Urteilskopf

97 I 643

92. Auszug aus dem Urteil vom 22. September 1971 i.S. Schumacher und Mitbeteiligte gegen Gemeinde Hofstetten-Flüh und Regierungsrat des Kantons Solothurn.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie, Landschaftsschutz; Anhörung der betroffenen Gemeinden nach solothurnischem Recht.

1. In welcher Form sind die solothurnischen Gemeinden beim Erlass von Landschaftsschutzmassnahmen anzuhören? (Erw. 2).

2. Voraussetzungen des Schutzes von stadtnahen Erholungs- und Ausflugsgebieten, insbesondere von Anhöhen und Hängen, die für das Landschaftsbild charakteristisch sind; Interessenabwägung (Erw. 5).

3. Schutzbereich der Eigentumsgarantie; ob Landschaftsschutzmassnahmen mit der Eigentumsgarantie vereinbar sind, hängt nicht davon ab, ob die kantonalen Behörden allfällige finanzielle Auswirkungen derartiger Eigentumsbeschränkungen gebührend berücksichtigt haben (Erw. 6).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété, protection du paysage; consultation des communes touchées, selon le droit soleurois.

1. En quelle forme les communes soleuroises doivent-elles être consultées lors de l'adoption de mesures de protection du paysage? (consid. 2).

2. Conditions requises pour la protection de zones de repos et de promenades proches d'une ville, notamment de collines et de pentes caractéristiques pour l'aspect d'un paysage; pesée des intérêts en présence (consid. 5).

3. Portée de la garantie de la propriété; la décision sur la compatibilité de mesures de protection du paysage avec la garantie de la propriété ne dépend pas du point de savoir si les autorités cantonales ont pris suffisamment en considération les éventuelles conséquences financières de telles restrictions de propriété (consid. 6).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà; protezione del paesaggio; consultazione dei comuni colpiti, secondo il diritto solettese.

1. In quale forma i comuni solettesi debbono essere consultati al momento dell'adozione di misure di protezione del paesaggio? (consid. 2).

2. Requisiti per la protezione di zone di ristoro e d'escursione site in vicinanza di una città, segnatamente di colline e pendii caratteristici per l'aspetto di un paesaggio; valutazione degli interessi in gioco (consid. 5).

3. Portata della garanzia della proprietà; la decisione sulla compatibilità di misure di protezione del paesaggio con la garanzia della proprietà non dipende dal quesito di sapere se le autorità cantonali hanno sufficientemente considerato le eventuali conseguenze finanziarie di tali restrizioni della proprietà (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 644

A.- Die Einwohnergemeinde Hofstetten-Flüh erliess am 21. August 1968 nach mehrjähriger Vorarbeit einen allgemeinen Bebauungsplan und ein Baureglement. Diese Beschlüsse wurden vom Regierungsrat des Kantons Solothurn am 9. Mai 1969 mit verschiedenen Vorbehalten genehmigt. Dabei wurde die am sog. Landskronhang im Gebiet Landskronweg-Steinrainweg vorgesehene Wohnzone (2. Etappe) aus Gründen des Landschaftsschutzes von der Genehmigung ausgeschlossen. Gleichzeitig wurde die Gemeinde angewiesen, den Bebauungsplan für dieses Gebiet zusammen mit den Organen des kantonalen Natur- und Heimatschutzes neu zu bearbeiten. Der Landskronhang gehört zur Juraschutzzone und ist nach den Vorschriften der regierungsrätlichen Verordnung "über den Schutz des Juras, des Engelbergs, des Borns und des Bucheggberges gegen das Erstellen von verunstaltenden Bauten" (Juraschutzverordnung) vom 20. Februar 1962 mit Baubeschränkungen belegt. Der Gemeinderat von Hofstetten ersuchte in der Folge den Regierungsrat, die im Genehmigungsentscheid vom 9. Mai 1969 verlangte Beschränkung der Bauzone am Landskronhang in Wiedererwägung zu ziehen. Elf Landeigentümer des betroffenen Gebiets gelangten sodann mit Schreiben vom 26. Juni 1970 an den Vorsteher des kantonalen Erziehungsdepartements mit dem Begehren, das ganze Gebiet "Tannwald-Landskron-Reben" aus der Juraschutzzone zu entlassen und für die Überbauung

freizugeben. Nach Verhandlungen zwischen Kanton und Gemeinde stimmte der Regierungsrat schliesslich einer geringfügigen Änderung der von den kantonalen Behörden vorgeschlagenen oberen Begrenzung der umstrittenen Wohnzone aus Gründen der Zweckmässigkeit zu, lehnte aber jede weitere Beschränkung der Juraschutzzone ab und erteilte dem derart abgeänderten Bebauungsplan am 9. Oktober 1970 die Genehmigung.

