Urteilskopf

89 I 464

67. Urteil vom 20. November 1963 i.S. Graf gegen Gemeinderat Hemmental und Regierungsrat des Kantons Schaffhausen.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie; Natur- und Heimatschutz.

1. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts mit Bezug auf die gesetzliche Grundlage von Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes (Erw. 2).

2. Inwiefern kann Gemeinderecht die gesetzliche Grundlage für Eigentumsbeschränkungen bilden? (Erw. 3b).

3. Bedeutung der Genehmigung von Gemeinderecht durch eine kantonale Behörde (Erw. 3a, b).

4. Auslegung und Anwendung von Art. 96 des schaffhausischen EG ZGB. Frage des öffentlichen Interesses (Erw. 4).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété; protection de la nature et des sites.

1. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en ce qui concerne la base légale de mesures relatives à la protection de la nature et des sites (consid. 2).

2. Dans quelle mesure des normes du droit communal peuventelles constituer la base légale de restrictions à la propriété? (consid. 3b).

3. Portée de l'approbation des règles du droit communal par une autorité cantonale (consid. 3a, b).

4. Interprétation et application de l'art. 96 LICC schaff. Problème de l'intérêt public (consid. 4).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà; protezione della natura e del paesaggio.

1. Potere d'esame del Tribunale federale per quanto concerne la base legale di misure relative alla protezione della natura e del paesaggio (consid. 2).

2. In quale misura delle norme del diritto comunale possono costituire la base legale per restrizioni alla proprietà? (consid. 3b).

3. Portata dell'approvazione delle regole di diritto comunale da parte di un'autorità cantonale (consid. 3a, b).

4. Interpretazione e applicazione dell'art. 96 LICC Sciaffusa. Questione del pubblico interesse (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 465

BGE 89 I 464 S. 465

A.- Das schaffhausische EG ZGB bestimmt in Art. 96, dass geschichtlich oder künstlerisch wertvolle Bauten oder Bauteile, Geschichts- und Naturdenkmäler sowie bedeutende Aussichtspunkte nach Möglichkeit zu schützen und zu erhalten sind (Abs. 1); Vorkehrungen baulicher oder sonstiger Art, zum Beispiel das Anbringen von Firmatafeln, Reklamebildern und dergleichen, die geeignet sind, ein charakterisches Orts-, Strassen- oder Landschaftsbild zu verunstalten oder zu beeinträchtigen, haben die Gemeinderäte zu untersagen (Abs. 2). Das kantonale Baugesetz (BauG) vom 8. September 1936 ermächtigt die Gemeinden, Bauordnungen aufzustellen (Art. 2) und darin nach ihren Bedürfnissen besondere Vorschriften, namentlich auch über die Erhaltung von Bau-, Kunst- und Naturdenkmälern sowie über den Schutz der Landschafts-, Orts- und Strassenbilder zu erlassen (Art. 4). Die Bauordnungen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates (Art. 2), der im öffentlichen Interesse die Gemeinden zur Aufstellung oder Änderung von Bauordnungen anhalten kann (Art. 3). Unter Berufung auf Art. 4 BauG und "im Bestreben, die Naturschönheiten des Randengebietes der Allgemeinheit zu erhalten", erliess die Gemeindeversammlung von Hemmental am 5. Oktober 1945 eine Bauordnung (BOH), deren Art. 1 die Neuerstellung von Wochenendhäusern in der Gemarkung Hemmental untersagt. Am 24. November 1961 hob die Gemeindeversammlung die Bauordnung auf, wobei sie dem Gemeinderat aufgab, ihr bis zum 30. April 1962 eine neue Bauordnung vorzulegen. Im Auftrag des Gemeinderates stellten zwei Mitarbeiter des Regionalplanungsbureaus des Kantons Zürich im Einvernehmen mit dem Kantonsbaumeister, dem kantonalen Forstamt und dem juristischen Beamten der Baudirektion des Kantons Schaffhausen den Entwurf zu einer "Verordnung über das Randengebiet in der Gemarkung der Gemeinde Hemmental"

BGE 89 I 464 S. 466

mit einem zugehörigen Zonenplan auf. Ziff. 5 des Verordnungsentwurfs sah für die sogen. "Schutzzone" ein vollständiges Bauverbot vor. Nach dem Zonenplan sollte unter anderem der obere Teil des Hanges, der sich von der bewaldeten Kuppe des Oberberg-Kapf in südöstlicher Richtung gegen das Gehrentobel und den Dorfkern senkt, in die "Schutzzone" fallen.

