

Begriff der «Prozessbeteiligten» im Sinne von Art. 161 OG das kantonale Prozessrecht massgebend sei. Das Urteil in Sachen Stücklin hat übrigens diese Auffassung ausdrücklich bestätigt.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass der Kassationskläger zur Erhebung der Kassationsbeschwerde nicht legitimiert ist.

Demnach hat der Kassationshof erkannt :

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

I. GLEICHHEIT VOR DEM GESETZ (RECHTSVERWEIGERUNG)

ÉGALITÉ DEVANT LA LOI (DÉNI DE JUSTICE)

33. Urteil vom 12. September 1919 i. S. Kanton Zürich gegen Kassationsgericht des Kantons Zürich.

Die §§ 1 u. 2 der zürch. Verordnung v. 9. Mai 1912 betr. den Natur- und Heimatschutz enthalten eine allgemeine Beschränkung der Verfügungsfreiheit des Grundeigentümers im Sinne von Art. 702 ZGB, für deren Geltendmachung der Staat nicht schadenersatzpflichtig ist. Unhaltbarkeit der gegenteiligen Auffassung vor Art. 4 B V.

A. — Der heutige Rekursbeklagte Widmer kam trotz der Abweisung seines früheren staatsrechtlichen Rekurses durch das Urteil des Bundesgerichts vom 30. Oktober 1913 (AS 39 I S. 549 ff.), auf dessen Inhalt hier Bezug genommen wird, der behördlichen Auflage, die Reklametafeln auf seinem Grundstück bei der Station Sihlbrugg zu beseitigen, innert der ihm gesetzten Frist (bis 1. Mai 1915) nicht nach. Die Auflage wurde deshalb zwangsweise vollstreckt. Hierauf belangte Widmer den Kanton Zürich im Zivilprozesswege auf Schadenersatz in der Höhe von 50,000 Fr. als dem kapitalisierten Werte des ihm durch das Verbot der Benutzung seines Grundstückes zur Aufstellung von Reklametafeln erwachsenden jährlichen Gewinnausfalls.

Das Bezirksgericht Zürich (IV. Abteilung) und das Obergericht des Kantons Zürich (I. Kammer) wiesen

diese Klage mit wesentlich folgender Begründung ab :
 Da die Ausübung des Natur- und Heimatschutzes durch § 3 der Verordnung vom 9. Mai 1912 den Verwaltungsbehörden allein übertragen sei, stehe dem kantonalen Richter eine Nachprüfung der Feststellung von Baudirektion und Regierungsrat, dass die Verordnung im Falle des Klägers anwendbar sei und die beanstandeten Reklametafeln ausschliesse, nicht zu. Könne somit von einem rechtswidrigen Vorgehen dem Kläger gegenüber nicht die Rede sein, so sei die Entschädigungspflicht des Staates aus Art. 41 ff. O R von vornherein ausgeschlossen. Eine Entschädigungspflicht für einen rechtmässigen staatlichen Eingriff aber bestehe nur, wenn und soweit sie durch Gesetz oder Verordnung ausdrücklich vorgesehen sei. Das sei jedoch hier nicht der Fall. Es handle sich um eine rechtssatzmässige Beschränkung in der Ausübung des Grundeigentums im öffentlichen Interesse, die nach allgemeiner Rechtslehre ohne Entschädigung zulässig sei, sofern sie den Betroffenen nicht in der gewöhnlichen Benutzung seines Eigentums hindere und dieses zur leeren Form herabsinken liesse, was beides hier nicht zutreffe.

