Urteilskopf

103 Ia 250

44. Auszug aus dem Urteil vom 22. Juni 1977 i.S. Neuhaus gegen Einwohnergemeinde Gretzenbach und Regierungsrat des Kantons Solothurn
Regeste (de):
Art. 4, Art. 22ter BV; Nichtgenehmigung eines Zonenplans.

1. Massnahmen zur Verkleinerung des Baugebiets liegen im öffentlichen Interesse, wenn mehr Land eingezont wurde, als zur Deckung des voraussichtlichen Baulandbedarfs innert der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre erforderlich ist. Sie dürfen jedoch nicht dazu führen, dass Teilbauzonen, deren Grösse an sich nicht zu beanstanden ist, zu klein ausfallen. Berücksichtigung der Erschliessungssituation (E. 2 und E. 3).

2. Bedeutung der Rechtsgleichheit bei Planungsmassnahmen, insbesondere bei Vergleich der Planungen verschiedener Gemeinden (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 4 et Art. 22ter Cst.; refus d'approbation d'un plan de zones.

1. Des mesures qui réduisent la zone destinée aux constructions sont d'intérêt public, lorsque la surface de cette zone excède ce qui est nécessaire au regard du développement prévisible des constructions au cours des dix à quinze prochaines années. Elles ne doivent cependant pas avoir pour effet de restreindre les parties de la zone constructible qui, en elles-mêmes, ne sont pas trop étendues. Prise en considération des problèmes d'équipement des parcelles (consid. 2 et consid. 3).

2. Mesures d'aménagement et égalité de traitement; portée de ce principe, en particulier lors de comparaison entre mesures d'aménagement de plusieurs communes (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 4 e Art. 22ter Cost.; diniego d'approvazione di un piano delle zone.

1. Provvedimenti che riducono la zona edificabile corrispondono all'interesse pubblico laddove a tale zona sia stata attribuita una superficie eccedente i bisogni prevedibili nel corso dei prossimi 10-15 anni. Essi non debbono tuttavia avere come conseguenza una limitazione eccessiva di singole parti della zona edificabile aventi un'estensione appropriata (consid. 2 e consid. 3).

2. Rilevanza del principio dell'uguaglianza di trattamento nei provvedimenti pianificatori, in particolare per quanto concerne il confronto tra piani di diversi comuni (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 251

BGE 103 Ia 250 S. 251

Die Einwohnergemeinde Gretzenbach erliess im Jahre 1971 einen allgemeinen Bebauungsplan, nachdem sie zuvor einzelne Gebiete durch Teilbebauungspläne geordnet hatte. Mit Beschluss vom 10. Dezember 1976 erteil-

te der Regierungsrat des Kantons Solothurn dem allgemeinen Bebauungsplan die Genehmigung, unter anderem jedoch vorbehältlich der Einzonung des Gebiets "Hashubel", das nach dem Plan der W 1-Zone/2. Etappe (eingeschossige Wohnbauten, Erschliessung ausschliesslich auf Kosten der Eigentümer) zugeteilt werden sollte. Der Regierungsrat begründete seinen Beschluss im wesentlichen damit, das ausgeschiedene Baugebiet sei zu gross. Gegen die Einzonung des "Hashubel" sprächen überdies Gründe des Landschaftsschutzes und die unverhältnismässig hohen Erschliessungskosten. Dr. med. Konstantin Neuhaus ist Eigentümer eines 41009 m2 haltenden Grundstücks mit Haus und Scheune im "Hashubel". Er macht mit staatsrechtlicher Beschwerde unter anderem geltend, in Gretzenbach bestehe ein ausgesprochener Bedarf nach attraktiven Baugebieten für Einfamilienhäuser. Solche seien nach dem genehmigten Zonenplan nicht in genügendem Masse vorhanden. Anderseits seien die W 3-Zonen relativ gross. Bei der Beurteilung des Zonenplanes dürfe deshalb nicht ohne weiteres auf das Fassungsvermögen des Baugebiets schlechthin abgestellt werden.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Art. 22ter BV gewährleistet das Eigentum. Eigentumsbeschränkungen sind danach nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig und müssen im öffentlichen Interesse liegen. Kommen sie in ihren Folgen einer Enteignung gleich, ist volle Entschädigung zu leisten (BGE 101 Ia 218 mit Hinweisen). Von der Ausgestaltung des kommunalen Zonenplanes hängt ab, wie ein im Gemeindegebiet gelegenes Grundstück genutzt werden kann. Die Zonenordnung bewirkt deshalb Eigentumsbeschränkungen, die für die einzelnen Liegenschaften je nach den anwendbaren Vorschriften und den früheren Nutzungsmöglichkeiten mehr oder weniger schwer sind. Von den aus der Eigentumsgarantie folgenden Erfordernissen ist im vorliegenden Fall einzig streitig, ob für die Nichteinzonung des "Hashubel" ein hinreichendes öffentliches Interesse bestehe.

