Urteilskopf

113 Ia 247

40. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 11. August 1987 i.S. Solothurner Heimatschutz gegen Einwohnergemeinde Solothurn und Regierungsrat des Kantons Solothurn (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 88 OG; Beschwerdelegitimation ideeller kantonaler Organisationen in Planungssachen.

1. Die in Art. 12 NHG enthaltene Beschwerdebefugnis gilt nicht für die staatsrechtliche Beschwerde und ohnehin nicht für eine - wie in casu - nicht gesamtschweizerische, sondern nur kantonale Organisation.

Voraussetzungen, unter denen eine kantonale ideelle Organisation zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert ist.

2. Das solothurnische Recht kennt keine Vorschrift, welche ideelle Organisationen der Art des Solothurner Heimatschutzes zur Einsprache bzw. Beschwerde in Planungssachen ermächtigen würde. Die Auffassung, solche kantonale Organisationen seien mit Bezug auf Planungsfragen im Einsprache- und Beschwerdeverfahren nach solothurnischem Recht nur dann legitimiert, wenn sie selber oder eine grosse Zahl ihrer Mitglieder von der in Frage stehenden Planungsmassnahme in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen mehr als die Allgemeinheit betroffen seien, ist verfassungsrechtlich haltbar.

Regeste (fr):
Art. 88 OJ; qualité d'associations cantonales à but idéal pour recourir en matière d'aménagement du territoire.

1. Le droit de recourir prévu à l'art. 12 LPN ne vaut pas pour le recours de droit public et n'est de toute façon pas reconnu à une association qui, comme en l'espèce, n'est que cantonale et non pas d'importance nationale.

Conditions auxquelles une association cantonale à but idéal a qualité pour former un recours de droit public.

2. Aucune disposition du droit soleurois n'habilite des associations à but idéal telles que la Ligue soleuroise du patrimoine national à former une opposition ou un recours en matière d'aménagement du territoire. Il n'est pas contraire à la Constitution de considérer qu'en cette matière, le droit soleurois ne reconnaît la qualité pour intervenir dans une procédure d'opposition ou de recours à de telles associations cantonales que si elles-mêmes ou un grand nombre de leurs membres sont, plus que quiconque, atteints par la mesure d'aménagement litigieuse dans leurs intérêts propres et dignes de protection.

Regesto (it):
Art. 88 OG; legittimazione di associazioni cantonali con scopi ideali a ricorrere in materia di pianificazione del territorio.

1. Il diritto di ricorrere previsto nell'art. 12 LPN non vale per il ricorso di diritto pubblico e non spetta comunque a un'associazione che, come nella fattispecie, è soltanto d'importanza cantonale e non nazionale.

Condizioni alle quali un'associazione cantonale con scopi ideali è legittimata a proporre ricorso di diritto pubblico.

2. Nessuna disposizione del diritto del Cantone di Soletta autorizza associazioni con scopi ideali, quale la Lega solettese per la protezione del patrimonio nazionale, a fare opposizione o ricorso in materia di pianificazione

del territorio. Non è contrario alla Costituzione considerare che in questa materia il diritto solettese riconosce la legittimazione ad intervenire in una procedura di opposizione o di ricorso a tali associazioni cantonali soltanto se esse stesse o un gran numero dei loro membri sono, più di ogni altro, toccati personalmente nei loro interessi degni di protezione.

Sachverhalt ab Seite 248

BGE 113 Ia 247 S. 248

Der Einwohner-Gemeinderat der Stadt Solothurn (Gemeinderat) legte den Gestaltungsplan Areal Gasapparatefabrik und die dazugehörigen Sonderbauvorschriften öffentlich auf. Während der Auflagefrist erhob der Solothurner Heimatschutz gegen diesen Gestaltungsplan Einsprache. Da der Gemeinderat den Solothurner Heimatschutz nicht für legitimiert hielt, trat er am 4. November 1986 nicht auf die Einsprache ein. Gegen diesen Entscheid führte der Solothurner Heimatschutz Beschwerde. Mit Entscheid vom 23. März 1987 wies der Regierungsrat des Kantons Solothurn die Beschwerde ab und genehmigte den Gestaltungsplan Areal Gasapparatefabrik der Einwohnergemeinde Solothurn im Sinne der Erwägungen. Hiergegen führt der Solothurner Heimatschutz beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV, mit der er beantragt, der Entscheid vom 23. März 1987 sei aufzuheben; der Regierungsrat sei zu verhalten, die Beschwerdelegitimation des Solothurner Heimatschutzes anzuerkennen und dessen Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderates von Solothurn betreffend Gestaltungsplan Areal Gasapparatefabrik in Solothurn materiell zu behandeln. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit darauf eingetreten werden kann.