B.- Rudolf Graf möchte auf den aneinander grenzenden Grundstücken GB Nr. 820 und 820 a im Gehrentobel, die er am 23. Januar 1962 gekauft hat, ein Ferienhaus bauen. Am 6. Februar 1963 ersuchte er den Gemeinderat von Hemmental um die Erteilung der Baubewilligung. Der Gemeinderat lehnte das Gesuch am 1. April 1963 ab mit der Begründung, die BOH, deren Aufhebung der Regierungsrat noch nicht genehmigt habe, verbiete die Neuerstellung von Wochenendhäusern; die zu überbauenden Grundstücke lägen überdies gemäss der im Entwurf vorliegenden Randenverordnung in der Bauverbotszone. Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat den Rekurs, den Graf dagegen erhob, am 3. Juli 1963 abgewiesen. Der Regierungsrat hat dazu ausgeführt, gemäss Art. 2 BauG trete eine Bauordnung erst in Kraft, wenn der Regierungsrat sie genehmigt habe. Umgekehrt bedürfe auch die Aufhebung einer Bauordnung der Genehmigung des Regierungsrates, da sonst Art. 3 BauG "zwecklos, ja sogar widersinnig" wäre. Die Bauordnung der Gemeinde Hemmental sei demnach heute noch geltendes Recht. Die Abweisung des streitigen Baugesuches lasse sich auf Art. 1 BOH stützen, der in Art. 4 BauG und in Art. 96 Abs. 2 EG ZGB seine gesetzliche Grundlage finde. Die Verweigerung der Baubewilligung lasse sich aber auch unmittelbar auf Art. 96 Abs. 2 EG ZGB gründen. Die Grundstücke des Beschwerdeführers lägen in einem Gebiet, das nach dem Entwurf für die neue Randenverordnung der Gemeinde Hemmental zur Schutzzone gehöre. Dieser Entwurf scheide die überbaubaren und die unüberbaubaren Flächen nach jenen Gesichtspunkten aus, die sich gemäss

dem Urteil des Bundesgerichts vom 8. Februar 1956 in Sachen Vereinigung Sonnenkreis Schaffhausen aus Art. 96 Abs. 2 EG ZGB ableiten liessen.

C.- Graf führt staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV und der Eigentumsgarantie mit dem Antrag, der Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben. Der Gemeinderat von Hemmental hat auf Vernehmlassung verzichtet. Der Regierungsrat schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

D.- Eine Instruktionskommission des Bundesgerichts hat die Baugrundstücke und deren Umgebung in Augenschein genommen.

E.- Die Gemeindeversammlung von Hemmental hat die Vorlage auf Erlass der Randenverordnung samt Zonenplan am 16. November 1963 verworfen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Prozessuales).

2. Die angefochtene Verweigerung der Baubewilligung stellt eine öffentlich-rechtliche Beschränkung des Eigentums dar. Ein solcher Eingriff ist mit der Eigentumsgarantie nur vereinbar, wenn er auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und, sofern er in der Wirkung einer Enteigung gleichkommt, gegen Entschädigung erfolgt (BGE 89 I 384 mit Verweisungen). Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage. Das Bundesgericht auferlegt sich bei Beurteilung dieser Rüge eine gewisse Zurückhaltung; es überprüft die Auslegung und Anwendung der kantonalen (und kommunalen) Gesetze und Verordnungen, welche die kantonalen Instanzen zur Stützung des angefochtenen Eingriffs herangezogen haben, im allgemeinen nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür und der rechtsungleichen Behandlung (BGE 84 I 172 /173 mit Verweisungen, BGE 85 I 89 /90, BGE 88 I 84, BGE 89 I 104, 191). Es lässt indessen diese Zurückhaltung fallen, wenn die angefochtene

