Urteilskopf

93 I 254

32. Urteil vom 17. Mai 1967 i.S. Toggenburger gegen Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Ausbeutung von Kiesgruben. Abstand von der öffentlichen Strasse. Naturschutz.

Die einer Polizeierlaubnis beigefügte Auflage bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Erw. 2).

Abstand der Kiesgruben von der öffentlichen Strasse; gesetzliche Grundlage, rechtsgleiche Behandlung, Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Erw. 2 a-c).

Wiederauffüllung der Kiesgruben nach der Ausbeutung. Inwiefern besteht im Kanton Zürich eine gesetzliche Grundlage, um die Wiederauffüllung auch in Landschaften ohne "bedeutenden Schönheitswert" vorzuschreiben? (Erw. 3).

Regeste (fr):
Exploitation de gravières. Distance aux routes. Protection de la nature.

La condition mise à la délivrance d'une autorisation de police doit reposer sur une base légale (consid. 2).

Distance d'une gravière à une route publique; base légale, égalité de traitement, principe de la proportionnalité des mesures de police (consid. 2 a-c).

Remblayage d'une gravière après exploitation. Dans quelle mesure le droit zurichois contient-il la base légale permettant d'imposer aussi le remblayage de gravières qui ne se trouvent pas dans un paysage d'une valeur esthétique particulière (consid. 3).

Regesto (it):
Sfruttamento d'una cava di ghiaia. Distanza dalla via pubblica. Protezione della natura.

La condizione cui è sottoposto il rilascio di un permesso di polizia deve poggiare su una base legale (consid. 2).

Distanza d'una cava di ghiaia da una via pubblica; base legale, eguaglianza di trattamento, principio della proporzionalità delle misure di polizia (consid. 2 a-c).

Riempimento d'una cava di ghiaia dopo lo sfruttamento. In quale misura il diritto zurigano contiene una base legale per prescrivere il riempimento di cave di ghiaia anche in un paesaggio senza un valore estetico particolare? (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 255

Aus dem Tatbestand:

A.- Das zürch. Gesetz vom 20. August 1893 betreffend das Strassenwesen (StrG) bestimmt in § 37: "Abgrabungen längs den öffentlichen Strassen und Fusswegen sind innerhalb der Entfernung von 1 m vom Strassengebiet unzulässig. Überdies steht es bei Strassen I. und II. Klasse der Direktion der öffentlichen Bauten, bei Strassen III. Klasse und öffentlichen Fusswegen den Gemeinderäten zu, die nötigen das Strassengebiet sowohl als den Verkehr sichernden Anordnungn zu treffen." Nach § 182 Abs. 1 des zürch. EG/ZGB ist der Regierungsrat u.a. berechtigt, zur Sicherung von Landschaften, Ortschaftsbildern und Aussichtspunkten auf dem Verordnungswege die nötigen Verfügungen zu treffen und Strafbestimmungen aufzustellen. Gestützt hierauf hat der Regierungsrat am 9. Mai 1912 die Verordnung betreffend den Natur- und Heimatschutz (HSchV) erlassen. Nach § 1 dieser Verordnung geniessen den in § 182 EG/ZGB vorgesehenen Schutz "in der freien Natur befindliche Gegenstände, denen für sich allein oder in ihrem Zusammenhang ein wissenschaftliches Interesse oder ein bedeutender Schönheitswert zukommt..... Der Schutz erstreckt sich insbesondere.... d) auf Aussichtspunkte und Landschaftsbilder". Die in § 1 genannten Objekte dürfen ohne Bewilligung der zuständigen Behörde nicht verunstaltet oder in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden (§ 2 Abs. 1 HSchV), und es ist insbesondere die Ausführung von Hoch- und Tiefbauten, die jene Folge hätten, zu untersagen (§ 2 Abs. 2 HSchV).

