehen;

damit sei er aber über den Wortlaut des EG zum ZGB hinausgegangen, welches diese Einrichtung nicht kenne. Jene Verordnung könne daher die mangelnde gesetzliche Grundlage nicht ersetzen.

Falls die gesetzliche Grundlage als vorhanden angenommen werden sollte, werde das auf die Grundstücke der Beschwerdeführerin gelegte Bauverbot als willkürlich angefochten. Nach der Begründung des Gemeinderates laufe es auf eine Weigerung hinaus, Wasser in das betreffende Gebiet zu liefern; damit werde auf ein zufälliges Moment statt auf sachliche Gründe abgestellt. Es stehe nicht zur Diskussion, ob die Gemeinde berechtigt sei, ihrer Wasserversorgung Grenzen zu setzen. Willkürlich sei es aber, aus solcher Grenzziehung ein Bauverbot abzuleiten; denn es wäre denkbar, dass eine Baute nicht auf die Wasserversorgung der Gemeinde angewiesen wäre. Dasselbe gelte für die Kanalisation; den hygienischen Anforderungen könne auch ohne solche Genüge getan werden. Ob eine Baute am Steilhang der Parzelle Nr. 97 das Landschaftsbild stören würde, könnte erst anhand eines konkreten Bauprojektes beurteilt werden. Das Gebiet von Ennetbaden komme als Naturschutzgebiet gar nicht in Frage. Das Bauverbot laufe auf eine materielle Enteignung hinaus, die nur gegen volle Entschädigung zulässig wäre. Mit dem Hinweis auf seinen bloss vorläufigen Charakter sei der Beschwerdeführerin nicht geholfen. Selbst für ein provisorisches Verbot fehlten die gesetzliche Grundlage und das öffentliche Interesse. Die Feststellung des Regierungsrates, die Beschwerdeführerin sei nicht geschädigt, sei willkürlich. Die Parzelle Nr. 770 liege ganze nahe am Baugebiet und sei von der Beschwerdeführerin zu einem für Bauland geltenden Preise übernommen worden.

D. Der Regierungsrat des Kantons Aargau und der Gemeinderat von Ennetbaden beantragen Abweisung der Beschwerde.

Der Regierungsrat führt aus, das in Frage stehende Bauverbot sei zeitlich und sachlich beschränkt, indem es nur vorläufig und nicht für landwirtschaftliche Bauten gelte. Es beruhe auf gesetzlicher Grundlage: § 103 EG zum ZGB ermächtigte die Gemeinden nicht nur zum Erlass der üblichen baupolizeilichen Vorschriften, sondern u. a. auch zur Einteilung ihres Baugebietes. Darunter falle nach ständiger Praxis seit Erlass des Gesetzes auch eine Zoneneinteilung; eine solche sei schon in der früheren Vollziehungsverordnung vom 21. November 1913 vorgesehen gewesen; sie habe, wo sie vorgenommen wurde, einen Bestandteil des Ueberbauungsplanes gebildet. Diese Regelung habe sich dann als zu wenig elastisch erwiesen, weshalb die Zoneneinteilung auch in Verbindung mit der Bauordnung zugelassen worden sei. Die Gemeinden seien ermächtigt, jederzeit ihre bisherigen Bauvorschriften (Bauordnung und Ueberbauungsplan) durch eine Zoneneinteilung zu ergänzen. Die Zuständigkeit hiezu beruhe unmittelbar auf § 103 EG zum ZGB und brauche deshalb nicht in der Bauordnung verankert zu sein. § 9 der neuen Vollziehungsverordnung von 1949 trage der bestehenden Rechtslage Rechnung und gehe nicht über das

Gesetz hinaus. Die in § 103 EG zum ZGB vorgesehene «Einteilung des Baugebietes» könne praktisch nur durch die Zoneneinteilung vorgenommen werden. Der Ueberbauungsplan sei im Kanton Aargau nach Lehre und Praxis nicht nur Strassenplan, sondern Gestaltungsplan; die Rechtslage sei anders als im Kanton Zürich, dies auch insofern, als Bauordnung und Ueberbauungsplan autonome Satzungen darstellten.