Beschränkung ausserordentlich tief in die Rechte Privater eingreift und sie wesentlich über das hinausgeht, was bisher in der Schweiz als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung üblich war (BGE 74 I 156;BGE 76 I 336;BGE 77 I 218;BGE 78 I 428; BGE 81 I 29; BGE 84 I 173, 175; BGE 85 I 231; BGE 88 I 84, 175/76; BGE 89 I 104, 191/92; ZBl 1961 S. 72 Erw. 2, 1962 S. 309/10). Diese Rechtsprechung bezieht sich entgegen dem in BGE 84 I 175 und BGE 89 I 191 /92 Gesagten nicht nur auf die Schaffung von Grünzonen und Landwirtschaftszonen in städtischen oder halbstädtischen Gebieten, sondern ganz allgemein auf alle öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen nicht herkömmlicher Art von besonderer Schwere (vgl. BGE 81 I 31 betreffend Hotelzone, BGE 85 I 231 betreffend Auflage zur Erstellung von Parkplätzen bei Neubauten, BGE 88 I 176 betreffend Beschränkung des Hausabbruchs, BGE 89 I 104 betreffend Freihaltung von Skipisten, ZBl 1961 S. 76 ff. betreffend Kurzone und Richtplan). Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes gehören im allgemeinen zu den herkömmlichen Eigentumsbeschränkungen (BGE 84 I 175, ZBl 1962 S. 309); doch stellt die

Belegung ausgedehnter Gebiete mit einem Bauverbot einen ausserordentlich weitgehenden Eingriff in das Privateigentum dar. Das Bundesgericht überprüft die gesetzliche Grundlage einer derartigen Anordnung deshalb ohne die erwähnten Einschränkungen (Urteil vom 8. Februar 1956 i.S. Vereinigung Sonnenkreis Schaffhausen, Erw. 3).

3. Der Gemeinderat stützte die Ablehnung des streitigen Baugesuches auf Art. 1 BOH und den Entwurf zu einer Verordnung über das Randengebiet der Gemeinde Hemmental, der Regierungsrat auf Art. 1 BOH und Art. 96 Abs. 2 EG ZGB. a) Die Gemeindeversammlung von Hemmental hat am 24. November 1961, also vor Einreichung des vorwürfigen Baugesuches, die Aufhebung der BOH beschlossen. Der Regierungsrat hält dafür, die BOH gelte so lange weiter, bis er deren Aufhebung genehmigt habe, was bisher nicht

geschehen sei. Diese Folgerung lässt sich nicht etwa auf Art. 2 BauG stützen, der die Genehmigung des Regierungsrates nur für die Aufstellung der Gemeindebauordnungen vorsieht. Durch die Genehmigung werden dieses Bauordnungen nicht zu kantonalen Recht (FLEINER, Institutionen, 8. Aufl., S. 119 A. 69; STAUBER, Autonomie und autonome Satzungen der Schaffhauser Gemeinden, S. 102/3); sie bleiben vielmehr Gemeinderecht, weshalb es grundsätzlich Sache der Gemeinden ist, über deren Aufrechterhaltung zu befinden. Eine Schranke erwächst dieser Befugnis allerdings aus Art. 3 BauG, wonach der Regierungsrat "im öffentlichen Interesse" Gemeinden zur Aufstellung oder Änderung von Bauordnungen anhalten kann. Wie das öffentliche Interesse die Aufstellung oder Änderung einer Bauordnung erfordern kann, so kann es unter Umständen auch die Aufrechterhaltung einer einmal erlassenen Ordnung erheischen. Da dem Ermessen der Gemeinde auf diesem Gebiet ein grosser Spielraum belassen ist (STAUBER, a.a.O., S. 111) und ihr freier Wille nicht weiter eingeschränkt werden darf, als das zur Erreichung der im Baugesetz angestrebten Ordnung unumgänglich ist (BÜTIKOFER, Die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden, S. 137), dürfte der Regierungsrat jedoch selten dazu kommen, eine Gemeinde entgegen ihrem Willen zur Aufrechterhaltung ihrer Bauordnung zu verhalten. Es erheben sich darum Zweifel, ob es sich im Hinblick auf diese wenigen Ausnahmefälle rechtfertige, allgemein die Aufhebung einer Bauordnung von der Zustimmung des Regierungsrates abhängig zu machen, und ob Art. 3 BauG wirklich ohne den Vorbehalt einer solchen Genehmigung "zwecklos, ja sogar widersinnig" wäre, wie der angefochtene Entscheid meint. Die Frage kann indessen offen gelassen werden, da die BOH sich ihrerseits, wie sich im Folgenden ergeben wird, nicht im Rahmen des Gesetzes hält und sie deshalb auch dann nicht zur Verweigerung des Baugesuches des Beschwerdeführers herangezogen werden könnte, wenn sie noch in Kraft stände.

