

Grundstücke lastet, festgestellt ist, daß dagegen dem Richter der Entscheid darüber vorbehalten bleibt:

1. ob und in welchem Umfange der Rekurrent an der Aufbringung der Ablösungssumme, welche dem Geldwert der Quelle bzw. der Wasserleitung entspricht, zu partizipieren habe, also:

a) ob die fragliche Servitut wirklich auch auf dem Grundstück des Rekurrenten und nicht, wie dieser behauptet, nur auf der Liegenschaft seines Nachbarn Edwin Rothschild laste, bzw. ob und in welchem Umfange die streitige Wasserleitung im Grundstück des Rekurrenten liege;

b) ob und bis zu welchem Grade die Servitut für den Rekurrenten bahnhindernd sei;

c) ob außer dem Rekurrenten und Rothschild noch andere Personen an der Ablösung interessiert seien (z. B. infolge einer Kollision der Wasserleitung mit der zu bauenden Quartierstraße), in welchem Falle selbstverständlich dem Rekurrenten nicht zugemutet werden könnte, mit Rothschild allein die ganze Abfindungssumme aufzubringen;

2. ob diese Ablösungssumme mit 3450 Fr. richtig berechnet sei;

3. ob dem Rekurrenten eine Zahlungsfrist nach Analogie von § 32 Abs. 2 des Baugesetzes zu gewähren sei;

4. wie das in die Brunnenstube L abfließende Wasser in Zukunft zu behandeln sei; insbesondere welche Rechte an der Quelle dem Rekurrenten und welche Rechte dem Edwin Rothschild zustehen werden.

Alle diese Punkte werden durch die Abweisung des vorliegenden Rekurses in keiner Weise präjudiziert.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

114. Urteil vom 8. Dezember 1910 in Sachen Egensperger gegen Schaffhausen.

Keine Verletzung der Eigentumsgarantie durch Verweigerung einer Baubewilligung für ein Wohnhaus wegen Fehlens einer Zufahrt und daheriger Erschwerung der Löscharbeiten im Falle einer Feuersbrunst. Zulässigkeit einer solchen Verweigerung der Baubewilligung auch wenn, wie dies im Kanton Schaffhausen der Fall ist, das Baugesetz nicht ausdrücklich vorschreibt, dass jedes neu zu errichtende Wohnhaus eine Zufahrt haben müsse. Ueberblick über die bezüglichlichen Bestimmungen verschiedener anderer Kantone.

A. — Der Rekurrent ist Eigentümer der Liegenschaft Grundbuch Nr. 797 in der Unterstadt in Schaffhausen. Diese besteht aus Gebäulichkeiten einerseits und aus unbebautem Terrain andererseits. Das letztere stößt an die Ringmauer des Munots an; es umfaßt 30,65 Aren und war bis in die jüngste Zeit mit Reben bepflanzt, während diese gegenwärtig ausgerodet sind; von der Straße ist dieses Land nicht sichtbar, da es sich hinter dem Wall der alten hohen Häuser nördlich der Unterstadt befindet. Es kann nur zu Fuß erreicht werden, und zwar entweder von der steilen Munot-treppe aus, die von der Unterstadt zum Kastell hinaufführt, oder vom Gerberbach aus vermittelt eines schmalen und steilen Treppengeweges, der im Eigentum des Rekurrenten steht, oder endlich durch das Egenspergersche Haus „zum Großen Weinberg“ (Br. Kat. Nr. 73) hindurch. Der Rekurrent ersuchte nun den Stadtrat von Schaffhausen um die Bewilligung, auf dem nicht überbauten Teile seiner Liegenschaft ein Wohnhaus zu errichten. Der Stadtrat wies das Gesuch durch Beschluß vom 16. Februar 1910 in Anwendung der §§ 116 und 67 des Baugesetzes ab, und zwar gestützt auf Erwägungen bau- und feuerpolizeilicher Natur und unter Hinweis auf zwei Präzedenzfälle (i. S. Widmann und i. S. der Gesellschaft für Erstellung billiger Wohnhäuser). Der Stadtrat erklärte in diesem Entscheide, es müsse bei Ausführung von Bauten zu Wohnzwecken unter allen Umständen, und zwar gerade auch im Interesse der Bewohner selbst, darauf gesehen werden, daß solche Bauprojekte genügend breite Zufahrtswege bei nicht allzu ungün-