B.- Fünf in der Gemeinde Hofstetten-Flüh stimmberechtigte Bürger, die im betroffenen Gebiet Grundeigentum besitzen, führen staatsrechtliche Beschwerde. Sie stellen folgenden Antrag: "Es sei der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 9. Oktober 1970 insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat das von ihm im Bebauungsplan der Gemeinde Hofstetten-Flüh als "Landskronhang" bezeichnete Teilgebiet gemäss vom Regierungsrat neu festgesetzter Baulinie aus dem Baugebiet der Gemeinde aussondert." Die Beschwerdeführer machen im wesentlichen geltend, der Regierungsrat habe dadurch, dass er die Zonengrenze ohne Zustimmung der Gemeindeversammlung verschoben habe, das Stimmrecht der Bürger verletzt (Art. 85 lit. a OG) und deren Anspruch auf rechtliches Gehör bei der Ausgestaltung des Bauzonenplans missachtet und damit gegen Art. 4 BV verstossen. Sie bringen ausserdem vor, die Anordnung des Regierungsrats sei sachlich nicht haltbar und verstosse gegen die Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV).

C.- Das Erziehungsdepartement des Kantons Solothurn beantragt die Abweisung der Beschwerde.

D.- Eine Delegation des Bundesgerichts hat am 15. April 1971 einen Augenschein durchgeführt. Für dessen Ergebnis wird auf die rechtlichen Erwägungen verwiesen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

2. Die Beschwerdeführer werfen dem Regierungsrat vor, er habe sich durch sein Vorgehen einer Verletzung

der ihnen nach Verfassung und Gesetz zustehenden politischen Stimmberechtigung in der Gemeinde schuldig gemacht. a) Gemäss § 1 des solothurnischen Gesetzes über des Bauwesen (BG) sind die Einwohnergemeinden befugt, Baureglemente und Bebauungspläne aufzustellen. Diese Erlasse und

BGE 97 I 643 S. 646

Pläne unterliegen der Genehmigung des Regierungsrats und erhalten dadurch allgemein verbindliche Wirkung. Was den Natur- und Heimatschutz anbelangt, so sind sowohl der Regierungsrat als auch die Gemeinden befugt, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (§ 241 Satz 1 des solothurnischen EG/ZGB vom 4. April 1954). Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 der regierungsrätlichen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 20. Oktober 1961 (NHV), welche sich unter anderem auf § 241 EG/ZGB stützt, obliegt der Entscheid über Schutzmassnahmen den Einwohnergemeinden oder auf Antrag der Heimatschutzkommission dem Regierungsrat. Wohl hat nach dieser Ordnung in erster Linie die Gemeinde über Schutzvorkehren zu befinden; die sinngemässe Auslegung von § 241 EG/ZGB in Verbindung mit der Ausführungsvorschrift in § 3 NHV führt indessen zum Schluss, dass der Regierungsrat überall dort zum selbständigen Eingreifen befugt ist, wo die Gemeinde untätig bleibt oder ein Schutzgebiet über die Gemeindegrenzen hinausreicht. Der Regierungsrat ist mithin neben der Gemeinde kraft eigener Kompetenz ermächtigt, Schutzmassnahmen zu treffen. Was den Landschaftsschutz im Jura anbelangt, so hat er denn auch mit dem Erlass der Schutzverfügung vom 12. Mai 1942 bzw. der Schutzverordnung vom 20. Februar 1962 von dieser Befugnis Gebrauch gemacht und damit zum Ausdruck gebracht, dass es sich dabei um eine Angelegenheit handelt, die grundsätzlich auf kantonaler Ebene zu regeln ist. Im vorliegenden Fall setzte der Regierungsrat die Grenzen der Schutzzone am Landskronhang im Zusammenhang mit der Genehmigung des ihm unterbreiteten kommunalen Bebauungsplans fest und schränkte dadurch die von der Gemeinde beschlossene Bauzone ein. Damit blieb er nach dem Gesagten im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeit auf dem Gebiete des Landschaftsschutzes. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer liegt demnach insoweit keine Verletzung der politischen Rechte der Gemeindebürger vor. b) Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 NHV ist die Stellungnahme der Gemeinden einzuholen, wenn der Regierungsrat gestützt auf einen Antrag der Natur- und Heimatschutzkommission Massnahmen zu ergreifen gedenkt. - Im vorliegenden Fall bildete die Frage der Abgrenzung zwischen Juraschutzzone und Bauzone den Gegenstand von Verhandlungen zwischen den zuständigen kantonalen Behörden und dem Gemeinderat von Hofstetten-