b) Um über eine gesetzliche Grundlage zu verfügen, muss eine Eigentumsbeschränkung sich auf ein Gesetz im materiellen Sinne, das heisst auf eine generell-abstrakte Norm (BGE 88 I 176) stützen, die ihrerseits sowohl materiell als auch formell verfassungsmässig ist (vgl. BGE 84 I 172 Erw. 3; ZBl 1961 S. 72 Erw. 3, 1963 S. 436 Erw. 3). Autonome Satzungen, welche die Gemeinde kraft einer ihr in der Verfassung gewährleisteten Rechtsetzungsbefugnis aufgestellt hat, sind formell verfassungsmässig; sie kommen daher als gesetzliche Grundlage für Eigentumsbeschränkungen in Betracht (vglBGE 23 II 1521, BGE 85 I 232; ZBl 1961 S. 73 mit Verweisungen, 1960 S. 164; IMBODEN, Schw. Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, S. 275 N. I). Sofern die Eigentumsbeschränkung dagegen der Materie nach zum übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört, benötigt sie eine doppelte Grundlage: das kommunale Recht, worauf sie sich unmittelbar stützt, muss seinerseits auf einer Ermächtigung durch ein kantonales Gesetz beruhen, Eigentumsbeschränkungen dieser Art einzuführen (BGE 74 I 156,BGE 76 I 336,BGE 78 I 427/28, BGE 81 I 29 Erw. 3; ZBl 1961 S. 73). Gemäss Art.

2 BauG sind die Gemeinden befugt, für ihr ganzes Gebiet oder einzelne Teile davon über die Bestimmungen des Baugesetzes hinausgehende Bauordnungen aufzustellen. Ob der Erlass solcher Bauvorschriften zum übertragenen oder zum eigenen Wirkungskreis der schaffhausischen Gemeinde gehöre, kann dahingestellt bleiben, da die Gemeinde, wie die Entwicklung und der heutige Stand der Gesetzgebung zeigen, auch im zweiten Falle nur innerhalb der Grenzen, die ihr in den kantonalen Gesetzen (namentlich in Art. 4 BauG und in Art. 96 EG ZGB) gezogen sind, Recht setzen darf (STAUBER, a.a.O. S. 111).
Die BOH wurde - wie die im Urteil vom 8. Februar 1956 i.S. Vereinigung Sonnenkreis Schaffhausen überprüfte Bauordnung der Gemeinde Merishausen - unter Berufung auf Art. 4 BauG erlassen. Nach dieser Bestimmung können die Gemeinden in ihren Bauordnungen unter

