

Art. 7 Abs. 1 Ziff. 10 und Art. 18 Abs. 1 BauG. Bedeutung des Begriffs "Einfriedung" in einem Quartierplan (OGE 60/2005/69 vom 25. November 2005)

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht.

Unter "Einfriedungen" in einem Freihaltegebiet sind nicht lediglich Vorrichtungen gemeint, die das Freihaltegebiet unterteilen. Vielmehr sind insbesondere (auch) Zäune, Mauern oder Buschwerk gemeint, die das gesamte Gebiet gegen aussen begrenzen.

Aus den Erwägungen:

2.– Die privaten Beschwerdegegner beabsichtigen, ihr Grundstück ... einzuzäunen. Hierfür erhielten sie vom Stadtrat die nachgesuchte Bewilligung mit Ausnahme im Bereich der Grenze zu den Grundstücken ... Demgegenüber bewilligte ihnen der Regierungsrat die Einzäunung auch im Bereich dieser Grundstücke. Dies im wesentlichen mit der Begründung, der Sinn des Verbots von Einfriedungen gemäss Quartierplan bestehe darin, ein zusammenhängendes (durchgehendes) Gebiet zu erhalten. Deshalb dürfe dieses Gebiet nicht durch Einfriedungen unterteilt werden, hingegen sei die Einfriedung des gesamten Freihaltegebiets erlaubt.

Die Beschwerdeführerinnen beanstanden diesen Entscheid und führen in erster Linie aus, der Quartierplan ... erlaube in Freihalteflächen weder Einpflanzungen noch Einfriedungen. Da sich das Grundstück ... zum überwiegenden Teil, sicher aber im Grenzbereich ihrer Grundstücke, im Freihaltegebiet befinde, sei die geplante Umzäunung verboten.

a) Gemäss Art. 7 Abs. 1 Ziff. 10 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen vom 1. Dezember 1997 (Baugesetz, BauG, SHR 700.100) können die Gemeinden, soweit es ein überwiegendes öffentliches Interesse erfordert, in den Bauordnungen Vorschriften über Einfriedungen und Geländeänderungen aufstellen. Art. 18 Abs. 1 BauG hält sodann fest, dass im Quartierplan die Bau-, Schutz-, Gestaltungs- und Nutzungsvorschriften der Bauordnung geändert, ergänzt oder ausser Kraft gesetzt werden können. Dementsprechend sieht der Quartierplan ... in Art. 1 Abs. 3 unter anderem ein Freihaltegebiet (Teilgebiet E) vor. Die Freihalteflächen sind als durchgehender Obstgarten zu gestalten und

als Wiese oder Extensivrasen anzulegen. Es sind weder Einpflanzungen noch Einfriedungen erlaubt (Art. 21 Abs. 2 lit. c des Quartierplans).

b) Unbestritten ist, dass das Grundstück ... der privaten Beschwerdegegner zum überwiegenden Teil im Teilgebiet E (Freihaltegebiet) des Quartierplanperimeters liegt, insbesondere der Grenzbereich zu den Grundstücken ... In diesem Grenzbereich sind somit Einfriedungen nicht erlaubt (vgl. Art. 21 Abs. 2 lit. c des Quartierplans). Der Regierungsrat vertritt jedoch die Auffassung, dass mit diesem Verbot lediglich Einfriedungen gemeint sind, die das Freihaltegebiet unterteilen. Die Einfriedung des gesamten Freihaltegebiets sei hingegen erlaubt. Dieser Auffassung kann indes nicht gefolgt werden:

Eine Rechtsnorm ist in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des Zwecks, des Sinns und der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf hingegen nur ausnahmsweise abgewichen werden. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (*Häfelin/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. A., Zürich 2005, Rz. 92, S. 31 mit Hinweisen).

