Urteilskopf

98 Ib 35

7. Auszug aus dem Urteil vom 10. März 1972 i.S. Schweizerischer Bäcker- und Konditorenmeisterverband gegen Beauftragten für die Stabilisierung des Baumarktes.
Regeste (de):
Bundesbeschluss über Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes und Verordnung über die Zuständigkeit und das Beschwerdeverfahren bei Bewilligungen im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes; Bewilligungspflicht für den Abbruch von Wohnhäusern.

- Das Abbruchverbot dient dem Zweck, jede nicht dringliche Inanspruchnahme des Baugewerbes zu verunmöglichen.

- Die Verwahrlosung eines Wohnhauses bis zur Unbewohnbarkeit vermag für sich allein keine Ausnahme vom Abbruchverbot zu begründen.

Regeste (fr):
Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction et ordonnance concernant la compétence et la procédure de recours en matière d'autorisations relatives aux mesures de stabilisation du marché de la construction; nécessité d'une autorisation pour la démolition d'une maison d'habitation.

- L'interdiction de démolir a pour but d'éviter que l'industrie de la construction soit mise à contribution sans nécessité urgente.

- Le seul fait qu'une maison a été laissée à l'abandon au point de devenir inhabitable ne justifie pas une exception à l'interdiction de démolir.

Regesto (it):
Decreto federale sulla stabilizzazione del mercato edilizio e ordinanza federale concernente le competenze e la procedura di ricorso in materia di autorizzazioni relative alle misure di stabilizzazione del mercato edilizio; necessità di un'autorizzazione per la demolizione d'una casa d'abitazione.

- Il divieto di demolire ha lo scopo di evitare che l'industria edilizia sia oggetto di una sovradomanda senza urgente necessità.

- Il solo fatto che una casa sia stata abbandonata a tal punto da divenire inabitabile non giustifica un'eccezione al divieto di demolire.

Sachverhalt ab Seite 35

A.- Mit einem dringlichen Bundesbeschluss über Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes vom 25. Juni 1971 (abgekürzt BB; AS 1971, 961) strebt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden sowie den interessierten Wirtschaftskreisen eine Stabilisierung des Baumarktes an.

Zu diesem Zweck werden für Regionen mit überforderter Baukapazität ein Abbruchverbot und eine befristete Ausführungssperre für Bauvorhaben geringerer Dringlichkeit vorgesehen. Der BB ist sofort nach seinem Erlass in Kraft getreten (Art. 16 Abs. 1), wiewohl er noch der Annahme durch Volk und Stände bedarf (daselbst Abs. 2 und Art. 89bis Abs. 3 BV). Er gilt drei Jahre (Art. 16 Abs. 1 BB). Die Regionen mit überforderter Baukapazität wurden nach Anhören der Kantone (Art. 7 Abs. 1 BB) durch Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 1970 (AS 1970, 973) erstmals bezeichnet. Das Verzeichnis wurde am 26. Juli 1971 erweitert (AS 1971, 1129) und am 26. Januar 1972 durch ein neues ersetzt (AS 1972, 158). Zu den unterstellten Regionen gehörte von Anbeginn an die Stadt Bern.
Art. 2 BB untersagt, in Regionen mit überforderter Baukapazität Wohn- und Geschäftshäuser abbrechen zu lassen. Vom Abbruchverbot sind nach Art. 3 Abs. 1 BB jene Fälle ausgenommen, in denen ein Abbruch aus gesundheits- oder sicher heitspolizeilichen Gründen verfügt wird, ferner jene, in denen der Abbruch der Erstellung von preisgünstigen Wohnungen dient und schliesslich auch jene, in denen ohne Abbruch die Sanierung eines Wohnungsgebietes verunmöglicht würde. Bei Nachweis von besondern Umständen und zwingenden Gründen können Ausnahmebewilligungen erteilt werden (daselbst Abs. 2). Art. 4 enthält eine Ausführungssperre für bestimmte, einzeln aufgezählte Baukategorien. Von der Ausführungssperre ausgenommen sind Bauvorhaben, sofern sie integrierender Bestandteil der Baukategorien "preisgünstiger Wohnungsbau", "Gesundheit und Fürsorge", "Umweltschutz" oder "Erziehung und Bildung" sind und mit diesen ausgeführt werden (Art. 5 Abs. 1 BB) sowie Bauarbeiten zur Behebung von Schäden infolge höherer Gewalt und Bauvorhaben, deren Erstellungskosten weniger als 3'000 Franken betragen; dabei fallen allerdings Ferien- und Weekendhäuser mit mehr als 700 m3 umbauten Raumes oder über 2'000 Franken Erstellungskosten nicht unter diese Ausnahme (daselbst Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 lit. g BB). Zudem ist in Einzelfällen eine Ausnahmebewilligung zu erteilen, wenn ein zwingender Bedarf und die volle Ausführungsreife nachgewiesen werden können (Art. 5 Abs. 3 BB). Für den einheitlichen Vollzug des Bundesbeschlusses in den unterstellten Regionen sorgt ein vom Bundesrat ernannter