anderem Vorschriften aufstellen "über die Erhaltung von Bau-, Kunst- und Naturdenkmälern und den Schutz der Landschafts-, Orts- und Strassenbilder". Art. 96 EG ZGB zählt unter den Schutzobjekten ebenfalls Naturdenkmäler und Landschaftsbilder auf. Das Bundesgericht hat im erwähnten Urteil erkannt, dass unter "Naturdenkmälern" nur verhältnismässig begrenzte Gegenstände von besonderer wissenschaftlicher Bedeutung zu verstehen sind, wie zum Beispiel Findlinge, eigentümliche geologische Formationen, seltene Bäume, aussergewöhnliche Baumbestände, nicht dagegen weite Landstriche von grosser Ausdehnung; es hat sodann entschieden, dass der "Schutz der Landschaftsbilder" sich auf bestimmte zusammenhängende, einen einheitlichen Anblick bietende Objekte beschränkt, wie etwa ein See- oder Flussufer, einen Weiher mit Umgelände, eine Berg- oder Hügelkuppe und den Ausblick von einem Aussichtspunkt, der als Ganzes durch ein auf die nächste Umgebung gelegtes Bauverbot erhalten werden kann. Art. 4 BauG und Art. 96 EG ZGB lassen dergestalt nur das Verbot bestimmter störender Vorkehrungen zu, nicht aber ein Bauverbot, das sich nicht auf die Bewahrung bestimmter Schutzobjekte beschränkt, sondern in allgemeiner Weise ganze Gemeindeteile erfasst.
Art. 1 BOH untersagt die Erstellung von Wochenendhäusern auf dem ganzen Gebiet der Gemeinde Hemmental. Dieses allgemeine Bauverbot geht klarerweise über das nach Art. 4 BauG und Art. 96 EG ZGB Zulässige hinaus: es ist insofern unrechtmässig. Dass der Regierungsrat die BOH genehmigt hat, ändert daran nichts: Da der Regierungsrat selber an Verfassung und Gesetz gebunden ist, vermag er durch seine Genehmigung die einer Gemeindesatzung anhaftende Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeit nicht zu beheben (Urteil vom 6. Mai 1959 i.S. Frutig, Erw. 2; FLEINER, a.a.O., S. 119 A. 70; BÜTIKOFER, a.a.O., S. 136; STAUBER, a.a.O., S. 103; für die ausserkantonale Rechtsprechung vgl. IMBODEN, a.a.O., S. 334 Nr. 76; MBVR Bd. 22 Nr. 140 S. 386, Bd. 33 Nr. 44 S. 114 und Nr. 45 S. 115; ZBl 1959 S. 537 Erw. 1, 1960 S. 333, 1961

S. 44 Erw. 6). Die Verweigerung der streitigen Baubewilligung liesse sich daher selbst dann nicht auf die BOH stützen, falls diese mangels Genehmigung ihrer Aufhebung durch den Regierungsrat formell noch in Kraft stände. c) Der Gemeinderat vermeinte, das streitige Bauverbot ferner auf den Entwurf zu einer Verordnung über das Randengebiet in der Gemarkung Hemmental stützen zu können, deren Ziff. 5 in der "Schutzzone" (die auch die Grundstücke des Beschwerdeführers umfassen sollte) "Bauten aller Art" untersagen wollte. Diese Betrachtungsweise geht fehl. Noch nicht in Kraft stehendes Recht vermag nicht die Grundlage für ein staatliches Handeln abzugeben. Denkbar ist jedoch, dass besondere gesetzliche Vorschriften dem werdenden Recht eine bestimmte Vorwirkung einräumen. So ermächtigen die meisten kantonalen Baugesetze die Bewilligungsbehörden, im Falle einer unmittelbar bevorstehenden Änderung der Rechtsgrundlagen die Behandlung eines Baugesuches zurückzustellen, bis der neue Plan oder das revidierte Baurecht in Kraft steht (BGE 87 I 510).

Art. 16 und 23 des schaffhausischen BauG sehen diese Möglichkeit mit Bezug auf Bebauungspläne und Quartierpläne vor. Ob diese Bestimmungen sinngemäss auch auf Satzungen von der Art der in Frage stehenden Heimatschutzverordnung anwendbar seien, kann offen bleiben, weil der Gemeinderat und der Regierungsrat sich nicht auf Art. 16 und 23 BauG berufen haben, ihr Entscheid nicht den Sinn einer bloss einstweiligen Verweigerung der Baubewilligung hat (vgl. ZBl 1963 S. 527 Erw. 3) und der Entwurf zur Schutzverordnung inzwischen von den Stimmberechtigten der Gemeinde verworfen worden ist.