stigen Steigungsverhältnissen erhalten. In dem vom Stadtrat angeführten Entscheide vom 23. November 1904 erteilte der Regierungsrat einem J. Widmann die Bewilligung zu einem Bau, der an einer steilen Halde errichtet werden sollte, erst nachdem Widmann sich u. a. verpflichtet hatte, einen so breiten Weg zum Hause anzulegen, daß man im Notfalle mit Feuerlöschgeräten hinzukommen könnte. Im Entscheide vom 13. März 1907 wurde der Gesellschaft für Erstellung billiger Wohnhäuser in Schaffhausen die Bewilligung zum Bau von drei Doppelwohngebäuden auf Grund des § 116 des Baugesetzes verweigert, weil die Straßenverbindung als ungenügend angesehen wurde.

Der Rekurrent erhob gegen den Beschluß des Stadtrates vom 16. Februar 1910 Beschwerde an den Regierungsrat. Dieser wies aber die Beschwerde durch Beschluß vom 11. Juni 1910 ab und begründete die Abweisung wie folgt: „Die Zugänge zum projektierten Gebäude schlossen nicht bloß einen Fuhrwerksverkehr aus, sondern seien sogar für den Personenverkehr beschwerlich und umständlich, sodas die Baute besonders aus Gründen der Feuerpolizei nicht bewilligt werden könne. Auch ohne das Vorhandensein ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen sei es in solchen Fällen Pflicht der Behörden, das Entstehen derartiger mißlicher Verhältnisse zu verhüten. Daß im Entscheide vom 23. November 1904 die Bewilligung erteilt worden sei, könne im vorliegenden Falle nicht zur Gutheißung der Beschwerde führen, weil der Rekurrent die Bedingungen, die im Interesse der Feuerpolizei gestellt werden müßten, nicht erfüllen könne und zudem das Baugrundstück des Widmann im freien Felde liege und daher von allen Seiten leicht zugänglich sei, während dies beim Grundstücke des Rekurrenten nicht der Fall sei.

B. — Gegen den Beschluß des Regierungsrates hat der Rekurrent rechtzeitig den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, es sei die Entscheidung des Regierungsrates wegen Verfassungswidrigkeit aufzuheben und die kantonalen Behörden seien anzuweisen, dem Rekurrenten die Baubewilligung zu erteilen, eventuell dürfe die Beschränkung der Baufreiheit auf dem Grundstücke Nr. 797 des Klägers nur gegen volle Entschädigung stattfinden. Zur Begründung führt er aus,

was folgt: Der Beschluß verstoße gegen Art. 26 der schaffh. KV wonach die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt getrennt sind, weil er einen Uebergriß der vollziehenden in die gesetzgebende Gewalt darstelle. Dieser Uebergriß liege darin, daß der Regierungsrat einen Rechtsgrundsatz einführen wolle, der nicht im Gesetze stehe. Sodann verlege der Beschluß den § 19 der KV, wonach die Privatrechte unter dem Schutze des Staates stehen, weil nach bundesgerichtlicher Praxis die Beschränkung des Eigentums nur durch die Gesetzgebung stattfinden könne. Außerdem sei er willkürlich und verlege den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Das Baugesetz habe in den §§ 73—102 die Vorschriften erschöpfend aufgestellt, die das Eigentumsrecht mit Bezug auf die Errichtung von Neubauten beschränken. Aus keiner dieser Vorschriften lasse sich auch nur annähernd die Verweigerung der Baubewilligung rechtfertigen. Das Gesetz mache keinen Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Verhältnissen, sondern gehe offenbar von der Voraussetzung aus, daß, wenn die Errichtung einer Baute möglich sei, auch der Zugang zur Baute genügend sei. Zudem habe das Grundstück richtige Zufahrt und richtigen Weg zur Neubaute, und es bestehe keine Feuergefährdung, weil das projektierte Haus 40 m von den benachbarten Gebäuden entfernt sei. Die Gründe der Verweigerung seien nur vorgeschoben, um den wahren Grund der Bewahrung des bisherigen Landschaftsbildes zu verbergen. Dies sei aber ein Zweckmäßigkeitsgrund, der nicht zur Verletzung eines verfassungsmäßigen Rechtes berechtige. Endlich sei eine ganze Menge von Bauten in Schaffhausen ohne eine Zufahrt errichtet worden.

C. — Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat die Abweisung der Beschwerde beantragt mit der Bemerkung, es sei unrichtig, daß unter gleichen Umständen schon die Baubewilligung erteilt worden sei.

D. — Der Stadtrat von Schaffhausen hat ebenfalls den Antrag auf Abweisung des Rekurses gestellt und hierfür ausgeführt: Es handle sich im vorliegenden Fall um Anwendung einer konstanten Praxis, so daß von Willkür nicht die Rede sein könne. Diese Praxis stütze sich auf § 116 des Baugesetzes. Wenn diese Bestimmung auch von größeren Gebäudekomplexen spreche, so sei eben in der Vorschrift eines zweckmäßigen Straßensystems für Ge-

Bündelkomplexe auch diejenige einer richtigen Zufahrtsmöglichkeit zum einzelnen Gebäude enthalten. Es sei unrichtig, daß in der Stadt Schaffhausen Häuser bestünden, die keine richtige Zufahrt hätten. Zum projektierten Hause des Rekurrenten könnte man mit Feuerleitern oder Rettungswagen nicht hingelangen, sodaß öffentliche Interessen die Verweigerung der Baute rechtfertigten.

E. — Die bundesgerichtliche Instruktionskommission hat in dieser Sache einen Augenschein eingenommen und damit eine Expertise über die Frage verbunden, ob das Bauprojekt seiner örtlichen Lage nach, wegen mangelnder oder ungenügender Zugänge, oder sonstwie erhebliche Gefahren in sicherheits- oder feuerpolizeilicher Hinsicht hervorrufe. In seinem Gutachten führte der nicht nur auf dem Gebiete der Architektur, sondern auch auf demjenigen des Feuerlöschwesens erfahrene Sachverständige u. a. aus:

„Es wird der Verkehr mit einem allfällig auf diesem Bauplatze „erstellten Wohngebäude ein nicht leichter, indem alles, was zum „Hause und zur Führung eines Haushaltes gehört, hinauf oder „hinunter getragen werden muß. ... Zudem wird durch den Trans- „port schwerer Gegenstände der Verkehr des Publikums über die „Treppen beeinträchtigt, ja kann sogar gefährdet werden, besonders „während der Bauausführung. ... In feuerpolizeilicher Beziehung „ist zu sagen, daß, wenn auch der Druck der städtischen Wasser- „leitung ein genügender ist, um das Gebäude im Brandfalle mit „Erfolg zu bespritzen, der Mangel einer Zufahrt ein rasches Ein- „greifen der Feuerwehr in nicht unerheblicher Weise hindert. Nur „mit Mühe werden größere Feuerwehrgeräte über die winkligen „Treppen zur Brandstelle geschafft werden können. Es wird hie- „durch Zeit verloren gehen, ein Umstand, der bei einem Feueraus- „bruch von sehr nachteiligem Einfluß sein kann, ja die Rettung des „Objektes in Frage stellt. Zudem ist in einem solchen Falle die „Gefährdung benachbarter Gebäude nicht ausgeschlossen. Es soll „hier auch noch auf den Umstand aufmerksam gemacht werden, daß „bei einem größeren Schadenfeuer, welches in den vor dem pro- „jektierten Hause lagernden alten Häusern ausbrechen sollte, dieses „in große Gefahr kommen könnte. Je nach Umständen wäre es „sogar unmöglich, so rechtzeitig Hilfe zu bringen, daß eine „Rettung des Wohnhauses möglich wäre; denn, wenn auch die