BGE 113 Ia 247 S. 249

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Die Legitimation zur Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde, d.h. die Berechtigung des Beschwerdeführers, die behauptete Rechtsverletzung im eigenen Namen geltend zu machen, prüft das Bundesgericht frei und von Amtes wegen (BGE 112 Ia 176 E. 2; BGE 111 Ia 147). Gemäss Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben. Nach ständiger Rechtsprechung ermöglicht die staatsrechtliche Beschwerde dem Beschwerdeführer somit lediglich die Geltendmachung seiner rechtlich geschützten Interessen. Zur Verfolgung rein tatsächlicher Interessen oder allgemeiner öffentlicher Interessen ist die staatsrechtliche Beschwerde nicht gegeben (BGE 112 Ia 177 E. 3; BGE 110 Ia 74 E. 1 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer begründet seine Legitimation zur Führung der staatsrechtlichen Beschwerde nicht. Er erhebt sie ausschliesslich im eigenen Namen. Sie dürfte somit als Verbandsbeschwerde, vermutlich als solche einer ideellen Organisation, gemeint sein. Der Beschwerdeführer wendet sich nicht materiell gegen den Gestaltungsplan Areal Gasapparatefabrik der Einwohnergemeinde Solothurn. Hiezu wäre er nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes mit einer Verbandsbeschwerde einer ideellen Organisation auch nicht legitimiert. Die in Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) enthaltene Beschwerdebefugnis gilt nicht für die staatsrechtliche Beschwerde (unveröffent-

lichte Bundesgerichtsentscheide vom 9. April 1985 i.S. Schweizer Heimatschutz, vom 11. Oktober 1984 i.S. Section jurassienne de la ligue suisse du patrimoine, vom 2. Juni 1983 i.S. Aargauischer Bund für Naturschutz, vom 11. Mai 1983 i.S. Demokratische Alternative Thun-Oberland, vom 9. Juli 1980 i.S. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, vom 27. Juni 1979 i.S. Verein zur Erhaltung und Pflege des Landschafts- und Ortsbildes von Erlach und vom 18. April 1978 i.S. Ligue vaudoise pour la protection de la nature, E.1, mit Hinweis); abgesehen davon handelt es sich beim Beschwerdeführer nicht um eine gesamtschweizerische Vereinigung. Als privatrechtlicher Verein könnte dem Solothurner Heimatschutz die Beschwerdelegitimation in der Sache selbst daneben

BGE 113 Ia 247 S. 250

allenfalls zur Wahrung eigener Interessen (z.B. als Grundeigentümer) oder von Interessen seiner Mitglieder zu stehen. Nach der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zur Anfechtung eines Nutzungsplanes mit staatsrechtlicher Beschwerde sowohl der Eigentümer eines vom Plan erfassten Grundstückes befugt als auch der Eigentümer einer benachbarten Liegenschaft, der geltend macht, die Planfestsetzung verletze ihn in seinen verfassungsmässigen Rechten, weil dadurch Normen, die auch seinem Schutz dienten, nicht mehr oder in geänderter Form gelten würden, oder weil sie die Nutzung seiner Liegenschaft beschränke. In beiden Fällen reicht die Anfechtungsbefugnis nur so weit, als die Auswirkungen des Planes auf das eigene Grundstück in Frage stehen (BGE 112 Ia 91 ff. E. 3 mit Hinweisen). Die Legitimationsvoraussetzungen wären aber bei dieser Variante nur erfüllt, wenn die Legitimation des Vereins selbst gegeben wäre, oder wenn die Mehrheit oder mindestens eine Grosszahl der Mitglieder des Solothurner Heimatschutzes betroffen und zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert wäre (BGE 112 Ia 33 E. 2a mit Hinweisen). Das ist im vorliegenden Fall weder nachgewiesen noch aus den Akten ersichtlich. Dieser Frage muss jedoch nicht weiter nachgegangen werden, da - wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen - auf sämtliche vom Beschwerdeführer in rechtsgenüglicher Form vorgebrachten Rügen aus einem anderen Grund materiell einzutreten ist.