BGE 103 Ia 250 S. 252

Ob eine Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses das entgegenstehende private Interesse überwiegt, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Dabei auferlegt es sich jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 101 Ia 219 E. 4; 99 Ia 714 E. 2, 583, 475 E. 2, 252 E. 2, 138, 38 E. 3a; nicht veröffentlichte E. 4a zu BGE 102 Ia 430). Letzteres ist gerade bei der Schaffung und Abgrenzung von Bauzonen der Fall. b) Das Bundesgericht hat in jüngster Zeit wiederholt anerkannt, dass Massnahmen im öffentlichen Interesse liegen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Bauzonen zu verkleinern (BGE 102 Ia 433 E. 4b; BGE 98 Ia 377; nicht veröffentlichte Urteile Graf-Eisenring vom 26. Januar 1977, E. 2c, Müller vom 15. Dezember 1976, E. 2). Dafür sprechen gewichtige planerische Gründe, wie die Vermeidung der Streubauweise, Erwägungen des Landschaftsschutzes und die Notwendigkeit, die Infrastrukturanlagen und -kosten zu beschränken. Dieses Interesse ist im Zeitpunkt der Schaffung der Bauzonen umso mehr gegeben, als die spätere Verkleinerung einer anfänglich zu gross dimensionierten Bauzone unter Umständen daran scheitert, dass sie Entschädigungsforderungen von Grundeigentümern auslöst, deren Grundstücke aus dem Baugebiet ausgezont werden. Das Bundesgericht hat bisher nicht näher umschrieben, wann eine Bauzone zu gross sei und ihre Verkleinerung demnach im öffentlichen Interesse liege. Es bezeichnete die ausgeschiedene Bauzone als offensichtlich überdimensioniert, wenn sie aller Voraussicht nach "bis weit über das Jahr 2000 hinaus" ausreichte (BGE 102 Ia 435 f.), wenn sie beim Bevölkerungsstand in den Jahren 2020-2040 voraussichtlich nicht benötigt wurde (BGE 98 Ia 379) oder wenn sie wesentlich mehr als die doppelte Bevölkerungszahl aufzunehmen vermochte, die in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren erwartet werden konnte (Urteil Müller, E. 2). Eine nähere Vorschrift über die Bemessung der Bauzone war im Raumplanungsgesetz vom 4. Oktober 1974 enthalten, das

in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1974 verworfen wurde. Art. 26 der Vorlage bestimmte, dass die Bauzone neben dem bereits weitgehend

BGE 103 Ia 250 S. 253

überbauten Gebiet nur Land umfassen dürfe, das längstens innert zehn bis fünfzehn Jahren für die Überbauung benötigt und innert dieser Frist erschlossen werde. Der neue Gesetzesentwurf vom Juni 1977 enthält in Art. 18 im wesentlichen die gleiche Vorschrift. Ferner bestimmt das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG), dass die Erschliessung der für den Wohnungsbau bestimmten Bauzonen entsprechend dem Bedarf in angemessenen Etappen innerhalb von zehn bis fünfzehn Jahren durchzuführen ist (Art. 5 WEG). Der erwähnte Planungsgrundsatz ist demnach nicht nur in der in Vorbereitung stehenden Gesetzgebung enthalten, sondern liegt auch dem geltenden Bundesrecht zugrunde. Die bisherige Rechtsprechung lässt sich deshalb präzisieren, dass eine Bauzone als zu gross erachtet werden darf und Massnahmen zur Verkleinerung des Baugebiets im öffentlichen Interesse liegen, wenn mehr Land eingezont wurde, als zur Deckung des voraussichtlichen Baulandbedarfs innert der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre erforderlich ist. Das heisst allerdings nicht, dass bei der Beurteilung einer solchen Massnahme ausschliesslich auf das Fassungsvermögen des Baugebiets insgesamt abgestellt werden könne. Zusätzlich ist darauf zu achten, dass die einzelnen Teilbauzonen mit bestimmter Nutzungsdichte und besonderem Zonencharakter (z.B. für Einfamilienhäuser oder mehrgeschossige Wohnblöcke) derart dimensioniert sind, dass sie den Bedürfnissen genügen, die in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren für entsprechendes Bauland zu erwarten sind. Führt eine Beschränkung des Baugebiets dazu, dass Teilbauzonen, deren Grösse an sich nicht zu beanstanden ist, zu klein ausfallen, so ist die Massnahme nicht durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gedeckt, selbst wenn das Baugebiet gesamthaft gesehen zu gross ist. Das gleiche gilt, wenn die Beschränkung des Baugebiets Flächen betrifft, deren Nichteinzonung mit Rücksicht auf eine bereits teilweise Überbauung, wegen schon vorhandener Erschliessungsanlagen oder aus ähnlichen Gründen mit sachlichen planerischen Gründen nicht gerechtfertigt werden kann. c) Beizufügen ist schliesslich, dass das öffentliche Interesse an der Beschränkung des Baugebiets im Einzelfall nur durchgesetzt werden kann, wenn es die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt. Dabei hat aber das rein finanzielle Interesse

