Urteilskopf

82 I 102

15. Urteil vom 23. Mai 1956 i.S. Matter gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft.
Regeste (de):
Bauverbot: Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für ein Bauverbot; Bedeutung der bisherigen Auslegung der Vorschrift.

Begriff der Verunstaltung; Rücksichtnahme auf das bisherige Landschaftsbild; Ausscheidung nicht zulässiger Kriterien.

Regeste (fr):
Interdiction de construire: Nécessité d'une base légale; importance de l'interprétation précédemment donnée de la disposition légale applicable.

Notion de l'enlaidissement; prise en considération du paysage préexistant; exclusion de facteurs d'appréciation inadmissibles.

Regesto (it):
Divieto di costruire; necessità di una base legale; importanza che riveste la precedente interpretazione della prescrizione legale.

Nozione di deturpamento; presa in considerazione del paesaggio quale si presentava in precedenza; esclusione di fattori di valutazione inammissibili.

Sachverhalt ab Seite 102

BGE 82 I 102 S. 102

A.- Der Beschwerdeführer Emil Matter-Gehring ist Eigentümer des Grundstückes Nr. 1192 an der Hauptstrasse in Füllinsdorf. Die Parzelle liegt etwas vor dem Dorfkern von Füllinsdorf auf einem Landsporn am Hange gegen die Ergolz. Der Beschwerdeführer will darauf ein Holzchalet im Brienzerstil erstellen und beauftragte die Firma Gyger-Brack A.-G. in Zofingen mit der Erstellung der Pläne und des Kostenvoranschlages. Die Pläne sehen ein zweistöckiges Chalet von 6.75/12.70 m mit breiter Vorderfront, ziemlich breit ausladendem Dach und stumpfem Firstwinkel vor. Die kantonale Baudirektion holte

BGE 82 I 102 S. 103

das Gutachten der staatlichen Kommission für Heimatschutz ein, die das Bauvorhaben ablehnte, weil es sich um einen ortsfremden Stil handle, d.h. um einen Haustypus, wie er meist im Berner Oberland anzutreffen, im Kanton Basel-Landschaft aber mit den vorgesehenen Dachvorsprüngen und Knaggen sowie den über die

Fassaden vorragenden Balkenknöpfen nicht heimisch sei. Die Baudirektion lehnte daher das Baugesuch ab. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist mit Entscheid vom 22. Juli 1955 auf eine Beschwerde hiegegen nicht eingetreten. In der Begründung des Entscheides wird ausgeführt: Nach § 22 des kantonalen Baugesetzes sei im ganzen Kanton der bisherige Baucharakter möglichst zu wahren, und nach § 5 der Verordnung betreffend Natur-, Pflanzen- und Heimatschutz sei die Errichtung von Gebäuden untersagt, die das Orts-, Strassen- und Landschaftsbild verunstalten. Gerade die Ortschaft Füllinsdorf mit ihrer von weither sichtbaren Hanglage bedürfe einer gut abgewogenen Überbauung. Ein Berner Chalet unmittelbar vor dem alten Dorfkern müsste als Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes erscheinen. Der projektierte Chaletbau schlage jeder saubern Baugesinnung im Gebiet des Kantons ins Gesicht. Ausserdem sei diese Art von Chalets an sich etwas Unehrliches. Denn sie wollten nach aussen hin etwas sein, dem das Innere nicht entspreche. Die Bauten, auf die der Gesuchsteller vergleichshalber hinweise, seien wesentlich zurückhaltender. Dass im Kanton noch hie und da Chaletbauten anzutreffen seien, sei zu bedauern. Jedenfalls könnten sie aber kein Präjudiz bilden für eine weitere Verunstaltung der Landschaft.

B.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde beantragt Emil Matter, den Entscheid des Regierungsrates aufzuheben und diesen zu verhalten, die nachgesuchte Baubewilligung zu erteilen, eventuell selbst eine materielle Entscheidung zu treffen. Es wird Verletzung von Art. 4 BV und von § 9 KV (Schutz wohlerworbener Rechte) geltend gemacht



und zur Begründung im wesentlichen ausgeführt: Es sei willkürlich, anzunehmen, das projektierte Chalet würde das Orts-, Strassen- oder Landschaftsbild verunstalten. Das früher hübsche Ortsbild sei durch eine moderne Siedlung, in der Nähe des Bauplatzes durch eine turmähnliche Transformatorenstation, sowie durch zwei Flachdachhäuser bereits beeinträchtigt worden und biete heute keinen heimatschützlerisch wertvollen Anblick mehr. Der Beschwerdeführer werde durch die Verweigerung der Baubewilligung auch rechtsungleich behandelt, weil andere Chaletbauten bisher unbeanstandet zugelassen worden seien.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beantragt die Abweisung der Beschwerde.