Das Begriff "einfrieden" bedeutet im allgemeine Sprachgebrauch "einhegen". Eine "Einfriedung" dient demnach dem äusseren Abschluss einer Liegenschaft, d.h. eine Grundstücksfläche wird gegen aussen mit einem Zaun, einer Mauer oder mit Buschwerk räumlich begrenzt. Der Zweck einer Einfriedung kann das Verhindern des Zutritts, des Einblicks, des Entlaufens oder Eindringens von Tieren, das Verhüten von Unfällen an gefährlichen Stellen, Windschutz u.a. sein (*Fritzsche/Bösch*, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, Ziff. 20.4.3.1 [20-11] und Ziff. 28 [28-8]; *Erich Zimmerlin*, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. A., Aarau 1985, § 72 N. 7, S. 177 mit Hinweisen; vgl. hierzu auch *Arthur Meier-Hayoz*, Berner Kommentar, ZGB, 3. A., Bern 1975, Art. 697 N. 1, S. 416, und *Haab/Simonius/Scherrer/Zobl*, Zürcher Kommentar, ZGB, 2. A., Zürich 1977, Art. 697 N. 1, S. 505, welche den Begriff "Einfriedigung" – eine veraltete Bezeichnung für "Einfriedung" – definieren). Demnach ist die Bedeutung des Begriffs "Einfriedung" klar, und sie steht der Auffassung des Regierungsrats offensichtlich entgegen. Mit dem Verbot von "Einfriedungen" können definitionsgemäss nicht lediglich Vorrichtungen gemeint sein, die das Freihaltegebiet unterteilen. Vielmehr sind insbesondere (auch) Zäune, Mauern oder Buschwerk gemeint, die das gesamte Gebiet gegen aussen begrenzen. Allein der Umstand, dass in Art. 21 Abs. 2 lit. c des Quartierplans von "Einfriedungen" (Mehrzahl) die Rede ist, vermag daran nichts zu ändern.

Sodann sprechen wohl aber auch Sinn und Zweck des Freihaltegebiets gegen die Auffassung des Regierungsrats: In Freihalteflächen sind definitionsgemäss weder oberirdische Bauten und Anlagen noch unterirdische bauliche Massnahmen zulässig. Damit sollen Flächen ausgeschieden werden, die entweder der Erholung der Bevölkerung dienen, die ein Natur- oder Heimatschutzobjekt bewahren oder die – wie vorliegend – Bauzonen, Stadt- und Dorfteile trennen und gliedern sowie mittels Grünflächen auflockern (*Fritzsche/Bösch*, Ziff. 3.5.1 [3-11]). Die Umzäunung des gesamten Freihaltegebiets wäre jedoch eine bauliche Massnahme, die der angestrebten Auflockerung des Siedlungsgebiets zuwiderlaufen würde. Zudem wird gemäss Quartierplan ein ruhiges Wohnquartier mit einem hohen Wohnwert sowie eine hohe Qualität bezüglich architektonischer Gestaltung der Gebäude und der Umgebung angestrebt (Art. 2 Abs. 2 des Quartierplans). Aus diesem Grund sind denn auch in denjenigen Flächen, in denen Einfriedungen zulässig sind, diese möglichst in Form von Grünhecken zu erstellen. Allfällige Zäune sind mit locker wachsenden Wildgehölzen einzugrünen (Art. 21 Abs. 4 lit. g des Quartierplans). Die geplante Umzäunung des gesamten Freihaltegebiets würde somit auch diesen Zielen und Vorschriften des Quartierplans klar widersprechen.

Unerheblich ist sodann, dass gewisse Anstösser ... ihr Grundstück eingefriedet haben und dass damit ebenfalls eine Begrenzung der Freihaltefläche stattfindet. Diese Grundstücke befinden sich unbestrittenermassen nicht in der Freihaltefläche. Dort sind Einfriedungen – unter Vorbehalt von Art. 21 Abs. 4 lit. g des Quartierplans – erlaubt.

In dieser Situation sind keine triftigen Gründe ersichtlich, die eine Abweichung von der klaren Bedeutung des Begriffs "Einfriedung" rechtfertigen würden. Die Umzäunung ... kann somit nicht bewilligt werden. Die Beschwerde erweist sich als begründet, sie ist gutzuheissen.