"Beauftragter" (Art. 7 Abs. 2 BB). Dieser arbeitet mit den Kantonen zusammen und zieht Sachverständige aus der Wirtschaft bei (daselbst Abs. 3 sowie Art. 14 Abs. 2 BB). Die Zuständigkeit und das Beschwerdeverfahren bei Bewilligungen im Zusammenhang mit den Massnahmen der Stabilisierung des Baumarktes sind in der am 26. Juli 1971 erlassenen Verordnung über die Zuständigkeit und das Beschwerdeverfahren bei Bewilligungen im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes (abgekürzt VZB; AS 1971, 1125) festgelegt. Aus ihr ergibt sich, dass die nach dem Bundesbeschluss erforderlichen Bewilligungen in den meisten Fällen von kantonalen oder kommunalen Stellen erteilt werden. Ausnahmebewilligungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 BB erteilt der Beauftragte als erste Instanz (Art. 2 Abs. 2 lit. c und Art. 3 Abs. 2 lit. c VZB). Im Kanton Bern ist nach einer Regierungsratsverordnung vom 20. September 1971 (Amtsblatt des Kantons Bern 1971, 1355) an Orten, wo der Bundesbeschluss anwendbar ist, für die in der Kompetenz des Kantons und der Gemeinde liegenden Bewilligungen ein regionales "Sachverständigengremium" zuständig. In der Stadt Bern ist dies das "Sachverständigengremium für die Stabilisierung des Baumarktes der Region Bern".

B.- Der Schweizerische Bäcker- und Konditorenmeisterverband ist Eigentümer der Grundstücke GB Nrn. 143, 144, 147 und 148 an der Rodtmattstrasse in Bern. Es stehen darauf vier Wohnhäuser aus dem Jahre 1910, nämlich die Liegenschaften Rodtmattstrasse Nrn. 106, 108, 110 und 112. Sie enthalten 28 Wohnungen, die

nicht modernisiert und in den letzten Jahren auch nicht mehr unterhalten wurden. Seit 1969 stehen sie leer. Der Eigentümer will sie abbrechen und durch ein Bürohaus im Kostenvoranschlag von Fr. 5'774'000.– ersetzen. Zu diesem Zweck hat er am 10. August 1971 ein "Befreiungsgesuch vom Abbruchverbot" und zugleich ein Gesuch um "Dispens von der Bausperre" eingereicht. Mit einem Entscheid vom 19. August 1971 hat das Sachverständigengremium für die Stabilisierung des Baumarktes der Region Bern die Gesuche um Abbruch und Neubau abgelehnt. Diesen Entscheid hat der Verband mit einer Verwaltungsbeschwerde an den Beauftragten des Bundesrates für die Stabilisierung des Baumarktes weitergezogen. Der Beauftragte hat die Beschwerde am 12. November 1971 abgewiesen.

C.- Gegen den Entscheid des Beauftragten erhebt der Schweizerische Bäcker- und Konditorenmeisterverband Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Gegenstand der Beschwerde ist nur das Gesuch um Abbruch der bestehenden Häuser. Der Beschwerdeführer beantragt, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Abbruchbewilligung für die Gebäude an der Rodtmattstrasse 106 bis 112 zu erteilen. Der Beauftragte für die Stabilisierung des Baumarktes schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Prozessuales).