B.- Der Beschwerdeführer Emil Toggenburger ist Eigentümer eines Grundstücks in der Gemeinde Elgg, das 40'156 m2 hält und im Osten auf eine Länge von 130 m an eine Staatsstrasse I. Klasse grenzt, die dort unmittelbar der Kantonsgrenze entlang führt. Nachdem er im Jahre 1961 begonnen hatte, im Grundstück Kies und Sand auszubeuten, erteilte ihm die Baudirektion des Kantons Zürich mit Verfügung vom 12. Februar 1963 die Bewilligung hiezu unter zahlreichen "Bedingungen", von denen Ziff. 7 den von der Strasse einzuhaltenden Abstand und Ziff. 12 die Wiederauffüllung der Grube nach der Ausbeutung betrafen. Einen Rekurs hiegegen hiess der Regierungsrat

teilweise gut. Gegen dessen Entscheid erhob der Beschwerdeführer verwaltungsgerichtliche Beschwerde a) beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wegen Verletzung kantonalen Rechts und b) beim Bundesgericht wegen Verletzung von Bundesrecht. Die letztere wurde sistiert bis zum Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts. Dieses hiess die Beschwerde in einzelnen Punkten gut, darunter in bezug auf die Pflicht zur Wiederauffüllung der Grube. Die noch streitigen "Bedingungen" lauten nun: "7. Die Ausfahrt hat in die Strasse I. Kl. Nr. 10 Aadorf-Frauenfeld zu erfolgen. Längs dieser Strasse muss der Streifen zwischen Strassengrenze und der vom Regierungsrat mit Beschluss vom 13. September 1945 in einem Abstand von 13 m von der Strassenaxe oder 8,1 m von der Grenze genehmigten Baulinie vom gewachsenen Boden belassen werden. Im Anschluss daran ist eine einfüssige Böschung zu erstellen. 12. Die Wiederauffüllung der Grube, sowie die Humusierung und Berasung der Oberfläche ist binnen zweier Jahre nach vollständiger Ausbeutung der Grube, spätestens aber bis Ende 1974, zu vollenden." Den Erwägungen des Entscheids des kantonalen Verwaltungsgerichtes ist zu entnehmen: zu Ziff. 7: § 37 Abs. 2 StrG sei nicht eine blosse Ausführungsvorschrift zu Abs. 1, wonach Abgrabungen innerhalb einer Entfernung von 1 m vom Strassengebiet unter allen Umständen unzulässig seien, sondern sei als strassenpolizeiliche Generalklausel aufzufassen, die zu Verboten und Geboten ermächtige. Danach stehe es im Ermessen der Baudirektion, den Bereich des Abgrabungsverbotes zu erweitern und die Art der Böschung vorzuschreiben. Dieses Ermessen sei nicht überschritten, wenn hier zur Sicherung von Strassengebiet und -verkehr bei einer Strasse I. Klasse das auf eine Tiefe von rund 7 m vorgesehene Abgraben nur insoweit erlaubt werde, als ein 8,1 m breiter Schutzstreifen und eine einfüssige Böschung bestehen bleiben. Auch werde der Beschwerdeführer durch die dahingehende neuere Praxis der Baudirektion selbst dann nicht rechtsungleich behandelt, wenn früher geringere Abstände und steilere Böschungen hingenommen worden sein sollten. zu Ziff.

12: Als Grundlage des Gebots, die Grube wieder aufzufüllen, habe der Regierungsrat namentlich die §§ 1 und 2 HSchV bezeichnet. Bei der Auslegung dieser Bestimmungen und des ihnen zugrunde liegenden § 182 Abs. 1 EG/ZGB sei der

BGE 93 I 254 S. 257

Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Es wäre mit diesem Grundsatz nicht vereinbar und auch wenig sinnvoll, wenn zum Schutz von Landschaften mit bedeutendem Schönheitswert die einschneidenden Eigentumsbeschränkungen gemäss § 2 Abs. 2 HSchV angeordnet werden könnten, bei Landschaften ohne diese besondere Qualifikation dagegen jede Beeinträchtigung oder Verunstaltung hingenommen werden müsste. Der Wortlaut von § 1 Abs. 1 HSchV, wonach der Schutz auf Landschaften mit "bedeutendem Schönheitswert" beschränkt sei, habe zurückzutreten gegenüber § 182 Abs. 1 EG/ZGB, der allgemein "Landschaften" schützen wolle. Die zuständige Behörde müsse auf Grund dieser Bestimmungen die Möglichkeit haben, auch das natürliche Landschaftsbild ohne besonderen Schönheitswert vor Verunstaltung und starker Beeinträchtigung mit angemessenen Geboten und Verboten zu schützen. Während die Kiesausbeutung in Landschaften von bedeutendem Schönheitswert vollständig verboten werden dürfe (BGE 87 I 516), dürfe in Landschaften, die eines besondern Schönheitswerts entbehrten oder die schon früher störende Eingriffe erfahren hätten, die Anlage und der Betrieb von Kiesgruben zum Schutze der Natur Beschränkungen unterworfen werden. Das auszubeutende Grundstück liege in einer landwirtschaftlich beworbenen, baumlosen Ebene, die von bewaldeten Hügelzügen umgeben sei, was der Landschaft einen reizvollen Charakter gebe, und Kiesgruben träten darin als hässliche Krater und Ödflächen in Erscheinung. Der Beschwerdeführer gebe zu, dass Kiesgruben in der Regel wieder aufgefüllt werden und dass für die Ablagerung von Aushub in der Umgebung grosser Städte sogar etwas bezahlt werde. Unter diesen Umständen liege in der Auflage, die Grube wieder aufzufüllen, keine Rechtsverletzung, noch verstosse sie gegen die Rechtsgleichheit.