Das beanstandete Bauverbot liege zweifellos im öffentlichen Interesse. Unrichtig sei auch die Behauptung der Beschwerdeführerin, man wolle sie entschädigungslos materiell enteignen. Das Baugebiet sei in Ennetbaden nach bestimmten, für alle Grundeigentümer gleichen Kriterien ausgeschieden worden, weshalb sich die Beschwerdeführerin nicht über willkürliche Behandlung beklagen könne.

#### *Das Bundesgericht zieht in Erwägung:*

1. Mit ihrem Hauptbegehren beantragt die Beschwerdeführerin, den Beschluss des Regierungsrates über die Zonenordnung von Ennetbaden aufzuheben und demgemäß dieser Ordnung die Genehmigung zu versagen. Angesichts der rein kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde vorliegender Art kann indes das Versagen der Genehmigung so wenig Sache des Bundesgerichts sein wie deren Erteilung; wohl aber kann es den Beschluss, womit sie erteilt wurde, wegen Verfassungswidrigkeit aufheben. In diesem Sinne ist der mit «demgemäß» eingeleitete Antrag zu verstehen, wie aus seiner Verbindung mit dem ersten Satzteil durch dieses Wort hervorgeht.

Der Regierungsrat hat am 28. Juli 1950 in vier getrennten Beschlüssen die drei unerledigten Einsprachen abgewiesen und die Zonenordnung von Ennetbaden mit dem dazu gehörenden Zonenplan genehmigt. Da die Einsprache der Beschwerdeführerin auf Verweigerung dieser Genehmigung gerichtet war, ist ihre Abweisung inhaltlich identisch mit dem Genehmigungsbeschluss. Das oben genannte Hauptbegehren richtet sich somit gegen diese beiden Beschlüsse. Aus der Begründung der Beschwerde ergibt sich, dass damit der Inhalt der Zonenordnung nur insoweit angefochten wird, als dadurch alle nicht als Baugebiet und Grünzone ausgeschiedenen Grundstücke in der Gemeinde Ennetbaden, insbesondere die beiden Parzellen der Beschwerdeführerin, mit einem Bauverbot belegt werden. Gegenstand des Hauptbegehrens ist mithin nur die Genehmigung von § 1 Abs. 2 der Zonenordnung. Namentlich wird Abs. 3 daselbst nicht angefochten; wird doch in der Beschwerde erklärt, es stehe nicht zur Diskussion, ob die Gemeinde berechtigt sei, ihrer Wasserversorgung und Kanalisation Grenzen zu setzen, doch sei es willkürlich, aus solcher Abgrenzung ein Bauverbot abzuleiten.

Die Beschwerdeführerin wird unbestrittenermassen als Eigentümerin der Parzellen Nr. 97 und 770, die ausserhalb des Baugebietes liegen, von § 1 Abs. 2 der Zonenordnung betroffen. Sie macht geltend, dass sie dadurch in rechtlich geschützten Interessen verletzt werde. Somit ist sie zur staatsrechtlichen Beschwerde sowohl gegen die Ab-

weisung ihrer Einsprache als auch gegen die Genehmigung jener Bestimmung in dem allgemeinen Beschluss des Regierungsrates legitimiert.

2. Gemäss § 1 Abs. 2 der Zonenordnung dürfen ausserhalb des Baugebietes vorläufig keine Neubauten errichtet werden, ausser solchen, die dem Rebau und der Landwirtschaft dienen. Inhalt und Tragweite der Bestimmung sind unbestritten; ob sie als absolutes oder als beschränktes Bauverbot bezeichnet wird, ist unwesentlich. Entscheidend ist, dass dadurch für die betroffenen Grundstücke die im Eigentum grundätzlich enthaltene Befugnis zu beliebiger Nutzung einschliesslich der Baufreiheit in einem Masse beschränkt wird, wie es bisher in der Schweiz nicht gebräuchlich war. Man hat es zweifellos mit einer öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung im Sinne des Art. 702 ZGB zu tun.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts gewährleistet die Eigentumsgarantie das Eigentum nicht unbeschränkt, sondern nur nach Massgabe der bestehenden gesetzlichen Ordnung; das gilt allgemein, auch wo die angerufene Verfassungsbestimmung, wie Art. 22 der aargauischen Kantonsverfassung, einen solchen Vorbehalt nicht ausdrücklich enthält. Die Eigentumsgarantie steht der Beschränkung des Eigentumsrechts und namentlich des Rechts zum Bauen dann nicht entgegen, wenn diese auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und, sofern sie im Ergebnis einer Enteignung gleichkommt, gegen Entschädigung erfolgt (BGE 74 I 150 und dort zitierte Urteile).