2. Nach Art. 2 VZB ist für jeden Abbruch eines Wohn- oder Geschäftshauses und nach Art. 3 VZB für jeden Beginn von Bauarbeiten an Hochbauten eine Bewilligung erforderlich. Diese Vorschriften gehen über den Inhalt des BB hinaus. Dieser sieht nur Ausnahmebewilligungen vor für Abbrüche und Neubauten, die im Prinzip verboten sind (Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 BB). Damit ist indessen nicht gesagt, dass die Verordnungsbestimmungen dem BB widersprechen. Mit der Vorschrift, dass Abbrüche und Neubauten in jedem Fall bewilligungsbedürftig sind, soll offenbar erreicht werden, dass die zuständigen Behörden Gelegenheit haben, sich zu sämtlichen Abbruch- und Neubauvorhaben zu äussern, bevor mit den Arbeiten begonnen wird. Es liegt auch im Interesse der Betroffenen, dass vor Arbeitsbeginn entschieden wird, ob ein Projekt zulässig ist oder nicht. Die Vorschrift der allgemeinen Bewilligungspflicht liegt damit im Bereich eines gesicherten Vollzugs des BB und bleibt insbesondere innerhalb seiner Zielsetzung (vgl. A. GRISEL, Droit administratif suisse, S. 83 f.). Das schliesst nun freilich nicht aus, dass bei der Anwendung des BB zwischen Ausnahmebewilligungen und andern Bewilligungen unterschieden wird. Bewilligungen, in denen festgestellt wird, dass das Vorhaben durch den BB selber erlaubt ist, sind Bescheinigungen, dass dem Vorhaben vom BB her nichts im Wege steht; dem Adressaten geben sie keine Befugnis, die er nicht ohnehin schon hätte. Anders die Ausnahmebewilligungen; durch sie wird dem Adressaten eine im Prinzip verbotene Tätigkeit gestattet (vgl. A. GRISEL, a.a.O., S. 195 f.).

3. Der Beschwerdeführer hat mit seiner Eingabe vom

10. August 1971 vom Sachverständigengremium eine "gewöhnliche" Bewilligung zum Abbruch der vier Häuser verlangt. Er bestreitet, einer Ausnahmebewilligung zu bedürfen, weil sein Vorhaben überhaupt nicht unter die Bestimmungen des BB falle, eventuell, weil es durch den BB erlaubt sei. Art. 2 BB verbietet in Regionen mit überforderter Baukapazität den Abbruch von Wohn- und Geschäftshäusern. Der Beschwerdeführer erklärt, die vier zum Abbruch bestimmten Häuser seien weder Wohnhäuser, noch Geschäftshäuser. Dem kann nicht beigepflichtet werden. Klar ist, dass die vier Häuser keine Geschäftshäuser sind. Sie waren es nie. Fraglich ist, ob sie Wohnhäuser sind beziehungsweise noch sind. Seit ihrer Errichtung im Jahre 1910 haben die vier Bauten dauernd als Wohnunterkünfte für Menschen gedient. Bis zur Auslogierung der 28 Mieter im Jahre 1969 konnte die Wohnhausqualität nicht zweifelhaft sein. Seither hat der Beschwerdeführer die Bauten verwahrlosen lassen. Dadurch, dass er die Haustüren offen stehen liess, dienten die Gebäude Landstreichern und Jugendlichen als Unterschlupf und wurden zum Objekt des Mutwillens und der Zerstörungslust beliebiger Dritter. Das führte die Gesundheitsdirektion der Stadt Bern am 25. Juni 1971 zur Feststellung, dass die Wohnungen im gegenwärtigen Zustand aus gesundheitspolizeilichen Gründen nicht mehr bewohnbar seien. Offensichtlich sind die vier Wohnhäuser Wohnhausruinen geworden. Es kann sich daher fragen, ob sie noch als Wohnhäuser im Sinne von Art. 2 BB zu betrachten sind. Diese Frage ist durch den gesundheitspolizeilichen Befund insofern nicht präjudiziert, als dem Begriff des Wohnhauses im polizeilichen Sinn eine andere Bedeutung zukommen kann als im wirtschaftspolitischen Sinn. Der BB dient dem Zweck, in einer Zeit, da die personellen und technischen Kapazitäten nicht ausreichen, um alle Bauprojekte auszuführen, jede nicht dringliche Inanspruchnahme des Baugewerbes zu verunmöglichen. Auch das Abbruchverbot dient diesem Zweck, da auch die Abbrüche das Baugewerbe beanspruchen. Der Bundesrat spricht in der Botschaft allerdings speziell vom "Abbruch noch nutzbaren Wohnraums" (vgl. BBl 1971 I 1131); allein der Abbruch nicht mehr nutzbaren Wohnraums beansprucht das Baugewerbe nicht weniger. Vom Zweck des BB her ist daher die Unterstellung der vier Wohnhausruinen unter den in Art. 2 BB enthaltenen Begriff "Wohnhäuser"

