

BGE 39 I 549

Bundesgericht (BGE), 1913-10-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_39_I_549

FR: ATF 39 I 549

IT: DTF 39 I 549

Volltext

101. Urteil vom 30. Oktober 1913 in Sachen Widmer gegen Zürich. Verbot der Aufstellung von Reklametafeln an einem bestimmten Punkte wegen Verunstaltung des Landschaftsbildes gestützt auf in Anwendung von Art. 702 ZGB erlassene kantonale Gesetzesvorschriften. Anfechtung des Verbotes wegen Verletzung der Gewerbefreiheit. Umfang der Ueberprüfungsbefugnis des BG. Das Bundesgericht hat, sich ergeben: A. — Das zürcherische Einführungsgesetz (EG) zum ZGB bestimmt in § 182 „Der Regierungsrat ist berechtigt, auf dem Verordnungswege zum Schutz und zur Erhaltung von Altertümern, Naturdenkmälern und seltenen Pflanzen, zur Sicherung der Landschaften, Ortschaftsbilder und Aussichtspunkte vor Verunstaltung und zum Schutze von Heilquellen die nötigen Verfügungen zu treffen und Strafbestimmungen aufzustellen. Soweit der Regierungsrat erklärt, von dieser Berechtigung nicht Gebrauch machen zu wollen, steht sie den Gemeinden zu. Staat und Gemeinden sind berechtigt, derartige Altertümer, Naturdenkmäler, Landschaften, Ortschaftsbilder und Aussichtspunkte auf dem Wege der Zwangsenteignung, insbesondere auch durch Errichtung einer öffentlichen Dienstbarkeit zu schützen und zugänglich zu machen. Der Regierungsrat kann in einzelnen Fällen im Ein-

verständnis mit der Gemeinde das Recht der Zwangsenteignung an gemeinnützige Vereine und Stiftungen verleihen.“ Am 9. Mai 1912 hat darauf der Regierungsrat eine „Verordnung betreffend den Natur- und Heimatschutz“ erlassen, aus der nachstehende Bestimmungen hervorzuheben sind: „§. 1 In der freien Natur befindliche Gegenstände, denen für sich allein oder in ihrem Zusammenhang ein wissenschaftliches Interesse oder ein bedeutender Schönheitswert zukommt, genießen den in § 182 des EG zum ZGB vorgesehenen Schutz. Der Schutz erstreckt sich insbesondere: a) auf Naturdenkmäler, wie erratische Blöcke, Felsgruppen, alte und seltene Bäume und dgl., b) auf prähistorische Stätten, c) auf Heilquellen, d) auf Aussichtspunkte und Landschaftsbilder.“ § 2. Es ist untersagt, die in § 1 genannten Objekte ohne Bewilligung der zuständigen Behörden zu beseitigen, zu verunstalten, in ihrer Wirkung zu beeinträchtigen oder sie der Allgemeinheit zu entziehen. Demgemäß sind insbesondere die Ausführung von Hoch- und Tiefbauten, die Anbringung oder der Fortbestand von Reklametafeln, Aufschriften, Schaukästen, Lichtreklamen und dergleichen dann zu untersagen, wenn dadurch die in § 1 genannten Objekte in ihrem Bestand bedroht, verunstaltet, in ihrer Erscheinung beeinträchtigt oder der Allgemeinheit entzogen würden. „§ 4. Der Regierungsrat ernennt eine Kommission von Sachverständigen (Heimatschutzkommission), die auf Verlangen einer Gemeinde- oder Staatsbehörde Gutachten über die Frage der Schutzbedürftigkeit einzelner Objekte erteilt. Diese Kommission ist der Direktion der öffentlichen Bauten unterstellt. § 10. Ist der durch die Anwendung dieser Verordnung verursachte Eingriff in das Eigentum mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden, die durch keine andere Anordnung vermieden werden können, so ist von der Anwendung der Verordnung abzusehen. Dagegen steht in