Das Kassationsgericht des Kantons Zürich aber hiess die Nichtigkeitsbeschwerde Widmers gegen das obergerichtliche Urteil gut. Es hob mit Entscheidung vom 15. März 1919 dieses Urteil auf und wies den Prozess zur Entscheidung über die Höhe der Entschädigung an den Sachrichter zurück, indem es in Erwägung zog : « Dass im vorliegenden Falle ein spezielles, an eine einzelne Person gerichtetes Verbot ergangen ist, steht ausser Zweifel. Infolgedessen kommt für die Frage, ob eine Entschädigung zu gewähren ist oder nicht, in der Tat nicht § 182, Abs. 1 des EG und die darauf sich stützende VO zur Geltung, sondern der dritte Absatz des § 182. Er gewährt den Behörden in jedem einzelnen Falle das Recht der Zwangsenteignung. Macht der Staat aber von diesem Rechte Ge-

» brauch, so ist damit eine Sachlage geschaffen, bei der
 » Art. 4 der StV zur Anwendung gelangen muss. Die
 » Verfassung geht von dem Grundsatz aus, dass wohl-
 » verbene Privatrechte — nicht nur das Eigentum
 » (vergl. STRÄULI, Kommentar der Verfassung, Art. 4,
 » Note 1) — geschützt werden. Greift der Staat, aus
 » Gründen des öffentlichen Wohles, in diese Privat-
 » rechte ein, so ist das sein Recht. Allein er ist dann zur
 » Zahlung einer Entschädigung verpflichtet, deren Grösse
 » durch die Gerichte beurteilt werden muss. Auf dieser
 » Grundlage, unter Heranziehung des Art. 4 der StV,
 » ist § 182 Abs. 3 EG auszulegen. Darin, dass das nicht
 » geschah und die Heranziehung des Verfassungsarti-
 » kels unterblieb, liegt ein Widerspruch mit einer kla-
 » ren gesetzlichen Bestimmung. Der geltend gemachte
 » Kassationsgrund aus § 344 Ziffer 9 der ZPO ist also
 » gegeben... »

B. — Gegen diesen Entscheid des Kassationsgerichts hat der Regierungsrat des Kantons Zürich den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen, mit dem Antrag, der Entscheid sei unter Bestätigung des obergerichtlichen Urteils aufzuheben, und zwar wegen Verletzung des Art. 4 BV, des Art. 4 zürch. StV (wonach der Staat « wohlverbene Privatrechte » schützt und Zwangsabtretungen nur zulässig sind, wenn das öffentliche Wohl sie erheischt, und gegen gerechte Entschädigung) und des im Sinne der zürch. StV liegenden Grundsatzes der Trennung der Gewalten.

Er verweist zur Begründung auf zwei vorgelegte Rechtsgutachten des Professors Dr. FRITZ FLEINER in Zürich und des Rechtskonsulenten der Stadt Zürich, Dr. HANS MÜLLER, und bemerkt in Anlehnung an deren Ausführungen speziell zur Beschwerde aus Art. 4 BV wesentlich : Das Kassationsgericht gehe von der Voraussetzung aus, dass die Reklamen des Rekursbeklagten in Sihlbrugg grundsätzlich zulässig gewesen seien, während ihnen in Wirklichkeit die auf

§ 182 Abs. 1 und 2 zürch. EG zum ZGB beruhenden Vorschriften der Heimatschutzverordnung vom 9. Mai 1912 entgegengestanden hätten. Durch diese Vorschriften sei die Freiheit der Ausnutzung des Eigentums vom Standpunkte des Heimatschutzes aus (in gleicher Weise wie etwa durch die Bauvorschriften des Baugesetzes und der zugehörigen Bauverordnungen) eingeengt worden, und zwar gälten die Vorschriften für jeden Grundeigentümer ohne weiteres, ohne dass also ihre Anwendbarkeit auf die einzelnen Grundstücke besonders ausgesprochen werden müsse. Mit der Verfügung der kantonalen Baudirektion vom 8. Mai 1913 und ihrer späteren zwangsweisen Vollstreckung sei lediglich der allgemeinen gesetzlichen Beschränkung dem Rekursbeklagten gegenüber Nachachtung verschafft worden. Dieser Beschränkung seien auch zur Zeit des Erlasses der Heimatschutzbestimmungen bereits bestehende Reklamen, wie die in Frage stehenden, unterworfen, da nach § 2 Abs. 2 der Heimatschutzverordnung « die Anbringung oder der Fortbestand » heimatschutzwidriger Reklametafeln verboten sei. Die — übrigens in keiner Weise begründete — Annahme des Kassationsgerichts, es handle sich vorliegend um ein an den Rekursbeklagten gerichtetes spezielles Verbot, das einen gemäss § 182 Abs. 3 EG zum ZGB nur im Wege der Zwangsenteignung zulässigen und daher entschädigungspflichtigen Rechtsentzug bedeute, beruhe auf einer vollständig unhaltbaren, willkürlichen Auslegung des § 182 EG. Sie wäre in ihren Konsequenzen von verhängnisvoller Wirkung, indem sie den Vollzug allgemeiner Verwaltungsnormen vollständig verunmöglichen und die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden insoweit lahmlegen würde.