nicht zu beanstanden. Dies entspricht übrigens auch dem Willen des historischen Gesetzgebers (vgl. den Bericht des Kommissionsreferenten im Nationalrat, Sten Bull NR 1971, 755). Dass der so umschriebene, weite Begriff des Wohnhauses dem Art. 2 BB zugrunde liegt, ergibt sich auch aus Art. 3 Abs. 1 lit. a BB. Nach dieser Vorschrift sind vom Abbruchverbot jene Abbrüche ausgenommen, die aus gesundheits- oder sicherheitspolizeilichen Gründen "verfügt" werden. Daraus folgt, dass die Verwahrlosung eines Wohnhauses bis zur Unbewohnbarkeit für sich allein noch keine Ausnahme vom Abbruchverbot zu begründen vermag. Erst wenn eine kantonale oder kommunale Behörde aus zureichenden polizeilichen Gründen den Abbruch "verfügt", wird er auch nach Massgabe des BB zulässig.
Den Abbruch der vier Wohnhausruinen hat keine Behörde in Bern "verfügt". Wohl hat die Gesundheitsdirektion der Stadt Bern in einem Brief vom 25. Juni 1971 erklärt, eine "Sanierung" der vier Bauten könne "nur durch Abbruch erfolgen"; allein dieser Brief ist nicht an den Beschwerdeführer, sondern an das städtische Bauinspektorat adressiert, welches am 31. August 1971 - also mehr als zwei Monate später - dem mit dem Neubau des Beschwerdeführers betrauten Unternehmen Stucki AG eine "Kleine Baubewilligung" für den Abbruch der Häuser erteilte, allerdings unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer Bewilligung gemäss BB. Das Bauinspektorat hat damit nicht den Abbruch der Häuser "verfügt", sondern bloss festgestellt, dass ihm kein polizeiliches Hindernis entgegenstehe. Die "Bewilligung" wurde auch so verstanden. Das Unternehmen Stucki AG bemühte sich weiter um eine Abbruchverfügung, bekam sie jedoch nicht. Das städtische Bauinspektorat hat das Unternehmen Stucki AG am 28. Oktober 1971 auf die "fürchterliche Unordnung" in den Häusern mit Zugang für jedermann sowie auf die damit verbundenen Gefahren aufmerksam gemacht; den Abbruch der Häuser hat es gleichwohl nicht "verfügt", sondern angeraten, "die Ruinen baldmöglichst mit einer soliden, entsprechend hohen Umzäunung gegen jeglichen Zutritt abzusichern". Auf weiteres Drängen des Unternehmens Stucki AG erklärte das Bauinspektorat am 4. November 1971, eine sofortige Bewilligung zum Abbruch der baufälligen Objekte wäre sicher für alle

Beteiligten die beste Lösung; leider sei es jedoch nicht in der Lage, hiefür die Bewilligung zu erteilen. Der Umstand, dass keine Behörde in Bern den Abbruch der Häuser aus gesundheits- oder sicherheitspolizeilichen Gründen "verfügt" hat, schliesst somit eine Bewilligung gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a BB aus. Die Beschwerde erweist sich mithin als unbegründet.

4. ...

5. Der Beschwerdeführer legt im zweiten Teil seiner Beschwerde dar, dass ihm eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 3 Abs. 2 BB nicht verweigert werden dürfe. Dazu mag er durch ein irrtümliches Zitat im angefochtenen Entscheid verleitet worden sein. Dort ist nämlich nicht nur Art. 3 Abs. 1 lit. a BB, sondern auch Art. 3 Abs. 2 lit. b BB angeführt. Art. 3 Abs. 2 BB betrifft die Ausnahmebewilligungen, doch gibt es innerhalb dieses Absatzes keine lit. b. Dagegen hat der Beauftragte im angefochtenen Entscheid klar hervorgehoben, dass seine Vorinstanz über kein Gesuch um eine Ausnahmebewilligung entschieden hat, und dass sie dazu auch nicht zuständig gewesen wäre (Art. 2 Abs. 2 lit. c VZB). Der Beauftragte hat lediglich über die Beschwerde gegen das Sachverständigengremium geurteilt. Im Streit stand nicht eine Ausnahmebewilligung, sondern eine "gewöhnliche" Abbruchbewilligung nach Art. 3 Abs. 1 lit. a BB. Nur weil es so ist, konnte der Entscheid des Beauftragten durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Hätte der Beschwerdeführer eine Ausnahmebewilligung nach Art. 3 Abs. 2 BB erwirken wollen, hätte er das Gesuch beim Beauftragten als erster Instanz einreichen müssen. Gegen die Abweisung eines solchen Gesuchs ist vorerst nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern die Verwaltungsbeschwerde an das EVD zulässig (Art. 6 Abs. 1 VZB). Der Beauftragte hebt in seiner Vernehmlassung hervor, dass er seinen Entscheid über ein allfälliges Gesuch um Ausnahmebewilligung durch das, was er zum "gewöhnlichen" Gesuch erklärt hat, nicht für präjudiziert hält. Das muss erst recht auch gelten für das, was das Bundesgericht zur Abweisung der vorliegenden Beschwerde führt.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.