3. Trotz fehlender Legitimation in der Sache selbst kann der Beschwerdeführer die Verletzung von kantonalen Verfahrensvorschriften rügen, sofern diese auf eine Rechtsverweigerung hinausläuft. Die Befugnis, einen Entscheid wegen formeller Rechtsverweigerung anzufechten, hängt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes nicht von der Legitimation in der Sache selbst ab. Wer an einem kantonalen Verfahren beteiligt war, kann in jedem Fall die Verletzung jener Parteirechte rügen, die ihm nach dem kantonalen Verfahrensrecht oder unmittelbar aufgrund von Art. 4 BV zustehen (BGE 112 Ia 95 E. 2d, 178 E. 3c; BGE 109 Ib 180 E. 2; BGE 107 Ia 185 E. 3c; BGE 106 Ib 133 E. 3; BGE 105 Ia 276 E. 2d mit Hinweisen). Vorausgesetzt ist einzig ein aktuelles Interesse. Ein solches ist grundsätzlich gegeben, wenn eine formelle Rechtsverweigerung geltend gemacht wird; jedermann, auf dessen kantonales Rechtsmittel nicht eingetreten wurde, hat ein aktuelles Interesse daran, eine solche Entscheidung auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen zu lassen (BGE 108 Ib 124 /125 E. 1a und BGE 107 Ib 164 mit

BGE 113 Ia 247 S. 251

Hinweisen; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, S. 115).

4. Der Beschwerdeführer erblickt eine formelle Rechtsverweigerung darin, dass der Regierungsrat ihm in Übereinstimmung mit dem Gemeinderat die Legitimation zur Einsprache gegen den Gestaltungsplan Areal Gasapparatefabrik abgesprochen und entschieden hat, der Gemeinderat sei zu Recht auf seine Einsprache nicht

eingetreten. Gemäss § 16 des Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 (BauG) kann während der Auflagefrist jedermann, der durch den Nutzungsplan berührt ist und an dessen Inhalt ein schutzwürdiges Interesse hat, beim Gemeinderat Einsprache erheben. a) Der Regierungsrat erachtet im Lichte dieser Vorschrift nur zur Einreichung einer Planeinsprache berechtigt, wer durch den Plan mehr als irgend jemand oder die Allgemeinheit betroffen ist. Der Solothurner Heimatschutz mache geltend, der vorgesehene Gestaltungsplan vermöge in städtebaulicher und ästhetischer Hinsicht nicht zu befriedigen. Er berufe sich somit durchwegs auf öffentliche Interessen, deren alleinige Geltendmachung eine Einsprachelegitimation gerade nicht begründe. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern der Beschwerdeführer durch den Gestaltungsplan mehr als irgendein Einwohner der Stadt Solothurn betroffen sei. Eine besondere Beziehungsnähe des Solothurner Heimatschutzes zum Gestaltungsplan Areal Gasapparatefabrik sei somit zu verneinen. Nach Massgabe der allgemeinen Einsprache- bzw. Beschwerdebefugnis sei er daher als gewöhnlicher Einsprecher nicht legitimiert. Der Solothurner Heimatschutz sei aber - wie der Regierungsrat weiter ausführt - auch nicht als Verband, der anstelle und im Interesse seiner Mitglieder handle, einspracheberechtigt. Der Verband sei nur zur Einsprache befugt, wenn eine grosse Anzahl der Verbandsangehörigen nach den Grundsätzen über das allgemeine Beschwerderecht selber berechtigt wäre, Einsprache bzw. Beschwerde zu erheben. Dabei liege die Beweislast hinsichtlich der grossen Anzahl der beschwerdeberechtigten Mitglieder beim Verband. Dieser mache zwar geltend, eine Vielzahl seiner Mitglieder sei in Solothurn wohnhaft und durch die bauliche Gestaltung des Areals Gasapparatefabrik in nächster Nähe des alten Schützenhauses und der Altstadt, aber auch gegenüber dem Schutzraum der Aare direktestens berührt. Er unterlasse es jedoch, näher darzulegen,