solchen Fällen den zuständigen Behörden der Weg der Zwangsenteignung gemäß § 182 Abs. 3 EG offen.“ B. — In Anwendung dieser Vorschriften forderte die kantonale Baudirektion durch Verfügung vom 8. Mai 1913 den Hermann Widmer, Reklameinstitut in Zürich I auf, die auf seinem Grundstück gegenüber der Station Sihlbrugg angebrachten Reklame tafeln bis spätestens am 1. Mai 1915 zu entfernen. Die Verfügung stützt sich auf ein Gutachten der Heimatschutzkommission vom 10. Dezember 1912, in dem ausgeführt wird, daß die fraglichen Tafeln die idyllische Tallandschaft bei der Station Sihlbrugg in überaus häßlicher Weise verunstalteten und in weiten Kreisen, insbesondere bei den Reisenden, die zwischen den beiden Albistunneln die Fenster zu öffnen pflegten, um etwas frische Luft zu schöpfen, großen Arger erregt hätten. Widmer rekurrierte hiegegen an den Regierungsrat, indem er geltend machte: die Reklametafeln hätten schon vor dem Inkrafttreten des neuen Rechtes bestanden, so daß die Bestimmungen des § 182 EG und der Heimatschutzverordnung darauf nicht anwendbar seien. Im übrigen werde bestritten, daß der Gegend bei der Station bei Sihlbrugg ein „bedeutender Schönheitswert“ zukomme, und Anordnung einer unparteiischen Expertise verlangt. Eventuell sei der Kanton verpflichtet, „die Liegenschaft samt den bestehenden vertraglichen Verpflichtungen zu übernehmen“, da die Durchführung des Verbotes infolge der Unmöglichkeit, einen andern geeigneten Standort für die Reklamen zu finden, und der daraus resultierenden Pflicht, die Mieter der Reklamefelder, deren Verträge noch auf längere Zeit liefen, für die Vertragsaufhebung schadlos zu halten, für ihn, den Rekurrenten mit bedeutendem Schaden verbunden wäre. Der Regierungsrat wies jedoch am 10. Juli 1913 den Rekurs mit der Begründung ab: nach § 17 Schlußtitel zum ZGB bestimme sich der Inhalt des Eigentums mit dem Inkrafttreten des ZGB nach neuem Recht. Da die Vorschriften der Art. 702 ZGB, § 182 EG hiezu und somit auch der Heimatschutzverordnung sich als öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Grundeigentums darstellten, fänden sie somit auch auf vor ihrem Erlasse begründete Verhältnisse Anwendung. Zur Anordnung einer Expertise über den Schönheitswert der Landschaft bestehe kein Anlaß, nachdem sich die vom Regierungsrat gewählte Sachverständigenkommission, die Heimatschutzkommission darüber bereits in bejahendem Sinne ausgesprochen habe. Übrigens ergebe sich schon aus den bei den Akten

liegenden Photographien und sei dem Regierungsrat auch aus eigener Anschauung bekannt, daß die fragliche Partie des Sihltals eine besonders schöne Gegend sei, die durch die beanstandeten Reklamen in auffallender Weise verunstaltet werde. Die Voraussetzungen, unter denen der Grundeigentümer die Zwangsenteignung verlangen könne, seien in Ausführung des § 182 EG durch § 10 der Heimatschutzverordnung umschrieben worden. Sie träfen hier nicht zu. Der Rekurrent spreche allerdings allgemein von Entschädigungen an die Mieter der Reklamefelder, „die sich auf einen ganz erheblichen, eventuell unerschwinglichen Betrag belaufen könnten“ und von einem Schaden, „der ganz bedeutend sein dürfte“ Er sei aber außer Stande, eine Aufstellung über die Höhe der zu bezahlenden Beträge zu geben oder überhaupt Angaben zu machen, die eine Berechnung der eventuellen Schadensersatzsummen ermöglichen. Daraus dürfe geschlossen werden, daß auch er selbst eine wesentliche finanzielle Einbuße nicht für wahrscheinlich halte. Jedenfalls fehle der Nachweis dafür, daß sich der Schaden durch „keine anderen Anordnungen“ im Sinne von § 10 der Verordnung „vermeiden lasse“. Zuzugeben sei, daß die Erstellung der Tafeln in ähnlicher Weise auf dem Gebiete des Kantons Zürich kaum zugelassen würde. Der Rekurrent sei aber bei Stellung des Ersatzes vertraglich keineswegs an den Kanton Zürich gebunden; ebensowenig sei er verpflichtet, die Reklamen in der offenen Landschaft