„Distanz von diesem bis zu den alten Häusern zirka 40 m be- „trägt, so ist bei großem Feuer und bei allfälligem Winde gegen „das neue Gebäude die Übertragung des Feuers auf dieses sehr „wohl denkbar, um so mehr als die vorlagernden alten Häuser „mit ihren Holzkonstruktionen einem ausbrechenden Feuer nur zu „reichliche Nahrung bieten würden. Daß unter diesen Umständen „eine wirkliche Gefahr in feuerpolizeilicher Hinsicht vorliegt, er- „scheint klar.“

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Da der staatsrechtliche Rekurs rein kassatorischen Charakter hat, so kann das Bundesgericht auf den Antrag des Rekurrenten nur eintreten, soweit er auf Aufhebung des angefochtenen Entscheides gerichtet ist.

2. — Eine Verletzung des Verfassungsgrundsatzes der Gewaltentrennung liegt nicht vor. Selbst wenn der Regierungsrat auch ein Gesetz unrichtig ausgelegt oder eine Gesetzesbestimmung als vorhanden betrachtet hätte, die nicht existiert, so wäre dadurch jener Verfassungsgrundsatz nicht verletzt, weil darin keine Ausübung der gesetzgebenden Gewalt läge, ebensowenig, wie es eine Ausübung gesetzgeberischer Tätigkeit ist, wenn ein Gericht beim Erlaß eines Urteils in der Rechtsanwendung den gesetzlichen Boden verlassen hat. Der Entscheid über einen bestimmten Streitfall hat nicht die Bedeutung der Aufstellung einer Gesetzesnorm.

3. — Es fragt sich sodann, ob die Eigentumsgarantie, die in Art. 19 der schaffhausserischen KV enthalten ist, verletzt sei. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichtes ist die Eigentumsgarantie in dem Sinne aufzufassen, daß der Inhalt des Eigentumsrechtes nur durch das objektive Recht bestimmt und begrenzt wird und daß daher eine Beschränkung dieses Rechtes nicht durch bloße Verwaltungsanordnung, sondern nur durch eine allgemein verbindliche Norm, die auf gesetzlicher Grundlage beruht, zulässig ist, soweit nicht unmittelbare Gefahr vorliegt (vgl. **AS 30** S. 65 und dort zitierte Entsch., **33 I** S. 161 Erw. 1, **34 I** S. 96 Erw. 3, **35 I** S. 147 Erw. 3).

Da im vorliegenden Falle das Eigentumsrecht des Rekurrenten durch Verweigerung der Baubewilligung aus dem Grunde beschränkt wurde, weil ein hinreichender Zufahrtsweg zum Lande, auf dem