5. Der Regierungsrat sieht die gesetzliche Grundlage für die beanstandete Eigentumsbeschränkung in § 103 EG zum ZGB. Dass durch die Bauvorschriften, zu deren Erlass die Gemeinden dort ermächtigt werden, grundsätzlich das Eigentum im Sinne des Art. 702 ZGB beschränkt werden darf, ergibt sich klar aus § 105 jenes Gesetzes. Es fragt sich indes, ob die vom Regierungsrat angerufene Bestimmung als gesetzliche Grundlage für eine Vorschrift wie § 1 Abs. 2 der Zonenordnung von Ennetbaden genügt, welche für grosse Gebiete die Baumöglichkeit weitgehend ausschliesst und die Eigentümer praktisch auf die landwirtschaftliche Nutzung ihrer Grundstücke beschränkt. Die Frage ist zu verneinen.

Die im zweiten Teil von § 103 EG zum ZGB, nach dem Worte «ferner», genannten Zwecke bilden Gegenstand der Baupolizei im engeren Sinne und vermögen offensichtlich ein umfassendes Bauverbot wie das hier streitige nicht zu begründen. Als gesetzliche Grundlage hiefür kommt nur der erste Teil in Betracht, wo als Hauptgegenstand der durch Gemeindebauvorschriften zu treffenden Ordnung die Erschliessung neuer Baugebiete und die Verbesserung überbauter Gebiete genannt wird. Diese Bestimmung ist aber positiv gehalten; sie dient der Förderung, nicht der Beschränkung der Bautätigkeit. Die Auslegung, wonach sie ein Verbot des Bauens in den noch nicht erschlossenen Gebieten mit umfasse, ist mit ihrem Wortlaut schlechterdings nicht vereinbar. Der Regierungsrat

wendet ein, die in ihr ausdrücklich genannte «Einteilung des Baugebietes» setze zunächst dessen Abgrenzung voraus. Mit einer solchen Abgrenzung ist jedoch über das nicht einbezogene Land nichts gesagt. Zudem ist die Einteilung des Baugebietes nach § 103 kein selbständiger Gegenstand von Bauvorschriften, sondern nur — neben den Verkehrs wegen und der Bauweise — einer der Punkte, die bei der Erschliessung neuer Baugebiete und der Verbesserung bereits überbauter Gebiete «insbesondere» zu berücksichtigen sind. Nach dem Zusammenhang der Bestimmung bezieht sich die «Einteilung des Baugebietes» auf die gemäss den Bauvorschriften zu erschliessenden, bzw. bereits erschlossenen Baugebiete: Diese können in verschiedene Arten, z. B. in Wohn-, Industriegebiete usw., eingeteilt und je nachdem verschiedenen Vorschriften unterstellt werden. Dem entspricht die Zonenordnung von Ennetbaden, indem sie das Baugebiet einteilt in eine Zone I, die den allgemeinen Vorschriften der Bauordnung untersteht, und eine für Wohnzwecke vorbehaltene Zone II, wo grundsätzlich die offene Bauweise gilt und industrielle sowie störende gewerbliche Betriebe nicht zugelassen sind. Wie es sich bei der mit einem gänzlichen Bauverbot belegten Grünzone verhält, braucht nicht geprüft zu werden, da die betreffende Vorschrift nicht angefochten ist. 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 (BGE 74 I 156). Eine solche ist in § 103 EG zum ZGB nicht enthalten. Dieses Gesetz ist im Gegenteil recht zurückhaltend, wie sich aus den nachfolgenden Bestimmungen ergibt: In § 104 sieht es als von der Gemeinde zu erlassende Bauvorschriften ausdrücklich nur Bauordnung und Ueberbauungsplan vor und verlangt dafür neben Auflageverfahren und Zustimmung der Gemeindeversammlung noch die Genehmigung des Grossen Rates; als einzige Beschränkung der Baufreiheit, die mit der Genehmigung des Ueberbauungsplanes eintritt, nennt es in § 106 das Verbot, das zwischen den Baulinien eines Strassenzuges liegende Land zu überbauen. Die Auslegung des Regierungsrates, welche aus diesem Gesetz die Grundlage für jenen weitergehenden Eingriff ableiten will, ist auch unter dem beschränkten Gesichtspunkte des Art. 4 BV (vgl. BGE 74 I 151, Erw. 3b) nicht haltbar.