BGE 97 I 643 S. 647

Flüh. Ferner fand eine gemeinsame Begehung des Geländes statt. Dagegen hatte die Gemeindeversammlung im Verlaufe des Genehmigungsverfahrens keine Gelegenheit, sich zur umstrittenen Beschränkung der Bauzone am Landskronhang zu äussern. Ob die Gemeinden auch dann anzuhören sind, wenn anlässlich der Genehmigung eines kommunalen Bebauungsplans über eine Beschränkung der bestehenden Juraschutzzone zu befinden ist und im Grunde genommen keine neue Schutzmassnahme zur Diskussion steht, braucht nicht entschieden zu werden, denn der Regierungsrat hat dem in § 3 NHV verankerten Mitspracherecht der Gemeinde Hofstetten-Flüh in jedem Fall hinreichend Rechnung getragen. Wohl ist in der erwähnten Bestimmung von einer "Stellungnahme der Gemeinde" die Rede. Das bedeutet jedoch nicht, dass den regierungsrätlichen Entscheidungen auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes regelmässig eine Abstimmung in der Gemeindeversammlung vorauszugehen hat. Wie der Regierungsrat mit Recht feststellt, ist dem gesetzlichen Mitspracherecht der Gemeinde vielmehr vollauf Genüge getan, wenn der Gemeinderat als Vertreter der Gemeinde zur Stellungnahme aufgefordert wird. Diese Auffassung entspricht der allgemeinen Übung und ist mit dem Wortlaut der genannten Bestimmung durchaus vereinbar; sie steht überdies im Einklang mit entsprechenden bundesrechtlichen Vor-

schriften: Aus der Pflicht des Bundes, die Kantone vor dem Erlass bestimmter Vorschriften anzuhören (vgl. z.B. Art. 27 quater Abs. 4 und Art. 32 Abs. 2 BV), kann kein Recht des kantonalen Parlaments oder gar der Stimmberecchtigten auf eine Stellungnahme abgeleitet werden (HANS HUBER, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, ZBJV 95/1959 S. 271/2; J. F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, no 598; MAX FLÜCKIGER, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Diss. Bern 1968, S. 118 ff.). Eine Verletzung der politischen Stimmberechtigung der Beschwerdeführer liegt somit nicht vor.

5. Die Beschwerdeführer machen geltend, der angefochtene Entscheid sei sachlich unhaltbar und daher willkürlich. Damit rügen die Beschwerdeführer sinngemäss eine unrichtige Abwägung des öffentlichen Interesses an der Erhaltung des Landskronhangs gegenüber dem privaten Interesse der betroffenen Grundeigentümer an der Verwendung ihres Bodens als