der Bau errichtet werden sollte, fehle, so ist also in erster Linie zu untersuchen, ob die Aufstellung der Bedingung eines hinreichenden Zufahrtsweges sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen könne. Nach § 67 des Baugesetzes ist die Baubewilligung zu erteilen, wenn der Ausführung des Baues die Vorschriften der Bauordnung nicht entgegenstehen. Danach sind also die zulässigen Baubeschränkungen ausschließlich im kantonalen Baugesetz zu suchen. Dieses Gesetz enthält nun zwar keine ausdrückliche Bestimmung, daß eine hinreichende Zufahrt zu einem projektierten Gebäude vorhanden sein müsse. Indessen ist Inhalt des Gesetzes nicht nur das, was ausdrücklich darin enthalten ist, sondern auch das, was sich durch sinngemäße Interpretation aus den vorhandenen Bestimmungen ableiten läßt. Dafür, daß das Gesetz nur die ausdrücklichen Baubeschränkungen als maßgebend betrachten wolle, ist im Gesetze kein Anhaltspunkt vorhanden. Wenn nun auch der vom Stadtrat angerufene § 116 des Baugesetzes auf den vorliegenden Fall nicht direkt anwendbar ist, so gibt jene Bestimmung doch einen Fingerzeig dafür, daß der Gesetzgeber beim Erlaß des Baugesetzes von der Anschauung ausgegangen ist, es müsse bei der Erstellung von Bauten jedenfalls auch dem Bedürfnisse ungehinderter Kommunikationen Genüge geleistet werden. Es läßt sich wohl ohne Willkür so argumentieren, daß, wenn das Gesetz für größere Gebäudekomplexe ein zweckmäßiges Straßensystem vorschreibt, dies wohl auch deshalb geschehe, um bei solchen Baukomplexen für jedes einzelne Haus die Möglichkeit ungehinderter Verkehrs zu sichern; denn ein Straßensystem ist damit allein, daß es sich in passender Weise an ein bestehendes Straßennetz anschließt, noch nicht zweckmäßig, sondern wird dies erst dann, wenn es auch zu den Gebäuden angemessene Zugänge schafft. Die Bedingung eines Zufahrtsweges erscheint denn auch durch die Rücksicht auf den öffentlichen Verkehr begründet; insbesondere soll der Zugang es ermöglichen, daß man bei Feuergefährdung in der Lage ist, rasch mit den nötigen Mitteln das Feuer zu bekämpfen. Allerdings hat das Gesetz eine ganze Reihe von feuerpolizeilichen Vorschriften aufgestellt, ohne der hinreichenden Zufahrt zu gedenken; allein daraus ist nicht auf die Unzulässigkeit der vom Stadtrate dem § 116 gegebenen Interpretation zu schließen, denn einmal

läßt § 81 des Gesetzes eine Vervollständigung dieser Vorschriften durch die Feuerpolizeiorgane in bestimmter Richtung zu, und so dann ist eine hinreichende Zufahrt nicht eine Einrichtung zur Verhinderung von Feuersbrünsten im engen Sinne, wie die Vorschriften über die Feuersicherheit einer Baute, weil sie nicht direkt den Ausbruch des Feuers hindern soll, sondern ihr unmittelbarer Zweck darin besteht, der Feuerwehr freien Zugang zu ermöglichen. Es ist übrigens nicht unmöglich, daß das Gesetz das Erfordernis einer hinreichenden Zufahrt zum Bauplatz als selbstverständlich betrachtet, indem es von der Annahme ausgeht, daß es niemanden einfallen werde, an einer nur schwer zugänglichen Stelle ein Haus zu bauen, und es daher für überflüssig angesehen hat, hierüber etwas zu sagen.

Jedenfalls aber ist die angeführte Auslegung des § 116 im Einklang mit dem im Baupolizeirecht fast überall und allgemein geltenden Grundsatz, daß bei der Herstellung von Bauten die nötige Rücksicht auf die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs genommen werden soll, ein Grundsatz, der nach Leuthold (das deutsche Baupolizeirecht, Hirths Annalen 1879 S. 859; Stengles Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts s. v. Baupolizei, S. 129f) z. B. in Deutschland allgemein zu dem baupolizeilichen Satze geführt hat, daß Gebäude nur auf Grundstücken errichtet werden dürfen, welche an einer öffentlichen Straße liegen oder zu einer solchen eine ausreichende Zufahrt haben (vgl. auch A. Schweizer, Moderne Baubeschränkungen, Zürich 1896 S. 44). Verschiedene kantonale Gesetze enthalten denn auch ausdrücklich das Erfordernis der hinreichenden Zufahrt zu einem Bauplatz. So bestimmt § 46 des zürcherischen Baugesetzes vom 23. April 1893: „Gebäude dürfen nur auf Grundstücken errichtet werden, welche zu einer öffentlichen Straße oder einem öffentlichen Platz eine hinreichende Zufahrt haben.“ In § 49 des baselstädtischen Gesetzes über Hochbauten vom 27. Juni 1895 ist die Vorschrift enthalten: „Neubauten und eingreifende Umbauten von Gebäuden im Innern einer Parzelle sind nicht zu gestatten, falls sie nicht auf eigenem Boden eine Zufahrt von mindestens 2,3 m lichter Breite und 2,8 m lichter Höhe von einer öffentlichen Straße aus haben.“ Im weitern sagt § 14 des nidwaldnischen Baugesetzes vom 30. September