D.- Gegen den Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts führt Emil Toggenburger staatsrechtliche Beschwerde. Die beiden ersten Beschwerdebegehren hat er in der Folge wieder zurückgezogen. Mit den Beschwerdebegehren 3 und 4 beantragt er Aufhebung der der Bewilligung zur Kies- und Sandausbeutung beigefügten "Bedingungen" Ziff. 7 und 12. Als Beschwerdegründe werden Verletzungen des Art. 4 BV sowie der Eigentumsgarantie geltend gemacht. Die Begründung dieser Rügen ist, soweit wesentlich, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.

BGE 93 I 254 S. 258

E.- Das Verwaltungsgericht und der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragen Abweisung der Beschwerde.

F.- Eine Instruktionskommission des Bundesgerichts hat am 3. April 1967 mit den Parteien die umstrittene Kiesgrube des Beschwerdeführers sowie die von diesem und vom Regierungsrat erwähnten Vergleichsobjekte besichtigt. Für das Ergebnis des Augenscheins wird auf die nachstehenden Erwägungen ver. wiesen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Prozessuales).

2. Das Rechtsbegehren 3 richtet sich gegen die vom Verwaltungsgericht bestätigte Ziff. 7 der Verfügung der Baudirektion vom 12. Februar 1963. Von den drei darin dem Beschwerdeführer gemachten Auflagen sind die beiden, welche die Ausfahrt aus der Kiesgrube und die Böschung betreffen, unbestritten. Angefochten ist lediglich die Auflage, wonach der 8,1 m breite Streifen zwischen der Strasse und der im Jahre 1945 gezogenen Baulinie "vom gewachsenen Boden belassen werden muss", was bedeutet, dass auf diesem Streifen nicht abgebaut werden darf. Eine derartige einer Polizeierlaubnis beigefügte Auflage bedarf einer gesetzlichen Grundlage (BGE 88 I 215; IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung 2. A. Bem. II zu Nr. 49 und IV zu Nr. 84). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Auflage, wie hier, auf eine Beschränkung des Eigentums hinausläuft. a) Das Verwaltungsgericht hat die streitige Auflage wie schon die Vorinstanzen auf § 37 Abs. 2 StrG gestützt. Die Beschwerde macht geltend, dieser Abs. 2 sei bloss eine den Abs. 1 ergänzende Vorschrift und berechtige die Behörde nicht, den dort für Abgrabungen vorgeschriebenen Abstand von 1 m von der Strasse nach freiem Ermessen zu verbreitern; die gegenteilige Auslegung von § 37 Abs. 2 StrG verletze klares Recht und die Eigentumsgarantie. aa) Der Vorwurf der Verletzung klaren Rechts ist unbegründet. Abs. 2 von § 37 StrG ermächtigt die Behörden allgemein, die nötigen das Strassengebiet und den Verkehr sichernden Anordnungen zu treffen. Nichts zwingt dazu, diese Bestimmung als blosse Ergänzung von Abs. 1 zu betrachten, nach welchem Abgrabungen innerhalb einer Entfernung von 1 m von öffentlichen Strassen unzulässig sind. Die Auslegung, dass Abs. 1 lediglich den Mindestabstand für Abgrabungen festsetze und