BGE 103 Ia 250 S. 254

der Eigentümer an der gewinnbringenden Verwertung ihres Landes vor dem öffentlichen Interesse in der Regel zurückzutreten (BGE 102 Ia 434).

3. a) Die Gemeinde Gretzenbach liegt halbwegs zwischen Aarau und Olten auf der rechten Aareseite. Sie erstreckt sich zur Hauptsache südlich der Eisenbahnlinie Olten-Zürich gegen die Hügelkette, in welcher das Gebiet "Hashubel" liegt. Dieses läuft in eine Kuppe aus, die von weither sichtbar ist. Auf dem Hügel stehen das dem Beschwerdeführer gehörende Bauernhaus und einige weitere Wohnbauten in Streubauweise. Vom eigentlichen Dorfkern ist der "Hashubel" durch eine unüberbaute Zone, den "Ettenberg" getrennt. Die Grenze zwischen den Gebieten "Ettenberg" und "Hashubel" bildet ein schmales Waldstück, das die Einsicht in den unteren Teil des "Hashubel" verhindert. b) Die Gemeinde zählte im Frühjahr 1977 insgesamt 1567 Einwohner. Zwischen 1950 und 1960 hatte die Einwohnerzahl um 9,5% zugenommen, zwischen 1960 und 1970 jedoch nur noch um 3,4%. Zwischen dem 31. Dezember 1972 und dem Frühjahr 1977 verringerte sie sich um 56 (- 3,4%), was vor allem auf den Wegzug ausländischer Arbeitskräfte zurückzuführen ist. Die relativ geringe Bevölkerungszunahme im letzten Jahrzehnt hat, worauf bereits der Ortsplaner hinwies, ihren Grund wahrscheinlich

darin, dass in Gretzenbach nur wenig erschlossenes Bauland verfügbar war. Dies hat sich heute geändert. Es ist deshalb anzunehmen, dass die Bevölkerungszahl von Gretzenbach nach dem erwähnten Rückgang relativ rasch wieder steigen wird, zumal die Gemeinde im Einzugsgebiet zahlreicher, z.T. neu entstandener Betriebe liegt, z.B. des Kernkraftwerks Gösgen und des in der Nähe errichteten grossen Rangierbahnhofs der SBB mit einem Postzentrum, die Arbeitskräfte anziehen werden. Im einzelnen wird die Zunahme der Bevölkerungszahl davon abhängen, in welchem Ausmass die Gemeinde Gretzenbach Bauland an interessanten Wohnlagen anzubieten vermag. Der Regionalplanungs-Zweckverband rechnet für Gretzenbach bis 1990 mit einer Einwohnerzahl von 2300 Personen. Diese Zahl wird heute jedoch als zu hoch erachtet und die Prognose überarbeitet. Selbst wenn man angesichts der günstigen Entwicklungsaussichten der Gemeinde Gretzenbach eine entsprechende Zunahme der Bevölkerung nicht ausschliessen will, ist jedenfalls