D.- Die Instruktionskommission des Bundesgerichtes hat in Anwesenheit der Parteien, der Heimatschutzkommission und einer Vertretung des Gemeinderates von Füllinsdorf eine Lokalbesichtigung vorgenommen, und das Bundesgericht hat diese Besichtigung nach einer ersten Beratung wiederholt. Dabei hat sich ergeben: Das Chalet des Beschwerdeführers käme unterhalb der von der Ergolz zum Dorfkern von Füllinsdorf führenden Strasse, in einigem Abstand von dieser auf einen Landsporn zu stehen, unter welchem das Gelände wieder stark abfällt, in nördlicher Richtung gegen ein Tälchen, das, in einigem Abstand hinter dem Bauplatz, als Kehrichtablagerungsplatz benützt wird. Dazwischen steht eine turmartige Transformatorenstation und südlich oberhalb des Platzes ein Wohnhaus mit ganz unsymetrischen Dachlukarnen. Von der Strasse aus ist das mit der Hauptfront gegen das Tal zu gerichtete Haus nur teilweise sichtbar. Seine Vorderfront wäre dagegen erkennbar von der etwa 700 m weit entfernten Durchgangsstrasse Liestal-Basel, indes offenbar nicht mit ihren Einzelheiten. Von dort aus bietet sich das Dorf als Hangdorf mit einem Dorfkern von zu einem Teil nicht im Landschäfter Stil errichteten Häusern, rechts am Hang mit einer neuern Wohnsiedlung einheitlichen Baustils. Unterhalb des Dorfes ist die Bebauung

unregelmässig. An der zum Dorfkern führenden Hauptstrasse befindet sich ein neueres Holzhaus, ein weiteres, teilweise aus Holz erstelltes nördlich der erwähnten Wohnkolonie. Eine neuere Chaletbaute (Chalet F. Jaggi-Leuthold) hat das Bundesgericht auf Veranlassung des Beschwerdeführers am Osthang von Liestal besichtigt. In den bezüglichen, vom Regierungsrat eingereichten Bauakten heisst es, die Knaggen seien überall wegzulassen, um das Gebäude der heimatlichen Bauweise anzupassen.

E.- § 97 des EG ZGB ermächtigt den Landrat, Vorschriften aufzustellen über die Erhaltung von Altertümern, Kunstdenkmälern und seltenen Pflanzen sowie gegen Verunstaltung von Landschafts- und Ortschaftsbildern sowie Aussichtspunkten. Gestützt darauf hat der Landrat die Verordnung betreffend Natur-, Pflanzen- und Heimatschutz vom 29. Septemner 1924 erlassen, die in § 5 bestimmt: Die Errichtung sowie die Erweiterung und Erhöhung bestehender Gebaude ist untersagt, sofern dadurch das Orts-, Strassen- und Landschaftsbild oder Aussichtspunkte verunstaltet werden... Das kantonale Gesetz betreffend das Bauwesen vom 15. Mai 1941 bestimmt unter dem Titel: Hochbauvorschriften in § 22: Im ganzen Kanton soll der bisherige Baucharakter moglichst gewahrt werden.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Entscheid des Regierungsrates stellt nach seinem Dispositiv einen Nichteintretensentscheid dar. Nach den darin angestellten Erwägungen wird aber damit ohne Zweifel auf die Beschwerde materiell eingetreten und in der Sache selbst entschieden. Auch der Regierungsrat stellt übrigens in der Vernehmlassung fest, dass er mit dem Entscheid das Baugesuch materiell behandelt und abgelehnt habe. Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte durch Verweigerung einer Baubewilligung konnte deshalb an diesen Entscheid angeschlossen werden.