Freilich sieht die Vollziehungsverordnung vom 21. Januar 1949 neben Bauordnung und Ueber-

bauungsplan ausdrücklich noch weitere Arten von Gemeindebauvorschriften vor, insbesondere Zonenplan und Zonenordnung. Ob diese nach ihrem Sinn und Zweck ein Bauverbot für alles nicht in das Baugebiet einbezogene Land einschliessen können, braucht nicht untersucht zu werden; denn wenn die Frage zu bejahen wäre, so würden sie über das hinausgehen, was nach § 103 EG zum ZGB Inhalt von Gemeindebauvorschriften sein kann. Soweit aber die Vollziehungsverordnung über das Gesetz hinausgeht, kann sie die fehlende gesetzliche Grundlage nicht ersetzen.

Bei diesem Ausgang ist die weitere Frage nicht zu erörtern, ob beim Erlass der Zonenordnung und des Zonenplanes § 104 Abs. 3 EG zum ZGB, wonach Bauvorschriften der Gemeinden der Genehmigung des Grossen Rates bedürfen, beachtet worden sei; sie ist übrigens von der Beschwerdeführerin nicht aufgeworfen worden.

4. Verletzt mithin § 1 Abs. 2 der Zonenordnung von Ennetbaden die Eigentumsgarantie schon mangels gesetzlicher Grundlage, so kann dahingestellt bleiben, ob die dadurch eingeführte Eigentumsbeschränkung einem öffentlichen Interesse entspreche und nicht eine materielle Enteignung darstelle. Die angefochtenen Beschlüsse sind insoweit aufzuheben, als dadurch jene Bestimmung genehmigt wird.

Damit entfällt die Prüfung des Eventualantrages und der darauf bezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin.

*Demnach erkennt das Bundesgericht:*

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen; die angefochtenen Beschlüsse des Regierungsrates des Kantons Aargau werden insoweit aufgehoben, als damit § 1 Abs. 2 der Zonenordnung von Ennetbaden genehmigt wurde.

2. Kosten werden nicht erhoben.

3. Dieses Urteil ist der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat von Ennetbaden und dem Regierungsrat des Kantons Aargau schriftlich mitzuteilen.

Lausanne, den 29. November 1950.

Im Namen der staatsrechtlichen Kammer des  
*Schweizerischen Bundesgerichts*,

Der Präsident:

Der Sekretär:

\*

Dieses letzte der sich mit den Problemen der Landesplanung befassenden Urteile wirft verschiedene Fragen auf. Die wichtigste ist wohl: Wo stehen wir heute; wie verhält es sich insbesondere mit der gesetzlichen Grundlage für die Begrenzung der Baugebiete?

Eine sichere Antwort hierauf kann nicht gegeben werden, da sich das Bundesgericht im Falle Rüesch nicht mit dem kurz vorher gefällten Beringer Entscheid auseinandersetzt. Die von den Gemeinden Beringen und Ennetbaden getroffene Regelung ist in ihren Auswirkungen sehr ähnlich. Beringen hat im Rahmen der Bauordnung das Bau-