Abs. 2 die Behörde ermächtige, nötigenfalls darüber hinauszugehen, erscheint als mindestens so sinnvoll und ist keinesfalls willkürlich. Die Vorschrift bezweckt den Schutz des Strassenkörpers und der Benützer der Strasse, und dieser Zweck spricht, namentlich auch im Hinblick auf die Haftung des Strasseneigentümers nach Art. 58 OR, durchaus für die von den kantonalen Behörden vertretene weitere Auslegung. bb) Wie gross der Abstand einer Kiesgrube von der Strasse richtigerweise sein soll, hängt von zahlreichen Umständen wie Tiefe der durch die Ausbeutung entstehenden Grube, Beschaffenheit des Bodens, Breite und Übersichtlichkeit der Strasse, Art und Dichte des Verkehrs auf dieser usw. ab. Zu dem danach angezeigten Abstand darf eine Sicherheitsmarge hinzugerechnet werden, zumal sich die künftige Zunahme des Verkehrs und der dadurch bewirkten Erschütterungen nicht genau berechnen lassen. Ferner durfte im vorliegenden Falle berücksichtigt werden, dass die Kantonsgrenze dem östlichen Strassenrand entlang verläuft und der Kanton Zürich die Strasse daher nur auf der Westseite, gegen die Kiesgrube des Beschwerdeführers hin, verbreitern kann. Die kantonalen Behörden haben den Abstand unter Würdigung aller Umstände auf 8,1 m vom derzeitigen Strassenrand festgelegt, was unbestrittenermassen der Baulinie entspricht, die bei der Erstellung von Hochbauten eingehalten werden müsste. Nun bildet aber eine Hochbaute für die Sicherheit der Strasse und des Verkehrs auf ihr keine grössere, sondern eher eine kleinere Gefahr als eine tiefe, durch Kiesausbeutung entstehende Grube. Wenn daher die kantonalen Behörden die Gesamtheit der hier zu beachtenden tatsächlichen Verhältnisse in der Weise gewürdigt haben, dass sie fanden, für die Grube des Beschwerdeführers sei derselbe Abstand von der Strasse wie für eine Hochbaute einzuhalten, so hält das dem Vorwurfe der Willkür stand. b) Als rechtsungleiche Behandlung rügt der Beschwerdeführer zunächst, dass sich das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid über eine 73-jährige Auslegung des § 37 StrG hinweggesetzt habe. Das Bundesgericht hat indessen stets erkannt, dass Art. 4 BV einer sachlich begründeten Praxisänderung nicht entgegenstehe (BGE 89 I 428 /9 mit Verweisungen) und es einer Behörde, namentlich wenn es um die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs gehe, nicht verwehrt sei, veränderten Verhältnissen

Rechnung zu tragen, Erfahrungen auszuwerten, die bisherige Praxis zu überprüfen und sie gegebenenfalls neuer oder besserer Erkenntnis folgend zu ändern (BGE 78 I 101 Erw. 5, BGE 83 I 151 Erw. 6). Nun erklärt das Verwaltungsgericht, dass eben diese Voraussetzungen hier zutreffen und die Baudirektion "in ihrer neuern Praxis an Staatsstrassen für Abgrabungen unter ähnlichen Verhältnissen Abstände von 8-10 m" vorschreibe. Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, dass bei einer Reihe anderer Kiesgruben unter vergleichbaren Verhältnissen auch in neuerer Zeit viel geringere Abstände geduldet worden seien und immer noch würden. Die Besichtigung der vom Beschwerdeführer und vom Regierungsrat angerufenen Vergleichsobjekte hat ergeben, dass eine Reihe früher bewilligter Gruben kleinere Abstände aufweist. Diese Vergleichsobjekte sind aber - auch wenn man von der besonders tiefen Grube in Weiach, wo ein Strassenstück abgerutscht ist, absieht - nicht geeignet, den Standpunkt der kantonalen Behörden zu widerlegen, sondern lassen es vielmehr als richtig und geboten erscheinen, die Praxis zu verschärfen und entsprechend dem gesteigerten Verkehr und der zu erwartenden weiteren Verkehrszunahme grössere Abstände zu verlangen.
Der Augenschein hat ferner ergeben, dass einzelne in neuerer Zeit bewilligte Gruben in Missachtung entsprechender Auflagen bis nahe an die Strassengrenze ausgebeutet worden sind. Dass das obere und untere Strassenpersonal das nicht bemerkt habe, ist unglaubhaft, wiewohl bei 776 Gruben im ganzen Kantonsgebiet der eine oder andere Verstoss leicht übersehen werden mag. Indessen ist dargetan worden, dass die Baudirektion in der letzten Zeit gegen derartige Verstösse energisch eingeschritten ist und die rasche Wiederauffüllung der unerlaubterweise abgegrabenen Gebiete erzwingt, womit der Vorwurf der rechtsungleichen Behandlung auch in dieser Beziehung widerlegt ist. c) Die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie ist kaum genügend substantiiert (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Soweit der Beschwerdeführer dem Sinne nach das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage beanstandet, ist die Rüge durch das unter lit. a Gesagte erledigt, da im Verbot, einen Streifen von 8,1 m Breite von der Strasse abzubauen, kein besonders schwerer Eingriff in das Eigentum liegt und daher das Bundesgericht die Frage, ob § 37 Abs. 2 StrG eine hinreichende gesetzliche Grundlage bilde, nicht frei, sondern nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel

der Willkür überprüfen kann (vgl. BGE 91 I 332 mit Verweisungen). Mit dem Einwand, dass einem allfälligen Sicherheitsbedürfnis durch eine "andere Vorkehr als die Verbreiterung des Abstands Rechnung zu tragen" wäre, wird die Verhältnismässigkeit des Eingriffs, ohne die er nicht rechtmässig wäre (BGE 90 I 343), bestritten. Als weniger einschneidende Massnahme betrachtet der Beschwerdeführer, wie sich am Augenschein ergeben hat, die Bewilligung, bis 1 m von der Strasse abzugraben, verbunden mit der Auflage, das abgebaute Gebiet bis auf einen Abstand von 8,1 m wieder aufzufüllen. Damit verlangt er, dass ihm das bewilligt werde, was sich andere rechtswidrig herausgenommen haben. Indessen würden dann die Gefahren, deren Abwendung das Abgrabungsverbot bezweckt, jedenfalls bis zur Wiederauffüllung bestehen, sodass es auch abgesehen davon, dass wiederaufgefülltes Terrain auf lange Zeit hinaus weniger stabil ist als gewachsener Boden, nicht als willkürlich erscheint, wenn die Behörden es im Hinblick auf die Sicherheit der Strasse und des Verkehrs auf ihr ablehnen, auf diesen Vorschlag des Beschwerdeführers einzugehen.

3. Das Beschwerdebegehren 4 richtet sich gegen das Dispositiv des angefochtenen Entscheids, worin das Verwaltungsgericht die durch den Regierungsrat neu formulierte Ziff. 12 der Verfügung der Baudirektion durch eine eigene, abgeschwächte Anordnung ersetzt hat. Danach muss der Beschwerdeführer die ausgebeutete Grube

wieder auffüllen, humusieren und berasen und diese Arbeit zwei Jahre nach vollständiger Ausbeutung, längstens aber bis zum Ende des Jahres 1974 beendigen. Der Beschwerdeführer rügt vor allem, dass diese Anordnung klares Recht verletze und daher mangels gesetzlicher Grundlage gegen die Eigentumsgarantie verstosse. Da die Verpflichtung des Beschwerdeführers, sein Grundstück nach Ausbeutung des Kieses durch Wiederauffüllung, Humusierung und Berasung wieder in den früheren Zustand zu versetzen, eine Eigentumsbeschränkung enthält, kann das Bundesgericht die Frage, ob die von den kantonalen Behörden angerufene gesetzliche Grundlage genüge, dann, wenn der Eingriff besonders schwer ist, frei, andernfalls nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür prüfen (BGE 91 I 332). Ob die Verpflichtung zur Wiederauffüllung einer Kiesgrube einen besonders schweren Eingriff darstellt, lässt sich nicht allgemein sagen, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalles

ab. Wo für die Ablagerung von Aushub, wie es in der Umgebung grosser Städte der Fall ist, etwas bezahlt wird, kann von einem besonders schweren Eingriff offensichtlich nicht die Rede sein. In abgelegenen Gegenden wird indes die Beschaffung und der Herantransport von Auffüllmaterial meist Kosten verursachen. Sind diese so hoch, dass die Ausbeutung des Kieses nicht mehr wirtschaftlich ist, dem Eigentümer also durch das Gebot der Wiederauffüllung praktisch verunmöglicht wird, so erscheint der Eingriff als sehr schwer. Dass es sich hier so verhält, ist freilich nicht dargetan; in der Beschwerde wird im Zusammenhang mit der Frage der Verhältnismässigkeit der Auflage lediglich ausgeführt, es sei "mindestens fraglich", ob Auffüllmaterial in der Umgebung gefunden und ohne unangemessene Transportkosten anfallen werde. Ob in der Verpflichtung zur Wiederauffüllung ein besonders schwerer Eingriff liege, kann indes dahingestellt bleiben, da die Beschwerde in diesem Punkte wegen Fehlens einer gesetzlichen Grundlage selbst dann gutgeheissen werden muss, wenn die Auslegung der in Betracht fallenden Bestimmungen des kantonalen Rechts nur auf Willkür hin überprüft wird. a) Der Regierungsrat erblickt die gesetzliche Grundlage in den §§ 1 und 2 HSchV, die sich ihrerseits auf § 182 Abs. 1 EG/ZGB stützen. Auch das Verwaltungsgericht betrachtet diese Bestimmungen der HSchV wenn nicht für sich allein, so doch in Verbindung mit § 182 Abs. 1 EG/ZGB als hinreichende gesetzliche Grundlage. Es behauptet zwar nicht, der Landschaft, in der sich die Kiesgrube des Beschwerdeführers befindet, komme ein "bedeutender Schönheitswert" im Sinne von § 1 Abs. 1 HSchV zu. Es glaubt aber, dieser Wortlaut habe zurückzutreten vor § 182 Abs. 1 EG/ZGB, der allgemein "Landschaften" schützen wolle, da es wenig sinnvoll wäre, wenn zum Schutz besonders schöner Landschaften die einschneidenden Eigentumsbeschränkungen von § 2 Abs. 2 HSchV angeordnet werden könnten, bei andern Landschaften dagegen jede Beeinträchtigung oder Verunstaltung hingenommen werden müsste. Diese Auslegung der HSchV ist indessen nicht haltbar. Die §§ 1 und 2 sehen nach ihrem klaren Wortlaut nur den Schutz von Landschaftsbildern vor, denen ein "bedeutender Schönheitswert" zukommt. Die Anwendung eines Rechtssatzes gegen seinen klaren Wortlaut ist grundsätzlich unzulässig und hält vor Art. 4 BV nur dann stand, wenn triftige Gründe dafür

vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn wiedergibt (BGEB7 I 15 Erw. 3, 90 I 214 Erw. 1). Solche Gründe sind hier nicht ersichtlich. Der Umstand allein, dass der der HSchV zugrunde liegende § 182 Abs. 1 EG/ZGB von "Landschaften" schlechthin spricht, lässt es nicht zu, den in den §§ 1 und 2 HSchV vorgesehenen Schutz auf Landschaftsbilder ohne bedeutenden Schönheitswert auszudehnen, und zwar auch nicht in dem Sinne, dass in Landschaften von bedeutendem Schönheitswert eine so einschneidende Massnahme wie

das gänzliche Verbot der Kiesausbeutung, in andern lediglich Beschränkungen und Auflagen wie die streitige Verpflichtung zur Wiederauffüllung zulässig wären. Dass dem Gebiet, in dem sich die Kiesgrube befindet, mag ihm auch ein gewisser Reiz nicht abzusprechen sein, kein "bedeutender Schönheitswert" zukommt, ist unbestritten und wurde durch den Augenschein bestätigt, ist das Landschaftsbild dort doch schon durch Industriebauten und andere Kiesgruben beeinträchtigt. Die HSchV fällt deshalb als Rechtsgrundlage für die streitige Auflage ausser Betracht. Es kann sich nur fragen, ob diese Auflage sich unmittelbar auf § 182 EG/ZGB stützen kann. b) Dies würde voraussetzen, dass § 182 sich auch auf den Schutz von Landschaftsbildern ohne bedeutenden Schönheitswert bezieht und überdies die kantonalen Verwaltungsbehörden ermächtigt, diesem Schutz dienende, auf den Einzelfall zugeschnittene Verfügungen zu erlassen. aa) Das Bundesgericht hat in dem den Schutz des Neeracherrieds betreffenden Urteil vom 12. Juni 1957 (ZBl 58/1957 S. 400 ff., besonders 403) wie schon in BGE 41 I 486 erklärt, dass § 182 EG/ZGB vorwiegend programmatischer Natur sei und die nähere Umschreibung des Inhalts des Heimatschutzes der vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung überlasse, und es hat hieraus abgeleitet, auf § 182 EG/ZGB könnten "nur Massnahmen zum Schutze von Landschaften mit bedeutendem Schönheitswert gegründet werden". Diese Schlussfolgerung drängt sich indessen keineswegs auf. Wenn § 182 EG/ZGB von der "Sicherung der Landschaften" schlechthin spricht, ist nicht einzusehen, weshalb als Schutzobjekte nur Landschaften mit bedeutendem Schönheitswert in Betracht kämen und es dem Regierungsrat verwehrt wäre, gestützt auf § 182 EG/ZGB auch andere Landschaften vor Verunstaltung und schwerer Beeinträchtigung zu bewahren. Das Bundesgericht hat freilich