oder auch nur im Freien aufzustellen. Die subjektive oder gar objektive Unmöglichkeit der Vertragserfüllung sei daher keineswegs vorhanden. Sollten sich aber keine Ersatzstandorte finden, so käme die Kündigung der Mietverträge in Frage. Der Einwand des Rekurrenten, daß auch diese nicht möglich sei, halte nicht Stich. Aus den der Baudirektion vorgelegten 19 Verträgen und den eigenen Angaben des Rekurrenten gehe hervor, daß 12 Verträge ohne Vereinbarung einer bestimmten Zeitdauer abgeschlossen worden seien. Weitere vier seien im März/April 1912 auf drei Jahre eingegangen worden, könnten somit ordnungsgemäß gekündigt werden. Dasselbe treffe für zwei Verträge von 1910 und August 1911 zu, die auf drei Jahre lauteten; die Verfügung der Baudirektion sei dem Rekurrenten so früh zugestellt worden, daß er auch im ersten Falle rechtzeitig seine Anordnungen habe treffen können. Nur ein Vertrag, der am 29. Juli 1911 auf fünf Jahre geschlossen worden werde vorzeitig gekündigt werden müssen; sollte es nicht möglich sein, für diese Reklame einen andern Standort zu finden und der Mieter Schadenersatz verlangen, so könne es sich hierbei nur um eine geringe Summe handeln, da der jährliche Mietzins nur 300 Fr. betrage. Der Rekurrent sei somit in der Lage, seine zivilrechtlichen Verpflichtungen mit einer einzigen Ausnahme auf vertragsgemäße und gesetzmäßige Weise innert der angesetzten Frist zu lösen. Sofern er überhaupt Schadenersatz leisten müsse, könne dies nur in einem ganz unwesentlichen Umfang der Fall sein, der keine Veranlassung gebe, die Anwendung der Heimatschutzverordnung zu suspendieren. C. Durch Eingabe vom 14. September 1913 hat darauf Wider den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, der Entscheid des Regierungsrates vom 10. Juli 1913 und die dadurch bestätigte Verfügung der Baudirektion vom 8. Mai gl. J. seien als im Widerspruch zu Art. 31 BV stehend aufzuheben. Es wird ausgeführt: §§ 1 und 2 der Heimatschutzverordnung träfen auf den vorliegenden Fall nicht zu. Die Gegend bei der Station Sihlbrugg sei eine der unschönsten und wenigst interessanten des ganzen Sihltales. Das streitige Grundstück selbst habe früher eine steile, kahle und unansehnliche Fläche gebildet und sei, weit entfernt verunstaltet worden zu sein, durch die vom Rekurrenten vorgenommene Bepflanzung und die Aufstellung künstlerisch ausgeführter Reklametafeln in seinem Aussehen gehoben worden. Dem Urteil der Heimatschutzkommission könne keine ausschlaggebende Bedeutung zukommen, da sie als Organ der Regierung bzw. der Baudirektion in der Sache Partei und nicht unbefangen sei. Der Rekurrent müsse daher den Antrag auf Anordnung einer Expertise durch unbeteiligte Dritte wiederholen. Eventuell berufe er sich erneut auf § 10 der Heimatschutzverordnung und behaupte, daß die Durchführung des Verbotes für ihn unverhältnismäßigen und nicht abzuwendenden Schaden nach sich ziehe. Die Gründe, aus welchen der Regierungsrat das Vorliegen dieser Voraussetzungen verneint habe, hielten nicht Stich. Unrichtig sei vor allem die Behauptung, daß die Reklamen nicht im Kanton Zürich und in offener Landschaft oder auch nur im Freien aufgestellt zu werden

brauchten. Die selbstverständliche Voraussetzung der Kontrahenten beim Vertragsabschluß sei gewesen, daß dieselben an jedermann zugänglichen und stark frequentierten Orten plaziert würden. Die Unterbringung in geschlossenen Räumen sei abgesehen von der geringeren Wirkung schon wegen der Größe der Tafeln ausgeschlossen. Und zwar sei die Meinung der Besteller zweifellos dahin gegangen, daß die Aufstellung im Kanton Zürich erfolge: sonst hätten sie sich nicht an den Rekurrenten, sondern an ein ähnliches Geschäft in einem andern Kanton gewendet. Werde dem Rekurrenten die Anbringung im Kanton Zürich verweigert, so komme dies somit einer Verunmöglichung der Vertragserfüllung gleich. Der Schaden, der ihm daraus erwachse, bestehe nicht nur in den Entschädigungen,