1875: „Wo durch einen Neubau . . . für die Nachbarschaft die Feuergefahr mit Rücksicht auf die allseitigen örtlichen Verhältnisse in ungewöhnlichem Grade vermehrt wird, . . . mittelbar z. B. dadurch, daß in gefährdender Weise Raum und Gelegenheit abgeschritten wird, ausgebrochenes Feuer zu dämpfen oder Leute und Gut vor demselben zu retten, da können die beabsichtigten Vorkehrungen gehindert . . . werden.“

Unter diesen Umständen besteht für das Bundesgericht kein Grund, die Interpretation des Baugesetzes durch Stadtrat und Regierungsrat als unrichtig zu erklären, umso mehr, als es nach ständiger Praxis in der Auslegung des kantonalen Rechtes nicht ohne Not von der Auffassung abweicht, welche die obersten zur Anwendung des in Frage stehenden Rechtes berufenen kantonalen Behörden vertreten haben.

4. — Ist aber die Auffassung der kantonalen Behörden, daß eine Baute mangels genügender Zufahrt verweigert werden dürfe, staatsrechtlich unanfechtbar, so handelt es sich noch um die Prüfung der Frage, ob der Bauplatz des Rekurrenten in der Tat keinen genügenden Zufahrtsweg hat. Es mag dabei unerörtert bleiben, ob das Bundesgericht an den Tatbestand, wie ihn der Regierungsrat festgestellt hat, gebunden sei, soweit darin keine Willkür liege; denn, auch wenn das Bundesgericht die tatsächlichen Verhältnisse frei feststellen dürfte, so müßte doch der Tatbestand, von dem der Regierungsrat ausgegangen ist, als richtig anerkannt werden. Wie schon der Augenschein gezeigt hat, so ist auch durch das Experten-gutachten festgestellt worden, daß die Zugänge zum Bauplatz des Rekurrenten, insbesondere für den Fall einer Feuerbrunst, ganz ungenügend sind.

Der Beschwerdegrund der Verletzung der Eigentumsgarantie trifft mithin nicht zu.

5. — Aber auch eine Verletzung der Rechtsgleichheit gegenüber dem Rekurrenten ist nicht vorhanden. Der Beschwerdeführer hat nicht behauptet, daß der Regierungsrat unter ähnlichen Umständen anders entschieden habe, als es im vorliegenden Falle geschehen ist; sondern er führte nur eine Anzahl von Bauten an, die ebenfalls keine genügende Zufahrt haben sollen. Hieraus allein läßt sich aber nicht auf eine ungleiche Behandlung des Rekurrenten durch den

Regierungsrat schließen, da ja nicht behauptet wurde, der Regierungsrat habe sich mit diesen Fällen als Rekursbehörde zu befassen gehabt. Zudem hat der Stadtrat bestritten, daß die vom Rekurrenten angeführten Gebäude nicht genügend zugänglich seien. Was speziell den regierungsrätlichen Entscheid i. S. Widmann betrifft, so hat der Regierungsrat ja auch dort grundsätzlich das Erfordernis einer genügenden Zufahrt aufgestellt und den Bau damals nur mit Rücksicht darauf bewilligt, daß der damalige Rekurrent hinreichende Garantien in feuerpolizeilicher Hinsicht gegeben hatte.

Schließlich erweist sich auch der Vorwurf der willkürlichen Rechtsanwendung als unbegründet. Nach den in Erwägung 3 und 4 über die Auslegung des Baugesetzes gemachten Ausführungen läßt sich das Verbot der Baute vielmehr auf eine staatsrechtlich nicht anfechtbare Gesetzesanwendung stützen.

6. — Da das Baugesetz keine Entschädigung für die gesetzlichen Beschränkungen der Baufreiheit vorsieht, muß sich der Rekurrent natürlich die Verweigerung der Baubewilligung ohne Entschädigung gefallen lassen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.