2. Die Eigentumsgarantie, über deren Verletzung der Beschwerdeführer sich beschwert, schützt das Eigentum nicht als unbeschränkte Herrschaft über die Sache, sondern nur mit demjenigen Inhalt, den das Vermögensrecht nach der jeweiligen Rechtsordnung hat. Sie schützt daher nur vor Beschränkungen ohne Grundlage im positiven (Gesetzes- oder Verordnungs-) Recht (BGE 60 I 271,BGE 69 I 241, Urteile vom 15. Juli 1937 i.S. Einwohnergemeinde Beinwil, 3. Juni 1946 i.S. Le Fort und vom 20. März 1947 i.S. Teilkirchgemeinde Möriken; Kirchhofer, Eigentumsgarantie, Eigentumsbeschränkung und Enteignung, ZSR n. F. 58, 140). Die gesetzliche Grundlage mangelt nicht bloss, wenn es an einer positiven Vorschrift überhaupt fehlt, welche die Beschränkung des Eigentums vorsehen oder rechtfertigen würde, sondern auch, wenn die kantonale Behörde auf eine Vorschrift abstellt, aus der sich die Zulässigkeit der Einschränkung schlechterdings nicht ergibt und nicht ohne sachlich nicht haltbare Auslegung oder Anwendung abgeleitet werden kann. Insoweit fällt die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie mit derjenigen der Verletzung von Art. 4 BV, d.h. des Verbotes der Willkür und rechtsungleicher Behandlung, zusammen. Hier ist streitig, ob § 97 EG ZGB nebst der darauf fussenden Verordnung über den Naturschutz, eventuell ob § 22 des kantonalen Baugesetzes für das Bauverbot eine gesetzliche Grundlage zu bilden vermögen.

3. Indem § 22 des Baugesetzes die kantonalen Baubehörden anweist, den bisherigen Baucharakter möglichst zu wahren, vermöchte er für das Verbot eines Hauses, das dem bisherigen Baucharakter nicht entspricht, eine hinreichende Grundlage abzugeben. Es kommt jedoch nicht allein auf den Wortlaut der Vorschrift an, sondern es darf auch nicht unbeachtet bleiben, wie die kantonalen Behörden in 15jähriger Praxis zum Baugesetz die

Vorschrift ausgelegt und angewendet haben und wie sie sie in Zukunft zu handhaben gedenken. Sie im einen Falle so, im andern anders auszulegen, würde das Verbot rechtsungleicher

BGE 82 I 102 S. 107

Behandlung verletzen. Wie die Lokalbesichtigung gezeigt hat und sich aus der Vernehmlassung des Regierungsrates und den Äusserungen seiner Vertreter anlässlich des Augenscheins ergibt, sind in neuerer und neuester Zeit, also seit dem Inkrafttreten des geltenden Baugesetzes, im Kanton Bauten bewilligt worden, die vom bisherigen Baucharakter ganz wesentlich abweichen. Die Behörden haben Bauten nicht beanstandet, die den verschiedensten Baustilen angehören, vom einfachen Holzchalet bis zur Pultdach- und Flachdachkonstruktion und zum Schwedenhaus. In der Vernehmlassung wird dazu ausgeführt, man könne Häuser wie das letztere nicht einfach deshalb verbieten, weil sie modern seien. Denn sie müssten - im Gegensatz zum Chalet des Beschwerdeführers - als echte und zeitgemässe Erscheinungsformen der Baukunst gelten. Das wird zutreffen, ändert aber nichts daran, dass damit der bisherige Baucharakter nicht gewahrt worden ist, und es zeigt gleichzeitig, dass auch in Zukunft als zeitgemäss betrachtete Neukonstruktionen, selbst wenn sie bisher im Kanton nicht heimisch waren, und damit vom hochgiebligen Landschäftlerhaus wesentlich abweichende Bautypen, nicht beanstandet werden, sofern sie nur für das Landschafts- oder Strassenbild nicht im Sinne einer Verunstaltung wirken (dazu Vernehmlassung des Regierungsrates S. 12 und die bezüglichen Erklärungen seiner Vertreter bei der Lokalbesichtigung). Ob das angefochtene Verbot eine gesetzliche Grundlage habe, fällt bei diesem Vorbehalt mit der Antwort auf die andere Frage zusammen, ob das Bauverbot auf § 97 EG und die Naturschutzverordnung abgestellt werden könne. Trifft das nicht zu, so kann § 22 des Baugesetzes nicht als gesetzliche Grundlage angesprochen werden.