C. — Der Rekursbeklagte Widmer hat Abweisung des Rekurses beantragt. Er verteidigt den Standpunkt des Kassationsgerichts und macht ferner geltend, mit Rücksicht darauf, dass die fraglichen Reklametafeln

beim Inkrafttreten der Heimatschutzbestimmungen schon bestanden hätten, habe er ein wohlerworbenes Recht auf ihren Fortbestand, das gemäss Art. 4 zürch. StV nur gegen Entschädigung aufgehoben werden dürfe; das Kassationsgericht hätte seinen Entscheid in dieser Weise begründen können, ohne zu untersuchen, ob ein spezielles oder ein generelles Verbot vorliege.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Im Hinblick auf Art. 702 ZGB, wonach es den Kantonen und Gemeinden vorbehalten bleibt, « Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen, wie namentlich betreffend... die Erhaltung von Altertümern und Naturdenkmälern, die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung », hat das zürch. EG in § 182 einerseits (Abs. 1 und 2) den Regierungsrat und eventuell die Gemeinden ermächtigt, auf dem Verordnungswege einschlägige Schutzvorschriften zu erlassen, und anderseits (Abs. 3) Staat und Gemeinden für berechtigt erklärt, die Gegenstände des Heimatschutzes « auf dem Wege der Zwangsenteignung, insbesondere auch durch Errichtung einer öffentlichen Dienstbarkeit zu schützen und zugänglich zu machen ».

In Ausführung des § 182 Abs. 1 und 2 EG z. ZGB hat sodann der Regierungsrat die Verordnung vom 9. Mai 1912 « betreffend den Natur- und Heimatschutz » erlassen. Darin sind als zu schützende Gegenstände u. a. « Landschaftsbilder » von « bedeutender Schönheit » erwähnt (§ 1) und ist mit Bezug hierauf insbesondere « die Anbringung oder der Fortbestand von Reklametafeln... », die sie verunstalten oder in ihrer Erscheinung beeinträchtigen würden, untersagt (§ 2, spez. Abs. 2), jedoch mit dem allgemeinen Vorbehalt der Schlussbestimmung (§ 10), dass wenn « der durch die Anwendung der Verordnung verursachte Eingriff in das Eigentum

mit unverhältnismässigen Kosten verbunden» wäre, «die durch keine andere Anordnung vermieden werden können», von der Anwendung der Verordnung abgesehen werden soll, dass in solchen Fällen aber den zuständigen Behörden der Weg der Zwangseignung gemäss § 182 Abs. 3 EG offen steht.