wiederholt Bedenken gegen die Unterschutzstellung weiter Landstriche geäussert (Urteil vom 8. Februar 1956 i.S. Vereinigung Sonnenkreis c. Regierungsrat des Kts. Schaffhausen Erw. 3, BGE 89 I 471). Diese Bedenken bezogen sich indessen auf Bauverbote. Sie gelten nicht oder doch nicht im gleichen Masse für weniger weit gehende Schutzmassnahmen, die sich gegen ganz bestimmte Verunstaltungen des natürlichen Landschaftsbildes richten, wie sie gerade durch die Anlage von zahl- und umfangreichen Kiesgruben in einem Gebiet für längere Zeit bewirkt werden können. Derartige Schutzmassnahmen sind nicht nur mit dem Wortlaut, sondern auch mit dem Sinne von § 182 EG/ZGB durchaus vereinbar. Es erscheint daher als zulässig, gestützt auf § 182 EG/ZGB die Ausbeutung von Kies auch in Landschaften ohne bedeutenden Schönheitswert an eine Bewilligung zu knüpfen und diese davon abhängig zu machen, dass nach beendeter Ausbeutung wieder ein natürliches Landschaftsbild hergestellt wird, was je nach den topographischen Verhältnissen nur die Humusierung oder Bepflanzung des ausgebeuteten Gebietes oder auch die ganze oder teilweise Wiederauffüllung erfordern kann. bb) Daraus folgt aber nicht, dass die streitige Auflage auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe. § 182 EG/ZGB ermächtigt den Regierungsrat bloss, die nötigen Verfügungen "auf dem Verordnungswege" zu treffen. In dieser Ermächtigung zum Erlass generell abstrakter Normen ist nicht etwa als minus in maiore die Befugnis des Regierungsrates enthalten, durch Verfügung im Einzelfall Recht zu schaffen, und noch weniger die entsprechende Kompetenz einer untern Verwaltungsbehörde wie der Baudirektion, welche die streitige Auflage der von ihr erteilten Bewilligung beigefügt hat. Nun hat der Regierungsrat gestützt auf § 182 EG/ZGB einerseits die HSchV, welche allgemeine Schutzmassnahmen, jedoch nur für Landschaften von bedeutendem Schönheitswert, vorsieht, und anderseits zahlreiche Verordnungen, welche näher umschriebene Schutzmassnahmen für besonders ausgezeichnete Gebiete anordnen, erlassen. Dagegen fehlt es an einer generellen abstrakten Norm, auf welche sich die umstrittene Auflage, d.h. die Verpflichtung des Beschwerdeführers, seine Kiesgrube nach der Ausbeutung wieder aufzufüllen, zu humusieren und zu berasen, stützen könnte. Diese im verwaltungsgerichtlichen Urteil letztinstanzlich umschriebene Auflage ist daher mangels gesetzlicher Grundlage

aufzuheben. Ob sie auch, wie der Beschwerdeführer weiter geltend macht, wegen Unverhältnismässigkeit und rechtsungleicher Behandlung gegen Art. 4 BV verstosse, braucht bei dieser Sachlage nicht geprüft zu werden.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.- Vom Rückzug der Beschwerdebegehren 1 und 2 wird Kenntnis genommen. 2.- Das Beschwerdebegehren 3 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 3.- Das Beschwerdebegehren 4 wird in dem Sinne gutgeheissen, dass die dem Beschwerdeführer auferlegte Pflicht zur Wiederauffüllung der Grube aufgehoben wird.