in welcher Beziehung die erwähnten Mitglieder mehr als irgendein Einwohner der Stadt Solothurn durch den vorgesehenen Gestaltungsplan, z.B. als Nachbarn, betroffen seien. Ebensowenig sei aus der Beschwerdebegründung ersichtlich, wie viele Mitglieder des Solothurner Heimatschutzes in einer derartigen Weise berührt seien. Aus der Begründung lasse sich zudem schliessen, dass zumindest vom grössten Teil der erwähnten potentiellen Einsprecher ebenfalls nur öffentliche Interessen an der Anfechtung des Gestaltungsplanes geltend gemacht werden könnten. Diesen Mitgliedern käme somit im Hinblick auf das Erfordernis des schutzwürdigen Interesses an der Anfechtung des Planes ebenfalls keine Einsprachelegitimation zu. Schliesslich sei der Solothurner Heimatschutz auch nicht als ideelle Organisation einspracheberechtigt, kenne die solothurnische Gesetzgebung doch keine derartige Spezialermächtigung. Eine solche lasse sich auch nicht aus Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) ableiten. b) Diese Ausführungen des Regierungsrates sind verfassungsrechtlich haltbar. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, erweist sich, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, nicht als stichhaltig. Aus seiner staatsrechtlichen Beschwerde geht nicht hervor, ob er sich als Verband für eigene Interessen, z.B. als Grundeigentümer, für die Interessen seiner Mitglieder oder als ideelle Organisation für einspracheberechtigt hält. aa) Dass er als Verband, etwa als Eigentümer von dem Gestaltungsplangebiet benachbartem Land, in eigenen schutzwürdigen Interessen mehr als die Allgemeinheit betroffen sei, macht der Beschwerdeführer nicht in der von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG geforderten Weise geltend. Es ist denn auch nicht ersichtlich, inwiefern dies der Fall sein soll. Seine Ausführungen erweisen sich in diesem Punkt als appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid, die im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde unzulässig ist (BGE 107 Ia 186 f.). Auf seine Beschwerde ist daher insoweit nicht einzutreten. bb) Gleiches gilt, soweit der Beschwerdeführer erklärt, die Legitimation zur Einsprache deshalb zu besitzen, weil er im Interesse einer grossen Zahl seiner einspracheberechtigten Mitglieder handle. Er unterlässt es auch in dieser Hinsicht, in rechtsgenüglicher Weise darzulegen, dass eine grosse Zahl seiner Mitglieder vom vorgesehenen Gestaltungsplan in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen mehr betroffen ist als die Allgemeinheit. Mit dem blossen

Hinweis auf die Tatsache, dass in Solothurn seit Jahrzehnten eine grosse Zahl von Mitgliedern des Heimatschutzes wohne und massgebende Leute des Vorstandes in Solothurn und seiner nächsten Umgebung niedergelassen seien, kann das geforderte besondere Betroffensein einspracheberechtigter Personen nicht begründet werden. Die Beschwerde erfüllt somit auch in dieser Beziehung die Voraussetzungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht. cc) Eine spezielle Vorschrift des kantonalen Rechts, welche den Beschwerdeführer als ideelle Organisation zur Einsprache gegen den Gestaltungsplan ermächtigen würde, wird in der Beschwerdeschrift ebenfalls nicht namhaft gemacht.

5. Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, im Kanton Solothurn bestehe eine langjährige, seit 1973 konsequent eingehaltene Praxis, wonach er in einem Fall wie dem vorliegenden einspracheberechtigt sei. Diese Praxis sei im angefochtenen Entscheid willkürlich geändert worden. Der Regierungsrat habe die Beschwerdelegitimation des Solothurner Heimatschutzes in Planungsfragen gestützt auf ein Gutachten von Professor Saladin mit einem die Gemeinde Riedholz betreffenden Entscheid vom 19. Juni 1973 (RRB Nr. 3560, publiziert in: Grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates des Kantons Solothurn 1973 Nr. 27) ausdrücklich anerkannt und seither - vom vorliegenden Fall abgesehen - nie in Frage gestellt. Ebenso habe die Gemeinde Solothurn die Legitimation des Heimatschutzes in verschiedenen Fällen von Gestaltungsplänen nie bestritten. Als Beispiele werden der Gestaltungsplan Westring, die Zonenplanung der "Sphinxmatte" in Solothurn und der Gestaltungsplan Vigierhof in Solothurn angeführt. Der Beschwerdeführer übersieht, dass der Regierungsrat seine Legitimation in Planungsfragen im erwähnten Entscheid vom 19. Juni 1973 nicht generell, im Sinne einer Beschwerdelegitimation ideeller Organisationen, wie sie etwa in Art. 12 NHG enthalten ist, bejaht hat. Vielmehr wurde die Legitimation des Solothurner Heimatschutzes damals mit der Begründung bejaht, er sei als Verband im Interesse seiner als beschwerdebefugt erachteten Mitglieder berechtigt, gegen die Erweiterung des Zonenplanes von Riedholz Beschwerde zu führen. Es wurde in jenem Entscheid festgestellt, der Präsident der Vereinigung und eine ganze Anzahl der Mitglieder seien in der näheren Umgebung niedergelassen. Nach diesem Entscheid ist somit in jedem Einsprache- und Beschwerdefall neu zu prüfen, ob die Legitimationsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Tatsache, dass der Präsident des Solothurner

Heimatschutzes und eine Anzahl weiterer Mitglieder in der näheren Umgebung des Plangebietes niedergelassen waren, genügte dem Regierungsrat im Jahre 1973 im Falle Riedholz zur Bejahung der Legitimation des Solothurner Heimatschutzes. Im vorliegenden Verfahren stellt er höhere Anforderungen. Er begründet die Änderung seiner Haltung damit, dass neues Recht in Kraft getreten sei, nämlich § 16 BauG. Früher sei im Hinblick auf die fast eine Popularbeschwerde enthaltende Bestimmung von § 223 des Gemeindegesetzes vom 27. März 1949 die Legitimation weiter gefasst gewesen. Diese Argumentation des Regierungsrates leuchtet ein und ist verfassungsrechtlich haltbar. Die behauptete grosszügige Praxis des Gemeinderates von Solothurn vermag den Regierungsrat, wie dieser zutreffend vorbringt, nicht zu verpflichten. Was im übrigen den vom Beschwerdeführer erwähnten Gestaltungsplan Westring betrifft, so figuriert er in jenem Einspracheverfahren nicht unter den Einsprechern (vgl. Act. 9, Urkunden 5 und 6). Im Zusammenhang mit der Zonenplanung "Sphinxmatte" sodann hatte der Regierungsrat die Legitimation des Solothurner Heimatschutzes nicht zu beurteilen, weil dieser seine Beschwerde zurückzog (Act. 9, Urkunde 7, S. 27). Auch beim Baugesuch Vigierhof hatte das Bau-Departement die Legitimation des Solothurner Heimatschutzes nicht zu prüfen. In einem Entscheid vom 26. November 1985 hat der Regierungsrat in der Sache Gestaltungsplan Baseltor, Solothurn, dagegen die Legitimation des Verkehrsclubs der Schweiz verneint und eine Beschwerde desselben gegen einen Nichteintretensentscheid des Gemeinderates von Solothurn abgelehnt. Bei dieser Sachlage kann nicht davon die Rede sein,

der Regierungsrat habe die Legitimation von ideellen Organisationen der Art des Solothurner Heimatschutzes mit Bezug auf Planungsfragen in ständiger Praxis bis auf den vorliegenden Fall des Gestaltungsplans Areal Gasapparatefabrik bejaht. Im angefochtenen Entscheid hat der Regierungsrat deshalb entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers in dieser Hinsicht auch keine Praxisänderung vorgenommen.

6. Auch aus Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG kann nichts zu Gunsten des Beschwerdeführers abgeleitet werden. Nach dieser Vorschrift hat das kantonale Recht die Legitimation für die Anfechtung von Nutzungsplänen mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gewährleisten. Dies tut der erwähnte § 16 Abs. 1 BauG; und die Anwendung dieser Vorschrift durch den Regierungsrat steht im Einklang mit

der Praxis des Bundesgerichtes zu Art. 103 lit. a OG, was aus dem vom Beschwerdeführer selbst genannten Regierungsratsbeschluss Nr. 4108 vom 12. August 1980 (publiziert in: Grundsätzliche Entscheide 1980 Nr. 1) deutlich hervorgeht.