Die §§ 1 und 2 dieser Verordnung enthalten unzweifelhaft eine allgemeine Beschränkung der Verfügungsfreiheit des Grundeigentümers, ähnlich etwa einer baupolizeilichen Grundeigentumsbeschränkung. Allgemeiner Charakter kommt ihr insofern zu, als zwar nicht alle Grundstücke schlechthin davon betroffen werden, wohl aber alle diejenigen, welche für den Heimatschutz in Betracht fallen, indem sie entweder selbst Gegenstand dieses Schutzes bilden oder mit einem solchen Gegenstande in wesentlichem Zusammenhange stehen. Ob diese Voraussetzung für ein bestimmtes Grundstück zutrifft, wird häufig nicht ohne weiteres feststehen. Es ist Sache der Verwaltungsbehörden, denen nach § 3 der Verordnung «die Ausübung des Natur- und Heimatschutzes» obliegt, im Zweifel oder im Streitfalle darüber zu entscheiden. Das geschieht insbesondere dadurch, dass sie gegenüber Vorkehren des Eigentümers, die sie als heimatschutzwidrig erachten, von Amtes wegen einschreiten, wie es im vorliegenden Falle seitens der kantonalen Baudirektion geschehen ist. Eine solche Verfügung der Verwaltungsbehörden hat nicht konstitutive, sondern bloss deklaratorische Bedeutung: sie bewirkt nicht die Aufhebung oder Beschränkung des privaten Grundeigentums zu Gunsten der Oeffentlichkeit, wie der Expropriationseingriff, sondern stellt fest, dass der Grundeigentümer mit der fraglichen Vorkehr sein Recht in Missachtung einer allgemeinen öffentlichrechtlichen Beschränkung seiner Verfügungsfreiheit überschritten hat. Es wird dadurch nicht eine an sich im Grundeigentum liegende Befugnis in einem bestimmten Falle dem Eigentümer entzogen,

sondern vielmehr eine der öffentlichen Rechtsordnung widersprechende und deshalb allgemein unzulässige Benutzung des Grund und Bodens im betreffenden Falle verhindert.

Ferner kann auch keinem Zweifel unterliegen, dass für diese allgemeine Beschränkung der Grundeigentumsbefugnisse und ihre Geltendmachung im einzelnen Falle der Staat nach der Meinung der Heimatschutzverordnung keine Entschädigung zu leisten hat. Nicht nur ist von einer solchen in den §§ 1 und 2 keine Rede, sondern daneben bestimmt der § 10, dass auf die Anwendung der Verordnung verzichtet und statt ihrer die Zwangseignung gemäss § 182 Abs. 3 EG zum ZGB durchgeführt werden soll, wenn jene mit unverhältnismässigen Kosten (für den betroffenen Eigentümer) verbunden wäre. Daraus geht klar hervor, dass sich der Eigentümer die — durch § 10 beschränkte — Anwendung der §§ 1 und 2 ohne Entschädigung gefallen lassen soll.

Diese klare Rechtslage hat das Kassationsgericht verkannt, indem es von der Annahme ausgegangen ist, es handle sich vorliegend um ein spezielles, an eine einzelne Person erlassenes Verbot und deshalb nicht um einen Fall des Abs. 1 von § 182 EG z. ZGB und der zugehörigen §§ 1 und 2 der Heimatschutzverordnung, sondern des Abs. 3, d. h. der Zwangseignung mit Entschädigungspflicht gemäss Art. 4 zürch. StV. Bei dieser Schlussfolgerung wird übersehen, dass die behördliche Weisung an den Rekursbeklagten, die Reklame tafeln auf seinem Grundstück bei Sihlbrugg zu entfernen, ergangen ist, um die allgemeine Eigentumsbeschränkung zu Gunsten des Heimatschutzes ihm gegenüber und für das fragliche Grundstück zur Geltung zu bringen, dass es sich also trotz der speziell nur seine Person betreffenden Verfügung um die Wahrung der allgemeinen Rechtsordnung handelt, wie sie in den auf § 182 Abs. 1 EG beruhenden §§ 1 und 2 der Heimat-