gebiet in Zonen aufgeteilt und festgelegt, dass der «eigentliche bäuerliche Siedlungsraum» nicht in die Bauzonen einbezogen werde, sondern nach Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben solle. Ennetbaden hat in Ergänzung der bestehenden Bauordnung durch eine Zonenordnung mit Zonenplan das Baugebiet ausgeschieden und bestimmt, dass außerhalb dieses Baugebietes «vorläufig», abgesehen von landwirtschaftlichen Bauten, keine Neubauten errichtet werden dürfen. In beiden Gemeinden mag die getroffene Regelung, wenn man so will, auf die Schaffung einer Landwirtschaftszone hinauslaufen, welches Vorgehen im Falle Uitikon vom Bundesgericht als unzulässig erklärt wurde. Es ist jedoch zu beachten, dass in Ennetbaden der Schutz der Landwirtschaft, d. h. die Erhaltung des landwirtschaftlichen Siedlungsraumes, überhaupt keine Rolle spielte. Die Begrenzung des Baugebietes wurde ausschliesslich nach der Lage der einzelnen Grundstücke zum Weg- und Leitungsnetz der Gemeinde und nach den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes vorgenommen.

Neben der kommunalen Regelung sind die einschlägigen Vorschriften des kantonalen Rechts von grosser Wichtigkeit. Ein Vergleich zeigt, dass kein wesentlicher Unterschied besteht zwischen dem Baugesetz des Kantons Schaffhausen und dem aargauischen Einführungsgesetz zum ZGB. Im Beringer Fall hat das Bundesgericht zur Abweisung der Beschwerde, abgesehen von den Gemeindevorschriften, noch auf den in Art. 16 des kantonalen Baugesetzes geregelten Baubann für Gebiete ohne genehmigten Bebauungsplan abgestellt. Eine analoge Vorschrift bedeutet jedoch auch § 107 des aargauischen EG zum ZGB. Diese Bestimmung war im Fall Rüesch nicht anwendbar, weil mit der staatsrechtlichen Beschwerde nicht die Verweigerung der Baubewilligung für ein mit den Bauvorschriften der Gemeinde im Widerspruch stehendes Projekt, sondern die kommunale Abgrenzung des Baugebietes selbst angefochten wurde. Dieser zufällige Unterschied und einige vom Beschwerdeführer Battistini nicht erhobene Rügen (man vergleiche die Ausführungen von H. Meyer-Fröhlich im «Plan» 1950, S. 176 ff.) vermögen jedoch nach unserer Auffassung kaum die völlig entgegengesetzte Beurteilung der Fälle Battistini und Rüesch zu begründen. Entscheidend für den verschiedenartigen Ausgang könnte der Umstand gewesen sein, dass der Beschwerdeführer Battistini nicht geltend machte, die kommunale Regelung von Beringen, insbesondere der letzte Satz des Art. 7 der Bauordnung, gehe über den Rahmen des kantonalen Baugesetzes hinaus. Im Falle Rüesch entschied der oberste Gerichtshof nach sehr einlässlicher Prüfung — ob diese mit der bisher angewandten beschränkten Ueberprüfungsbefugnis bei Willkürbeschwerden im Einklang steht, mag hier dahingestellt bleiben —, dass die angefochtene Regelung der Gemeinde Ennetbaden nicht auf § 103 des kantonalen EG zum ZGB gestützt werden könne. Nicht geprüft wurde dagegen die Frage, ob die Gemeinde kraft eigenen Rechts befugt sei, eine Begrenzung ihres Bau-

gebietes vorzunehmen, obschon der Regierungsrat in der Vernehmlassung zur Beschwerde Rüesch darauf hingewiesen hatte, dass Bauordnung und Ueberbauungsplan nach aargauischem Recht im Gegensatz zur zürcherischen Regelung (vgl. BGE 74 I, S. 150 f.) *autonome Satzungen* darstellen.

Aus den bisherigen Ausführungen muss geschlossen werden, dass das Bundesgericht offenbar nicht gewillt ist, die im Urteil i. S. Battistini eingeleitete Praxis weiterzuführen. Vielmehr muss angenommen werden, dass an die Voraussetzungen der gesetzlichen Grundlage und des öffentlichen Interesses für Planungsmassnahmen äusserst strenge Anforderungen gestellt werden. Bei pessimistischer Beurteilung könnte man sogar zum Schluss kommen, dass der oberste Gerichtshof auch ein neuzeitliches kantonales Planungsgesetz, das die im Entscheid i. S. Lips aufgeführten drei Voraussetzungen für Planungsmassnahmen klar und eindeutig regelt, als verfassungswidrig erklären würde. Tatsächlich ist diese Meinung auch in der Tagespresse im Anschluss an die Besprechung des Urteils gegen die Gemeinde Ennetbaden vertreten worden. Unseres Erachtens ist ein solcher Schluss abwegig. Dagegen wäre es sehr zu begrüssen, wenn das Bundesgericht bei nächster Gelegenheit in der Urteilsbegründung auch die bisher in Planungsfragen ergangenen Entscheide würdigen würde. Eine solche Abklärung könnte von Freunden und Gegnern des Planungsgedankens nur begrüßt werden.