4. Der Regierungsrat hat die Ablehnung des Baugesuches zusätzlich mit dem Hinweis auf Art. 96 Abs. 2 EG ZGB begründet. Der Beschwerdeführer behauptet mit Recht nicht, diese Gesetzesbestimmung sei an sich mit der Eigentumsgarantie oder mit Art. 4 BV unvereinbar; er bestreitet einzig, dass die Verweigerung der von ihm

nachgesuchten Baubewilligung sich auf diese Vorschrift stützen lasse. a) Das ist entgegen der Meinung des Beschwerdeführers nicht schon deswegen ausgeschlossen, weil der Regierungsrat Art. 96 Abs. 2 EG ZGB "nur im Zusammenhang" mit dem Entwurf zu einer Schutzverordnung nenne. Richtig verstanden, geht der angefochtene Entscheid von der angeführten Gesetzesbestimmung aus; er findet in dem auf fachmännischer Vorarbeit beruhenden Verordnungsentwurf lediglich die Bestätigung dafür, dass die tatsächlichen Voraussetzungen des Art. 96 Abs. 2 EG ZGB im vorliegenden Falle erfüllt sind. Es trifft auch nicht zu, dass diese Vorschrift schon laut Urteil vom 8. Februar 1956 i.S. Vereinigung Sonnenkreis Schaffhausen als gesetzliche Grundlage für das streitige Bauverbot ausser Betracht falle. Das Bundesgericht hat im genannten Entscheid erkannt, Art. 96 Abs. 2 EG ZGB erlaube es den Gemeinden nicht, ganze Landstriche unter ein allgemeines, die Lage und die Ausgestaltung der einzelnen Bauvorhaben nicht berücksichtigendes Bauverbot zu stellen; es hat es dagegen ausdrücklich als zulässig erklärt, auf Grund dieser Vorschrift ein bestimmtes Bauvorhaben zu untersagen, das ein schönes Landschaftsbild zu verunstalten oder zu beeinträchtigen droht. Falls der Beschwerdeführer behaupten möchte, nach Art. 96 Abs. 2 EG ZGB könne nicht eine Baute als Ganzes, sondern nur die Ausgestaltung einzelner Bauteile zum Schutze des Landschaftsbildes untersagt werden, so wäre diese Rüge unbegründet. Nach der genannten Vorschrift haben die Gemeinderäte "Vorkehren baulicher oder sonstiger Art, z.B. das Anbringen von Firmatafeln, Reklamebildern und dergleichen, die geeignet sind, ein charakteristisches Orts-, Strassen- oder Landschaftsbild zu verunstalten oder zu beeinträchtigen", zu verbieten. Es liegt auf der Hand, dass ein "charakteristisches Orts-, Strassen- oder Landschaftsbild" durch die Erstellung ganzer Bauten stärker "verunstaltet" oder "beeinträchtigt"

werden kann als durch die blosse Ausgestaltung von Bauteilen. Entsprechend muss sich die Abwehr einrichten. Das Gesetz gibt dem Gemeinderat die Mittel dazu in die Hand, indem es ihm gestattet, gegen "Vorkehren baulicher oder sonstiger Art" einzuschreiten. Diese weite Formel erfasst Hochbauten und das äussere Bild beeinflussende Tiefbauten (Abgrabungen, Aufschüttungen), ganze Häuser so gut wie Hausteilc und ausserhalb der Bauten befindliche Einrichtungen. Die beispielsweise Aufzählung der "Firmatafeln, Reklamebilder und dergleichen" bezieht sich auf die "sonstigen Vorkehren"; sie unterstreicht die umfassende Bedeutung der Schutzmassnahmen.
b) Beim Entscheid darüber, ob im Einzelfall ein schutzwürdiges "Orts-, Strassen- oder Landschaftsbild" vorliege, darf die Bewilligungsbehörde sich nicht auf ihr subjektives Empfinden verlassen; sie hat vielmehr nach