Bauland. Ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der umstrittenen Eigentumsbeschränkung besteht, hat das Bundesgericht auf Beschwerde wegen Verletzung der Eigentumsgarantie hin grundsätzlich frei zu prüfen (BGE 94 I 135, 340/1, 349; BGE 95 I 554, BGE 96 I 559). a) Wie das Bundesgericht in neuerer Zeit wiederholt entschieden hat, liegt nicht nur der Schutz von besonderen landschaftlichen Anziehungspunkten im öffentlichen Interesse; die zunehmende Überbauung und Verstädterung des Landes schafft vielmehr auch ein wachsendes Bedürfnis nach Erhaltung natürlicher Landschaften, denen zwar kein bedeutender Schönheitswert zuzukommen braucht, die aber wegen ihrer Ursprünglichkeit und Unberührtheit als Erholungsgebiet für die Einwohner benachbarter Städte und Industrieorte als schützenswert erscheinen (BGE 93 I 263, BGE 94 I 57 ff.; vgl. auch BGE 96 I 241 Erw. 4). Die Jurahöhen, welche sich im Einzugsgebiet der Stadt Basel und ihrer Vororte befinden, sind beliebte Ausflugs- und Wanderziele. Dies gilt in besonderem Masse auch für die Gegend von Flüh-Mariastein, die auf der Strasse und mit der Bahn von Basel aus leicht erreichbar ist und durch die Ruine Landskron und den bekannten Wallfahrtsort Mariastein zusätzliche Anziehungskraft erhält. Gerade in einem derartigen stadtnahen Ausflugsgebiet, wo wegen der Nachbarschaft eines wirtschaftlichen Mittelpunkts die Gefahr einer die Landschaft verunstaltenden intensiven Überbauung besonders gross ist, besteht grundsätzlich ein erhebliches öffentliches Interesse an einem wirksamen Schutz des Landschaftsbildes. b) Der Hang unterhalb der Ruine Landskron, die sich auf französischem Gebiet befindet, gehört grösstenteils zur Gemeinde Hofstetten-Flüh; nur der oberste Teil des Höhenzuges wird durch die Landesgrenze abgetrennt. Der obere Teil des auf schweizerischem Hoheitsgebiet liegenden Hangs steht seit 1942 unter den besonderen Bestimmungen über den Juraschutz. Nach dem umstrittenen kommunalen Bebauungsplan sollte das Hanggebiet jedoch bis zur Landesgrenze der Bauzone (2. Etappe) zugewiesen werden. Der Regierungsrat erklärte sich zwar im Verlaufe des Genehmigungsverfahrens bereit, die Juraschutzzone zu verkleinern, doch beschloss er gleichzeitig, der Landesgrenze entlang und am Rande des unbewaldeten Hanggebiets eine unregelmässig verlaufende, den Gelände- und Wegverhältnissen angepasste Zone im Interesse des Landschaftsschutzes

weiterhin von der Überbauung freizuhalten. Diese Massnahme soll bewirken, dass die Ruine Landskron auch inskünftig als freistehendes Bauwerk auf einer Kuppe in Erscheinung tritt; anderseits soll damit verhindert werden, dass die den Blick begrenzende Anhöhe in die Überbauung einbezogen wird. Diese Zielsetzung ent-

spricht sowohl dem Grundgedanken des Juraschutzes als auch dem bereits erwähnten öffentlichen Interesse an der Erhaltung von stadtnahen Erholungsgebieten und erscheint aufgrund der am Augenschein gewonnenen Eindrücke als sinnvoll und zweckmässig. Wo Talgrund und Abhänge besiedelt werden, rechtfertigt es sich durchaus, wenigstens den obersten Teil des Hanggebiets, der in der Regel für das Landschaftsbild besonders charakteristisch ist, vor einer Überbauung zu bewahren. Dass auf der erwähnten Anhöhe bereits einzelne, vorwiegend ältere Bauten vorhanden sind und dass die oberste Hangzone auf französischem Hoheitsgebiet liegt und die solothurnischen Behörden insoweit eine Überbauung nicht zu verhindern vermögen, steht den angefochtenen Schutzmassnahmen nicht entgegen. Die vorhandenen Gebäude, welche sich mit einer Ausnahme jenseits der Landesgrenze befinden, gehören wohl vorwiegend zu Bauernhöfen; sie fügen sich zwar nicht alle in gleichem Masse in die Umgebung ein, verändern aber die Landschaft dennoch nicht wesentlich. Unter dem Gesichtspunkt des Landschaftsschutzes erscheint es jedenfalls trotz den bereits vorhandenen Bauten als sinnvoll, eine eigentliche Besiedelung des ganzen Hügelrückens auszuschliessen. Auch die rechtliche Unmöglichkeit, Neubauten auf französischem Gebiet zu verhindern, muss unter den heutigen Verhältnissen keineswegs dazu führen, auf jeden Schutz dieser Landschaft zu verzichten. Freilich ist denkbar, dass sich die angefochtenen Schutzmassnahmen als weitgehend wirkungslos erweisen könnten, falls jenseits der Landesgrenze verunstaltende Neubauten errichtet werden sollten. Mit einer solchen Entwicklung ist indessen in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Der Augenschein hat vielmehr ergeben, dass mit der vorgesehenen Beschränkung der Bauzone am oberen Landskronhang ein vernünftiger Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Landschaft zwischen Landskron und Mariastein geleistet werden kann. Dem öffentlichen Interesse am Schutz des Landskronhangs stehen die privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer gegenüber, welche ihre Parzellen als Bauland verwenden möchten.