Es bleibt noch auf die positive Seite des Entscheides i. S. Rüesch hinzuweisen. Diese liegt darin, dass nur eine einzelne Bestimmung (§ 1, Abs. 2) der angefochtenen Zonenordnung als ungesetzlich erklärt wurde. Die Ausscheidung des Baugebietes durch den Zonenplan und die Vorschrift, dass die Gemeinde für Bauten ausserhalb dieses Gebietes keine Wasser- und Kanalisationsanschlüsse *bewillige*, besteht zu Recht. Die Gemeinden dürfen ihre öffentlichen Anstalten (Versorgung mit Wasser, Gas und elektrischem Strom sowie Kanalisation) nach wirtschaftlichen Grundsätzen anlegen und ausbauen. Das ist nur möglich, wenn sie in verbindlicher Form beschliessen, dass Neubauten ausserhalb des im Rahmen einer Ortsplanung ausgeschiedenen Baugebiets nicht an die Versorgungsanstalten angeschlossen werden dürfen. Dagegen genügt es erfahrungsgemäss nicht, zu bestimmen, dass für

derartige Erschliessungskosten die Interessenten aufzukommen haben; denn die Folge wäre, dass die Gemeinde doch früher oder später Teile eines schlecht angelegten, ungenügend dimensionierten und nicht unterhaltenen Leitungsnetzes übernehmen müsste. Gleich verhält es sich mit dem Wegnetz. Die von allen Seiten verlangte zweckmässige Verwendung der Steuergelder erfordert unbedingt auch ein rationell angelegtes Weg- und Leitungsnetz.

Die teilweise Gutheissung des staatsrechtlichen Rekurses ist für die Beschwerdeführerin, Frau Rüesch, ohne grosse praktische Bedeutung. Wohl können die beiden in Frage stehenden Grundstücke grundsätzlich überbaut werden. Die Gemeinde kann jedoch keine Leitungsanschlüsse für solche Bauten bewilligen. Damit erscheint die Realisierung der Baufreiheit zurzeit praktisch als ausgeschlossen. Die Ueberbauung der einen Parzelle müsste übrigens auch aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes verweigert werden, sofern jemals ein Baugesuch hiefür eingehen sollte. Für die andere hat der Gemeinderat von Anfang anerkannt, dass sie später einmal in das Baugebiet eingezogen werden könnte. Das wird aber erst der Fall sein, wenn das ausgebauten Leitungsnetz der Gemeinde (Wasser und Kanalisation) die Erschliessung des fraglichen Gebietes ermöglichen. Bis dahin müsste die Eigentümerin, wenn sie die Baufreiheit ausnützen wollte, ohne Inanspruchnahme der Gemeindeanlagen das notwendige Wasser beschaffen und für die unschädliche Beseitigung des Abwassers besorgt sein. Die Kosten hiefür wären so gross, dass eine Realisierung der Ueberbauung praktisch nicht in Frage kommt. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass trotz der vom Bundesgericht grundsätzlich bejahten Baufreiheit Mittel und Wege bestehen, um die unerfreuliche Streubebauung einzudämmen. Der Grund-eigentümer, der nicht zufällig über eine eigene Quelle verfügt und das anfallende Abwasser landwirtschaftlich verwerten oder ohne nachteilige Folgen für das Grundwasser versickern lassen kann, ist nicht in der Lage, sein Land ausserhalb des Baugebietes einer Gemeinde zu überbauen. Die von der Gemeinde Ennetbaden beschlossene und auch nach dem bundesgerichtlichen Urteil zu Recht bestehende Regelung ist somit durchaus geeignet, die Streubebauung mit all ihren nachteiligen Folgen in genügendem Masse zu verhindern.