4. § 97 EG ZGB und die Naturschutzverordnung rechtfertigen das Bauverbot, wenn das Chalet das Strassen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten würde. Im Begriff der Verunstaltung liegt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes, dass es sich um eine erheblich ungünstige Wirkung auf das Landschaftsbild

BGE 82 I 102 S. 108

handeln müsste, also um mehr als ein blosses "nicht verschönern" oder "leicht beeinträchtigen". Es muss ein Gegensatz zu Bestehendem vorhanden sein, der erheblich stört. Der Massstab muss dabei in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden, nicht im Denken und Fühlen bloss einzelner Personen von besonderer aesthetischer Empfindlichkeit und spezieller Geschmacksrichtung. Bei Auslegung des Begriffs darf sich die zuständige Behörde nicht auf ihr subjektives Empfinden verlassen, sondern muss in der Lage sein, sich auf objektive und grundsätzliche Kriterien zu stützen und darzutun, dass deren Anwendung auf einen bestimmten Sachverhalt zur Geltendmachung des verordnungsmässigen Bauverbotes führen muss (Urteile vom 11. Juli 1935 i.S. Fankhauser, Erw. 3, 15. Juli 1937 i.S. Einwohnergemeinde Beinwil S. 23, 22. März 1950 i.S. Leu, Erw. 3 und vom 22. Oktober 1954 i.S. Bader, S. 13). Das bisherige Orts- und Landschaftsbild spielt dabei naturgemäss eine wesentliche Rolle. Ein besonders schönes Bild kann unter Umständen durch bauliche Vorkehren beeinträchtigt werden, wo sonst eine Verunstaltung nicht notwendigerweise eintreten würde. Dass das ursprüngliche Bild bereits in bloss untergeordneter Weise eine gewisse Störung erfahren hat, schliesst die Schutzwürdigkeit nicht aus, wenn die Behörde willens ist, die Schutzwürdigkeit im übrigen zu erhalten (das erwähnte Urteil i.S. Leu und die dortigen Zitate). Ob im Einzelfall eine Verunstaltung angenommen werden dürfe, lässt als Tatfrage dem Ermessen der kantonalen Behörde einen erheblichen Spielraum. Das Bundesgericht kann nur einschreiten, wenn die kantonalen Behörden dieses Ermessen augen-

scheinlich überschritten haben (BGE 60 I 273, Urteil vom 20. März 1947 i.S. Teilkirchgemeinde Möriken Erw. 4).

5. Eine derartige Verunstaltung kann zum vorneherein nicht deshalb angenommen werden, weil das projektierte Chalet keine "echte und ehrliche Erscheinungsform"

BGE 82 I 102 S. 109

des Bauens darstelle, d.h. weil es nach aussen etwas sein wolle, dem das Innere nicht entspreche (Keller mit Betonmauern, geplättelte Badezimmer, moderner Komfort usw.). Denn das Strassen- und Ortschaftsbild könnte nur durch etwas aussen Sichtbares, nicht durch die innere Ausstattung des Hauses beeinträchtigt werden. Dagegen hätte eine Verunstaltung ohne Ermessensüberschreitung dann angenommen werden können, wenn der Beschwerdeführer beabsichtigt hätte, das Chalet in den Dorfkern von Füllinsdorf zu stellen, wo der bisherige Baucharakter im allgemeinen noch ordentlich gut gewahrt ist. Denn hier würde es, neben die vorhandenen Landschäftlerhäuser gestellt, störend wirken. Das Chalet soll jedoch nicht hieher, sondern an den Rand des Dorfes gestellt werden, auf einen von der Strasse abliegenden und ausserdem etwas tiefer gelegenen Bauplatz, mit Hauptfassade vom Dorfe weg. Es würde von der Strasse und vom Dorfe her nur von der hintern und obern Seite wahrnehmbar sein. Davon, dass diese Ansicht hässlich wäre oder einen erhaltungswürdigen Blick gegen Westen beeinträchtigen würde, kann nicht gesprochen werden. Wenn bei dem von der Dorfstrasse bis zur Ergolz zum Teil ziemlich steil abfallenden und zudem durch ein Tälchen eingeschnittenen Gebiet von einem einheitlichen Quartier gesprochen werden könnte, was als fraglich erscheint, so könnte doch jedenfalls zur Zeit nicht von einem einheitlichen oder gar ansprechenden Quartier die Rede sein. In der erwähnten Talmulde liegt der offene Kehrichtablagerungsplatz der Gemeinde. Ferner sind hier eine unsymetrische Lukarnenausbaute, eine turmähnliche Transformatorenstation, ein Pultdach und eine Wellblechgarage ersichtlich, neben denen das Chalet des Beschwerdeführers sicherlich nicht hässlich wirken könnte. Der Regierungsrat scheint übrigens eine Verunstaltung weniger deshalb anzunehmen, weil das Strassen- oder Quartierbild von der Ortschaft aus betrachtet beeinträchtigt würde, als deshalb, weil die Neubaute von der Kantonsstrasse