Da die Gemeinde Hofstetten-Flüh über genügend Baulandreserven zu verfügen scheint, besteht indessen im fraglichen Gebiet kein dringender Bedarf an Bauland. Andere private Interessen, welche die angefochtenen Schutzmassnahmen als verfassungswidrig erscheinen lassen könnten, vermögen die Beschwerdeführer nicht geltend zu machen. Allfällige Schwierigkeiten bei der landwirtschaftlichen Nutzung des betroffenen Gebiets sind jedenfalls für sich allein nicht geeignet, eine Verletzung der Eigentumsgarantie zu begründen (vgl. BGE 91 I 336 unten). Die Interessenabwägung, wie sie dem angefochtenen Beschluss zugrunde liegt, gibt dem Bundesgericht demnach keinen Anlass zu Kritik; eine Verletzung der Eigentumsgarantie liegt somit insoweit nicht vor.

6. Auf die Beschwerdevorbringen zur Entschädigungspflicht bei enteignungsähnlich wirkenden Eigentumsbeschränkungen ist im vorliegenden Verfahren nicht einzugehen. Nach den einschlägigen Vorschriften des solothurnischen Rechts (§ 242 EG/ZGB; § 5 NHV) kann eine Entschädigung verlangt werden, wenn eine Landschaftsschutzmassnahme als enteignungsähnlicher Eingriff angesehen werden muss. Da somit die verfassungsrechtlich gebotene Entschädigungspflicht gesetzlich verankert ist, haben die Beschwerdeführer ihre angeblichen Ansprüche zunächst vor den kantonalen Behörden geltend zu machen (BGE 93 I 143, 250; BGE 94 I 55). Soweit die Ausführungen über die Entschädigungspflicht als finanzpolitisches Argument gegen die Zweckmässigkeit solcher (allenfalls entschädigungspflichtiger) Landschaftsschutzmassnahmen zu verstehen sind, ist darauf ebenfalls nicht einzutreten. Die Aufgabe des Verfassungsgerichts beschränkt sich darauf, den Bürger vor ungerechtfertigten Beschränkungen seines Eigentums zu schützen und ihm, sofern die Voraussetzungen gegeben sind, zu einer angemessenen Entschädigung zu verhelfen. Dagegen hat es nicht darüber zu befinden, ob auf eine sachlich begründete Schutzmassnahme aus finanziellen Gründen verzichtet werden sollte. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung einer Landschaftsschutzmassnahme hängt mithin nicht davon ab, ob die kantonalen Behörden allfällige finanzielle Auswirkungen derartiger Eigentumsbeschränkungen gebührend berücksichtigt haben. Auch der Einwand, der Kanton Solothurn verfüge nicht über genügend Mittel, um alle vergleichbaren Landschaften in analoger Weise zu schützen, ist für den

Staatsgerichtshof ohne Belang; denn den Kantonen steht es frei, unter den schutzwürdigen Landschaften - nach dem Grad der konkreten Bedrohung und nach dem Bedürfnis zur Schaffung von Erholungsgebiet - bestimmte Gegenden auszuwählen. Ist die Schutzwürdigkeit eines Gebiets zu bejahen, so bildet die Tatsache, dass nicht alle gleichartigen Landschaften unter Schutz gestellt werden, weder einen Verstoss gegen die Eigentumsgarantie noch eine Verletzung von Art. 4 BV.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.