schutzverordnung enthalten ist, und nicht um einen besondern Eingriff in seine Rechte im Sinne des § 182 A b s. 3 EG (« Zwangsenteignung », insbesondere « Errihtung einer öffentlichen Dienstbarkeit » zu Lasten seines Grundeigentums). Dass das Enteignungsverfahren vorliegend nicht etwa auf Grund des § 10 der Heimatschutzverordnung durchzuführen war, ist von den zuständigen kantonalen Verwaltungsinstanzen und durch das frühere Urteil des Bundesgerichts endgültig entschieden worden. Die Argumentation des Kassationsgerichts ist durchaus unhaltbar. Der darin liegende Irrtum erscheint mit Rücksicht auf die hohe Stellung dieses Gerichts und darauf, dass es einem sorgfältig begründeten gegenteiligen Entscheide des kantonalen Sachrichters gegenüberstand, als derart schwerwiegend, dass er geradezu als willkürlich bezeichnet werden muss und das Einschreiten des Staatsgerichtshofes aus dem Gesichtspunkte des Art. 4 BV rechtfertigt.

Der Rekursbeklagte vertritt in seiner Vernehmlassung allerdings noch den weitem Rechtsstandpunkt, dass er jedenfalls deswegen entschädigungsberechtigt sei, weil er die fraglichen Reklametafeln vor Erlass der kantonalen Heimatschutzbestimmungen rechtmässig aufgestellt habe und ihm insofern durch das Verbot ihres Fortbestandes ein wohl erworbenes Recht entzogen worden sei, was gemäss Art. 4 StV nur gegen Entschädigung geschehen könne. Allein diese intertemporalrechtliche Frage ist in der kantonalen Kassationsinstanz noch nicht aufgeworfen und von ihr nicht geprüft worden. Das Bundesgericht hat daher um so weniger Anlass, sich heute damit zu befassen, als der Rekursbeklagte auch seinen Schadenersatzanspruch nicht etwa bloss aus der Beseitigung der seinerzeit rechtmässig aufgestellten Reklametafeln, sondern aus dem gegenwärtigen Verbot der Aufstellung solcher Reklamen überhaupt ableitet. Seine Prüfung hat sich vielmehr auf die — wie ausgeführt — vor Art.

4 BV nicht haltbare Begründung des angefochtenen Kassationsentscheides selbst zu beschränken.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Der Rekurs wird gutgeheissen und das Urteil des Kassationsgerichts des Kantons Zürich vom 15. März 1919 aufgehoben.

34. Urteil vom 11. Oktober 1919 i. S. Jäggli gegen Blind.

An den Ungehorsam gegenüber der Vorladung vor die Rekursinstanz, gemäss § 20 der zürch. Mieterschutzverordnung vom 17. September 1918, seitens der rekursbeklagten Partei darf nicht der Rechtsnachteil der « Anerkennung des Rekurses » geknüpft werden. Die gegenteilige Annahme bedeutet eine gegen Art. 4 BV verstossende Rechtsverweigerung.

A. — Mit Entscheid vom 12 u. 18. Juni 1919 hob das Mietamt der Stadt Zürich die vom heutigen Rekursbeklagten Blind an den heutigen Rekurrenten Jäggli auf den 1. Oktober 1919 erlassene Kündigung der Mietwohnung Jägglis im Hause Blinds, Landoltstrasse Nr. 3 in Zürich, als mieterschutzrechtlich unstatthaft auf. Gegen diesen Entscheid rekurrierte Blind an die Direktion der Justiz und Polizei des Kantons Zürich mit dem Antrag, der Entscheid sei aufzuheben und die Kündigung gutzuheissen. Mit Vorladung vom 19. August 1919 lud hierauf die Justiz- und Polizeidirektion den Rekursgegner Jäggli auf Freitag, den 22. August 1919, « zu einer persönlichen Einvernahme » auf das kantonale Mieterschutzbureau vor, unter der « Androhung, dass bei Nichterscheinen ohne rechtzeitige triftige Entschuldigung oder verspätetem Erscheinen ohne genügende Entschuldigung Anerkennung des Rekurses angenommen würde ». Am 21. August 1919 teilte Jäggli