nicht anzunehmen, dass die Einwohnerzahl darüber hinaus auf das Drei- oder gar das Vierfache des jetzigen Zustandes ansteigen werde. Das von der Gemeinde eingezonte Baugebiet bietet nach den Berechnungen des Ortsplaners Platz für ungefähr 7200 Einwohner. Das kantonale Raumplanungsamt kommt zu einem Fassungsvermögen von 6800 Einwohnern. Auch diese Zahl ist möglicherweise etwas zu hoch gegriffen, da zu erwarten ist, dass in den W 2-Zonen nicht ausschliesslich zweigeschossige Wohnbauten, sondern auch eingeschossige Einfamilienhäuser errichtet werden. Dadurch wird das Fassungsvermögen des Baugebiets in einem gewissen Umfang verringert. Das vermag aber nichts an der Feststellung zu ändern, dass die von der Gemeinde Gretzenbach ausgeschiedene Bauzone zu gross ist, um den während der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre zu erwartenden Bevölkerungszuwachs aufzunehmen. Stellt man auf diesen Planungsgrundsatz ab, so ist das Baugebiet der Gemeinde selbst in dem vom Regierungsrat genehmigten Umfang noch überdimensioniert. Jedenfalls ist es bei weitem hinreichend bemessen. Insoweit kann deshalb nicht gesagt werden, die Reduktion des von der Gemeinde eingezonten Baugebiets liege nicht im öffentlichen Interesse. c) Es kann auch nicht gesagt werden, die Zonen für die Erstellung von Einfamilienhäusern seien ohne den "Hashubel" zu klein, um den Bedarf nach solchem Bauland in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren zu decken. Nach dem genehmigten Plan sind in der Gemeinde Gretzenbach Zonen für eingeschossige Bauten im Gebiet des "Dössihubels" und des "Tonnihof" vorgesehen. Im Gebiet "Dössihubel" ist, wie der Augenschein gezeigt hat, bereits eine rege Bautätigkeit zu verzeichnen. Nach Angaben des Gemeindevertreters sind aber dort noch immer 43 Bauparzellen vorhanden. Zu diesem Baulandangebot kommen weitere zehn Bauplätze im "Tonnihof". Zwar werden diese wohl weniger gefragt sein als das Bauland im "Dössihubel", weil sie sich in der Nähe einer Durchgangsstrasse befinden, die als Zufahrt zur Autobahn benutzt werden kann und die deshalb zu Lärmimmissionen führt. Dies ändert aber nichts daran, dass in den beiden Gebieten der Bau von mehr als fünfzig eingeschossigen Wohnhäusern möglich ist. Ferner ist anzunehmen, dass derartige Bauvorhaben vereinzelt auch in den zweigeschossigen Wohnzonen

ausgeführt werden. Es ist nicht zu erwarten, dass für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre mehr als fünfzig Grundstücke für eingeschossige Einfamilienhäuser benötigt werden. Trotz der günstigen Entwicklungsaussichten der Gemeinde Gretzenbach kann deshalb nicht gesagt werden, das Angebot an entsprechendem Bauland sei zu gering. d) Es liegen auch keine anderen planerischen Gründe vor, die klar für eine Einzonung des "Hashubel" sprechen. So verhielte es sich allenfalls, wenn das Land des Beschwerdeführers im Gegensatz zu anderen, eingezonten Gebieten bereits in weitem Masse erschlossen wäre. Aus diesem Umstand folgt zwar weder aus dem geltenden solothurnischen Baurecht noch aus der Eigentumsgarantie ein eigentlicher Anspruch auf Einzo-

nung. Eine solche kann verfassungsrechtlich aber gleichwohl gefordert sein, wenn es angesichts einer bereits durchgeführten Erschliessung nicht im öffentlichen Interesse liegt, das fragliche Gebiet nicht einzuzonen.
Die für den Wohnungsbau bestimmten Zonen sind, wie bereits erwähnt, aufgrund des eidg. Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes entsprechend dem Bedarf in angemessenen Etappen innerhalb von zehn bis fünfzehn Jahren zu erschliessen. In diesem Zeitraum ist sowohl die Grob- als auch die Feinerschliessung durchzuführen. Unter der Groberschliessung ist gemäss Art. 4 Abs. 1 WEG die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen zu verstehen, namentlich Wasser, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wegen, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen. Die Feinerschliessung umfasst nach Art. 4 Abs. 2 WEG den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen. Der Bund leistet Beiträge an die Kosten der Grob- und unter Umständen auch der Feinerschliessung (Art. 13 WEG). Von dieser Regelung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes ist auszugehen, wenn zu beurteilen ist, ob die Einzonung eines bestimmten Gebiets angesichts der bestehenden Erschliessungssituation durch das öffentliche Interesse gefordert sei. Im "Hashubel" sind gewisse Erschliessungsanlagen vorhanden, die den bestehenden Bauten dienen. Offenbar kann zudem bei einer weiteren Überbauung Nutzen von Anlagen