objektiven und grundsätzlichen Kriterien zu urteilen. Entsprechendes gilt für die Beantwortung der Frage, ob eine "Verunstaltung" oder "Beeinträchtigung" des Orts-, Strassen- oder Landschaftsbildes zu befürchten sei. Der Masstab muss dabei in Anschauungen gefunden werden, die in weiteren Kreisen verbreitet sind und die zudem Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben dürfen; das Denken und Fühlen einzelner Personen, die aesthetisch besonders empfindlich sind oder einer ausgefallenen Geschmacksrichtung huldigen, fällt hierbei ebenso wenig in Betracht wie jene jeder Differenzierung entbehrenden überkommenen Vorstellungen, die sich vielerorts als "öffentliche Meinung" oder "Volksempfinden" auszugeben pflegen. Auch so steht dem Ermessen der Bewilligungsbehörde jedoch ein weiter Spielraum zu. Das Bundesgericht greift auf Beschwerde hin nur ein, wenn die kantonalen Instanzen den Rahmen ihres Ermessens offensichtlich überschritten haben (BGE 82 I 108 mit Verweisungen, BGE 87 I 517; MBVR Bd. 61 S. 371; ZBl 1963 S. 437/38). Da der angefochtene Entscheid sich über diesen Punkt nicht näher ausspricht, wurden die Behörden am Augenschein eingeladen, ihren Standpunkt darzulegen. Der

Beschwerdeführer erhielt im Sinne von Art. 93 Abs. 2 OG Gelegenheit, diese Stellungnahme zu beantworten. Die Behördevertreter erhoben hinsichtlich der Erschliessung des Baulandes (vgl. Art. 46, Art. 52 Abs. 3 und 4, Art. 63 Abs. 5 BauG) keine Einwendungen. Der Vertreter des Regierungsrates führte aus, die projektierte Baute sei an sich nicht unschön; bliebe sie allein, so würde die Gegend kaum verunstaltet; das Landschaftsbild würde aber erheblich beeinträchtigt, falls am dortigen Südhang mehrere solche Bauten erstellt würden, was sich aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung nicht verhindern liesse, wenn das Baugesuch des Beschwerdeführers genehmigt würde. Zu prüfen ist daher lediglich, ob der Regierungsrat mit sachlich vertretbaren Gründen zur Auffassung habe gelangen können, der Hang, auf dem der Beschwerdeführer sein Ferienhaus erstellen möchte, sei Teil eines schönen Landschaftsbildes, das verunstaltet oder beeinträchtigt würde, wenn die Halde mit Wochenendhäusern überbaut würde. Der Randen ist ein Tafelgebirge von 100 km2 Grundfläche, das sich bis zu einer Höhe von 924 m erhebt. Er bildet geologisch betrachtet das Bindeglied zwischen der Schwäbischen Alb und dem Schweizer Tafeljura südlich des Rheins. Es handelt sich um eine eigenartige, geschlossene Landschaft, die ihr besonderes und schönes Gepräge vor allem durch die stark bewaldeten Talhänge und die parkartigen Hochflächen mit den einsamen Randenwiesen und der reichhaltigen seltenen Flora erhält. Die Schweizerische Kommission zur Erstellung einer Liste der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung hat denn auch den Randen in ihr Verzeichnis aufgenommen. Der Randen ist darüber hinaus das Ziel zahlreicher Wanderer, namentlich aus der Stadt Schaffhausen und den umliegenden Ortschaften, die hier Ruhe und Erholung suchen. Der Reiz der zum grossen Teil noch unberührten Randenlandschaft wird in den letzten Jahren immer mehr durch den Bau von Wochenendhäusern und die überhandnehmende