die er den Firmen, deren Verträge nicht auf den vorgesehenen Termin gekündigt werden könnten, zahlen müsse, sondern vor allem auch im Entgange der beträchtlichen Einnahmen, die er bisher aus der Vermietung der Felder gezogen habe und die sich an Hand der Verträge genau berechnen ließen. Endlich sei auch nicht zu übersehen, daß das Grundstück, weil weder für landschaftliche noch für Bauzwecke geeignet, infolgedessen für ihn unverkäuflich und wertlos werde, ganz abgesehen von der Plakatwand, deren Erstellung ihn allein auf 3000 Fr. zu stehen gekommen sei. Die angefochtene Verfügung entbehre somit der gesetzlichen Grundlage und bedeute eine unzulässige Einschränkung des verfassungsmäßig gewährleisteten Rechtes auf freie Gewerbeausübung. Sollte dem Antrage auf Aufhebung derselben keine Folge gegeben werden, so sei zum mindesten festzustellen, daß der Rekurrent berechtigt sei, vom Kanton die Übernahme seines Grundstückes und der vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Bestellern der Reklamen im Wege der Zwangsenteignung zu verlangen. D. — Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat auf Abweisung des Rekurses angetragen; in Erwägung: 1. — Gemäß Art. 702 ZGB „bleibt es den Kantonen vorbehalten, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen, wie namentlich betreffend die Erhaltung von Altertümern und Naturdenkmälern, die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung und den Schutz von Heilquellen“. Die Vorschriften des § 182 des zürcherischen EG zum ZGB und der §§ 1 und 2 der dazugehörigen Verordnung beruhen demnach auf einer den Kantonen durch die Bundesgesetzgebung eingeräumten Ermächtigung: da sie sich, soweit hier in Betracht kommend, ohne Frage innert dem Rahmen dieser Ermächtigung halten, sind sie daher vom Bundesgericht als gültig hinzunehmen, selbst wenn sich daraus eine Einschränkung verfassungsmäßiger Individualrechte ergibt (Art. 113 Abs. 3 BV und 175 Abs. 3 OG). Können sie als solche somit nicht unter Berufung auf Art. 31 BV angefochten werden, so muß dasselbe aber folgerichtig auch für die gestützt auf sie im einzelnen Fall getroffenen Verfügungen gelten. Voraussetzung ist dabei allerdings, daß die Verfügung sich nicht bloß zum Scheine auf sie stützt, d. h. daß die Auslegung und Anwendung der Bestimmungen auf den konkreten Fall nicht etwa auf Willkür beruht. Träfe das letztere zu, so wäre die Verfügung nicht nur aus dem Gesichtspunkte der Rechtsverweigerung, sondern, sofern dadurch der Betroffene in der Ausübung seines Gewerbes beeinträchtigt wird, auch wegen Verletzung der Gewerbefreiheit anfechtbar, da der Eingriff in diese dann eines ihn rechtfertigenden Rechtsgrundes entbehren würde. In dieser Beschränkung, aber auch nur in ihr, ist daher das Bundesgericht zur Nachprüfung der Anwendung, welche die kantonalen Instanzen im vorliegenden Falle den fraglichen Vorschriften gegeben haben, befugt. 2. — Geht man hievon aus, so erweist sich der Rekurs ohne weiteres als unbegründet. Klar ist dies in Bezug auf den Hauptstandpunkt des Rekurrenten, daß die §§ 1 und 2 der Heimatschutzverordnung hier deshalb nicht anwendbar seien, weil die Gegend bei der Station Sihlbrugg keinen „bedeutenden Schönheitswert“ im Sinne der ersterwähnten Bestimmung besitze. Ob einer Landschaft diese Eigenschaft zukomme, ist in der Hauptsache nicht Rechts- sondern Tatfrage, da es sich dabei nicht um die Anwendung bestimmter Rechtsbegriffe, sondern um die Abgabe eines ästhetischen Urteils handelt. Das Bundesgericht hat sich daher an die Feststellungen der kantonalen Instanzen hierüber zu halten, sofern sich dieselben nicht ohne weiteres an Hand der Akten als unhaltbar oder offenbar unzulänglich erweisen. Dies ist aber hier nicht der AS 39 1 — 1913