BGE 82 I 102 S. 110

Liestal-Basel aus störend wirke. Dass ein Ortsbild beim Anblick von einem bestimmten Punkt ausserhalb des Dorfes beeinträchtigt werden kann, ist natürlich durchaus möglich. Doch darf auch dabei nicht ausser Betracht bleiben, welches Bild sich dem Beschauer schon bisher bot. In dieser Hinsicht wären gewisse Zweifel angebracht angesichts der obigen Feststellungen über das Bild, das die Gegend zwischen Strasse und Ergolz zur Zeit bietet. Es ist aber anzuerkennen, dass Einzelheiten nicht deutlich in die Augen springen. Aus dem gleichen Grunde könnte jedoch eine Verunstaltung durch das Chalet selbst dann nicht angenommen werden, wenn es im Ortsbild als störend empfunden werden könnte. Denn die Strasse befindet sich vom Dorfkern etwa 700 m entfernt. Auf diese Entfernung sind wohl die breite Form der Hauptfassade, der etwas flachere Dachwinkel und das weiter ausladende Dach erkennbar, und es wäre auch ersichtlich, dass sich das Haus in Material und Farbe von den oberhalb stehenden Steinhäusern unterscheiden würde. Das letztere wirkt aber für das Dorfbild keineswegs im Sinne einer Verunstaltung. In den Häusergruppen finden sich bereits Bauten im Chaletstil, ohne dass das Dorfbild aus diesem Grunde unschön oder hässlich wirken würde. Die entscheidende Abweichung in der Dachgestaltung aber hebt sich auf die festgestellte Entfernung nicht besonders ab und lässt sich schlechterdings nicht als verunstaltend bewerten. Von der Stelle des Beschauers präsentiert sich dem Blick nicht bloss

der Dorfkern von Füllinsdorf, der oberhalb des Bauplatzes liegt, sondern das Dorf als Gesamtes, das nicht von besonderer Einheitlichkeit ist, und Bauelemente aus verschiedenen Zeitepochen nebeneinander aufweist. Das Chalet des Beschwerdeführers würde von der Strasse aus gesehen nicht anders wirken als andere Bauten, insbesondere die Chalets, von denen der Regierungsrat erklären liess, er würde sie wieder bewilligen. Legt man also an den Begriff der Verunstaltung nicht einen allzu subjektiven Massstab an, und lässt man sich



auch nicht durch Beanstandungen mitbestimmen, die für die Frage nach der Verunstaltung eines Ortsbildes überhaupt nicht in Betracht fallen können, so erweist sich die Anwendung des Begriffes der Verunstaltung auf das vom Beschwerdeführer projektierte Holzchalet als nicht haltbar. Damit entfällt aber die erforderliche gesetzliche Grundlage sowohl aus dem Gesichtspunkt von § 22 des Baugesetzes als aus demjenigen von § 97 EG ZGB und der Naturschutzverordnung. Ob der Beschwerdeführer im Verhältnis zu den Eigentümern, denen die Erstellung von Chalets bewilligt wurde, rechtsungleich behandelt worden sei, kann dahingestellt bleiben.

6. Bei Verweigerung einer Polizeibewilligung durch eine kantonale Behörde kann das Bundesgericht diese anweisen, die verweigerte Baubewilligung zu erteilen. Das rechtfertigt sich auch hier. Vorbehalten bleibt das Recht des Regierungsrates, zu prüfen, ob die aufgehobene Weigerung nicht aus andern, von ihm nicht geltendgemachten Gründen wieder verfugt werden dürfe. Bisher sind derartige Gründe nicht angeführt worden.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen, der Beschluss des Regierungsrates vom 22. Juli 1955 aufgehoben und der Regierungsrat angewiesen, dem Beschwerdeführer die verlangte Baubewilligung zu erteilen.