gezogen werden, welche im Zusammenhang mit der Einzonung anderer Gebiete erstellt wurden. Von einer Grob- oder gar einer Feinerschliessung des "Hashubel", wie sie für die vollständige Überbauung erforderlich wäre, kann indes nicht die Rede sein. Hinsichtlich der Groberschliessung fehlt es insbesondere noch an einer genügenden Zufahrtsstrasse. Überdies müssten die Anlagen der Wasserversorgung und Kanalisation zum Teil erst noch erstellt oder wesentlich erweitert werden. Die noch anfallenden Kosten für die Erschliessung des Gebiets dürften beträchtlich sein. Es kann deshalb nicht gesagt werden, der "Hashubel" sei bereits derart weitgehend erschlossen, dass es sinnwidrig und ausserhalb des öffentlichen Interesses wäre, ihn nicht zu überbauen. Es kann sodann nicht gesagt werden, der "Hashubel" sei bereits derart weitgehend besiedelt, dass es im öffentlichen Interesse liege, das Gebiet vollständig zu überbauen. Gegenteils sprechen gewichtige Gründe des Landschaftsschutzes dafür, den "Hashubel", auf dem bis heute lediglich einige wenige Wohnbauten vorhanden sind, jedenfalls soweit von einer weiteren Überbauung freizuhalten, als er nicht durch den Wald abgedeckt, sondern von der Aareebene aus einsehbar ist. Die Nichteinzonung des "Hashubel" lässt sich deshalb mit überzeugenden planerischen Gründen vertreten und verstösst nicht gegen die Eigentumsgarantie.

4. Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, der angefochtene Beschluss verletze die Rechtsgleichheit, weil der Regierungsrat seinerzeit die Einzonung des Gebiets "Eich" im Zonenplan der Gemeinde Däniken genehmigt habe, obwohl dieses Gebiet zur gleichen "landschaftlich reizvollen" Hangkuppe gehöre wie der "Hashubel". Wie das Bundesgericht wiederholt entschieden hat, kommt dem Gleichheitsprinzip bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Wirkung zu. Der Grundeigentümer hat keinen aus Art. 4 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes oder einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet werden, für welche notwendigerweise unterschiedliche Bauvorschriften aufgestellt werden. Verfassungsrechtlich genügt deshalb, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h.

nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (BGE 99 Ia 715; BGE 95 I 550).
Die Berufung auf das Gleichheitsprinzip vermag noch weniger durchzudringen, wenn der Entscheid der Genehmigungsbehörde mit Hinblick auf die Planungen verschiedener Gemeinden beanstandet wird. Die Bedürfnisse nach Einzonung von Bauland sind in der Regel nicht in allen Gemeinden gleich. Die Einzonung eines bestimmten Gebiets mag in der einen Gemeinde sachlich gerechtfertigt sein, in der andern jedoch nicht. Eine unterschiedliche Behandlung kann ferner durch den zeitlichen Abstand zwischen den verschiedenen Planungen bedingt sein, wenn sich die Rechtsvorschriften geändert oder andere Planungsgrundsätze Anerkennung gefunden haben.
Solche Gründe sind im vorliegenden Falle gegeben. Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung unwiderlegt aus, die Gemeinde Däniken verfüge nur über sehr wenig Land, das sich für die Überbauung eigne. Das Gebiet "Eich" sei überdies im wesentlichen bereits im Jahre 1955 eingezont worden, als der Regierungsrat die Bebauungspläne der Gemeinden nur auf Willkür hin überprüft habe, während er jetzt eine weitergehende Überprüfungsbefugnis in Anspruch nehme. Die Einzonung des Gebiets "Eich" habe deshalb nicht beanstandet werden können. Eine solche Änderung der Genehmigungspraxis ist dem Regierungsrat nicht verwehrt, wenn sie sachlich gerechtfertigt ist. Dass dies nicht der Fall sei, tut der Beschwerdeführer nicht dar. Überdies hat sich anlässlich des bundesgerichtlichen Augenscheins nicht ergeben, dass zufolge der Einzonung des Gebiets "Eich" und der Nichteinzonung des "Hashubel" eine offenkundige Ungleichheit eingetreten sei. Die Beschwerde erweist sich deshalb auch in diesem Punkt als unbegründet.