Fall. Schon die bei den Akten liegenden Photographien zeigen zur Genüge, wie häßlich und ärgerlich die beanstandeten Reklamen in jener Gegend wirken müssen und daß von einer

willkürlichen Anwendung der §§ 1 und 2 der Verordnung nicht die Rede sein kann. Bei dieser Sachlage braucht auf die weiteren Ausführungen des Rekurrenten, welche die Anordnung einer neuen Expertise bezwecken, nicht näher eingetreten zu werden. Immerhin mag bemerkt werden, daß auch gegen die Bestimmung des § 4 der Verordnung, wonach die Begutachtung der Frage der Schutzbedürftigkeit bestimmter Objekte durch eine ständige amtliche Heimatschutzkommission erfolgen soll, von Bundesrechts wegen nichts einzuwenden ist. Daß diese Kommission vom Regierungsrat, also von derselben Behörde ernannt wird, welche in letzter Instanz über die Anwendung der Verordnung zu entscheiden hat, macht sie natürlich noch nicht zur Partei und dafür, daß sie sich im vorliegenden Falle befangen gezeigt, sich also bei ihrem Befunde von anderen als sachlichen Beweggründen habe leiten lassen, fehlt jeder Beweis. Dasselbe trifft aber auch hinsichtlich der Berufung des Rekurrenten auf den § 10 der Verordnung, d. h. des Einwandes zu, daß die Anwendung der Verordnung deshalb unzulässig sei, weil sie für ihn unverhältnismäßigen und durch keine anderen Anordnungen zu vermeidenden Schaden zur Folge habe. Auch nach dieser Richtung beruht der angefochtene Entscheid auf eingehenden, sorgfältigen und durchaus sachlich gehaltenen Erwägungen, denen, auch wenn man sie nicht durchwegs für vollständig zutreffend halten wollte, keinesfalls der Vorwurf der Willkür gemacht werden kann, wie denn der Rekurrent selbst diesen nicht erhebt. Beigefügt werden mag erst in der Beschwerde an lediglich, daß selbstverständlich der — das Bundesgericht enthaltene — Hinweis auf die dem Rekurrenten durch die Auflösung der Verträge entgehenden Einnahmen mit dem Momente als gegenstandslos dahinfällt, wo man mit dem Regierungsrat annimmt, daß der Rekurrent, ohne seine vertraglichen Verpflichtungen zu verletzen, die streitigen Reklametafeln auch anderwärts aufstellen kann. Dafür aber, daß diese Annahme offenbar unrichtig wäre, liegt nichts vor. Wenn der Rekurrent geltend macht, daß die Anbringung auf alle Fälle im Kanton Zürich erfolgen müsse, diese Möglichkeit ihm aber durch den angefochtenen Entscheid entzogen werde, so hält auch diese Argumentation nicht Stich, da der Regierungsrat nicht, wie der Rekurs behauptet, jede Aufstellung der Reklamen im Kantonsgebiete schlechthin, sondern nur die Aufstellung „in ähnlicher Weise“, also an Stellen, wo dadurch das Landschafts- oder Ortschaftsbild verunstaltet würde, als unzulässig erklärt hat. 3. — Ob der Kanton den Rekurrenten für die Folgen des streitigen Eingriffs schadlos zu halten habe, hat das Bundesgericht nicht zu untersuchen, da diese Frage mit der hier zu entscheidenden, ob der Eingriff mit der Gewerbefreiheit verträglich sei, nichts zu tun hat und andere Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, aus denen sich die Entschädigungspflicht ergäbe, mit Ausnahme des § 10 der Heimatschutzverordnung, dessen Anwendbarkeit nach dem Gesagten vom Regierungsrat ohne Willkür verneint werden durfte, nicht angerufen worden sind; — erkannt: Der Rekurs wird abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.