Motorisierung des Ausflugsverkehrs gefährdet. Seit Jahren sind deshalb Bestrebungen im Gange, das Bild der Landschaft und ihre Pflanzenwelt zu schützen. Nach dem Gesagten fehlen indessen im Kanton Schaffhausen bisher die gesetzlichen Grundlagen, um ausgedehnte Landstriche vor der Überbauung und sonstigen Beeinträchtigung zu bewahren. Wie das Bundesgericht im erwähnten Urteil i.S. Vereinigung Sonnenkreis Schaffhausen erkannt hat, ermöglichen Art. 96 EG ZGB und Art. 4 BauG es lediglich, eigentümliche geologische Formationen, seltene Bäume, aussergewöhnliche Pflanzenbestände und bestimmte zusammenhängende, einen einheitlichen Anblick bietende Objektive von besonderem Schönheitswert vor der Verunstaltung oder Beeinträchtigung durch Vorkehrungen baulicher oder sonstiger Art zu schützen. Das Forstamt des Kantons Schaff-

hausen hat festzustellen versucht, welche Gebiete nach Massgabe der bundesgerichtlichen Auslegung von Art. 96 EG ZGB und Art. 4 BauG unter Bauverbot gestellt werden könnten. Das Ergebnis dieser ernsthaften und eingehenden Untersuchungen ist in einem Entwurf "Bauverbotszonen Randen" niedergelegt. Wenn der Entwurf auch keine Gesetzeskraft hat, so kommt ihm doch als Meinungsäusserung eines Fachmannes die Bedeutung eines - freilich nur verwaltungsinternen - Gutachtens zu. In diesem Sinne ist der Entwurf hier zu würdigen. Der Entwurf schlägt vor, den oberen Teil des Hanges, der sich von Oberberg-Kapf in südöstlicher Richtung gegen das Gehrentobel senkt und auf dem auch der Bauplatz liegt, mit einem Bauverbot zu belegen. Der Augenschein hat gezeigt, dass ernsthafte Gründe für diesen Vorschlag sprechen. Der von Hecken und lichtem Gehölz durchsetzte Hang unter der Waldkuppe des Oberberg-Kapf bildet den für das Randengebiet kennzeichnenden Abschluss des schönen Landschaftsbildes, das sich dem Betrachter vom Klosterfeld aus darbietet. Über diese Hochebene führt der wichtigste und von Schaffhausen aus am meisten begangene Wanderweg zum Randen, was

das öffentliche Interesse an Schutzmassnahmen erhöht (vgl. BGE 87 I 517). Würde das Bauvorhaben des Beschwerdeführers bewilligt, so könnten aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung ähnliche Bauten auf den Nachbarparzellen nicht untersagt werden; es wäre zu befürchten, dass der weithin sichtbare Hang binnen kurzem mit Wochenend- und Ferienhäusern überstellt würde. Die Landschaft des Klosterfeldes würde damit den ihr eigenen Reiz der Weite und Unberührtheit verlieren. Der Regierungsrat hat mithin den Rahmen pflichtgemässen Ermessens nicht überschritten, wenn er aus der Besorgnis, dass eine Überbauung des Hanges das schöne Landschaftsbild ernstlich beeinträchtigen würde, das Baugesuch des Beschwerdeführers gestützt auf Art. 96 Abs. 2 EG ZGB abgelehnt hat.
Ohne eine Verletzung der Rechtsgleichheit behaupten zu wollen, hat der Beschwerdeführer am Augenschein geltend gemacht, die einzelnen Randengemeinden (insbesondere Hemmental, Merishausen, Siblingen) folgten mit Bezug auf die Zulassung von Bauten im Randengebiet ganz verschiedenen Grundsätzen, was zeige, dass die Schutzwürdigkeit nicht nach objektiven Gesichtspunkten beurteilt werde. Dem kann nicht gefolgt werden. Wie dargelegt, bleibt den Bewilligungsbehörden auch bei Anlegung objektiver Massstäbe ein Spielraum des Ermessens offen, was die Verschiedenheit der getroffenen Lösungen erklärt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass in der Regel nur ein Teil der an sich schützenswerten Gebiete unter Schutz gestellt werden kann. Bei dieser Auswahl stellt sich die Frage des öffentlichen Interesses, die je nach den örtlichen Verhältnissen verschieden beantwortet werden wird (vgl. BGE 87 I 517). Der Einwand des Beschwerdeführers ist deshalb nicht geeignet, den Entscheid des Regierungsrates als unsachlich erscheinen zu lassen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.