

Zeitschrift: Jahrbuch vom Thuner- und Brienzersee
Herausgeber: Uferschutzverband Thuner- und Brienzersee
Band: - (1960)

Artikel: Einige Rechtsfragen aus dem Gebiet des Heimatschutzes
Autor: Rollier, Arist
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1096591>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 25.03.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Einige Rechtsfragen aus dem Gebiet des Heimatschutzes

Aus einem Vortrag, gehalten am 15. Dezember 1958 in Bern im «Bürgerhaus»
vor dem bernischen Juristenverein

Heimatschutz ist mehr als nur Rechtsfrage

Der Heimatschutz ist nicht in erster Linie ein Rechtsproblem, sondern weit eher eine Frage der Gesinnung, ja vielleicht sogar der Weltanschauung; die innere Verbundenheit mit der Geschichte und der gewachsenen Kultur unseres Volkes, mit der Natur und dem Antlitz unserer Heimat in Stadt und Land spielen bei ihm die größere Rolle als juristische Überlegungen. Wäre der Heimatschutz in seiner praktischen Tätigkeit allein auf rechtliche Vorkehren angewiesen, dann stünde es schlimm um seine Sache; er muß auf Schritt und Tritt durch Beraten, Aufklären, Überzeugen, durch Schaffen von Vorbildern, die zur Nachahmung reizen, durch Anprangern schlechter Beispiele, nicht zuletzt auch durch manchmal beträchtliche Geldbeiträge weit mehr zu erreichen suchen, als er nötigenfalls rechtlich erzwingen könnte.

In einem ersten Teil soll versucht werden, den Begriff des «Heimatschutzes» zu definieren und ihn gegen andere, verwandte Begriffe abzugrenzen; ein zweiter Teil wird sich mit der wohl praktisch bedeutsamsten Rechtsfrage des Heimatschutzes befassen, nämlich derjenigen, wie weit aus Gründen des Heimatschutzes ins Privateigentum eingegriffen werden dürfe, wie insbesondere der wichtige Begriff der «Verunstaltung» auszulegen sei, und wann aus dem Eingriff ins Privateigentum eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens fließt; im dritten Teil endlich soll auf einige Lücken von verschiedener Bedeutung in den eidgenössischen wie kantonalen gesetzlichen Vorschriften auf dem Gebiete des Heimatschutzes hingewiesen werden, oder, m. a. W., einige Wünsche de lege ferenda vom Standpunkt des Heimatschutzes aus angemeldet werden.

Wenn wir das Wesen des Heimatschutzes erfassen wollen, rechtfertigt es sich vielleicht, einen kurzen Blick auf die Gründe seiner Entstehung zu werfen.

Seit der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts ist in unserem Lande wie in ganz Europa eine ungeheure Entwicklung von Wirtschaft und Technik im Gange, die alle früheren Epochen weit in den Schatten stellt und mit ständig zunehmender Beschleunigung verläuft; parallel dazu und im Zusammenhang damit vermehrt sich unser Volk viel rascher als früher, und dank der in der Bundesverfassung gewährleisteten Freizügigkeit vollzogen und vollziehen sich gewaltige Umschichtungen. Zahllose Fabriken schießen aus dem Boden, ganze Industrielandschaften entstehen, ein Netz von Bahnlinien überzieht das Land, dem sich immer mehr und immer anspruchsvollere Straßenbauten zugesellen, Flugplätze gestalten die Landschaft um und verscheuchen mit ihrem Lärm in weitem Umkreis die Ruhe, riesige Staumauern schaffen neue Seen und legen dafür Flüsse trocken, Kraftwerk über Kraftwerk wird errichtet, ein engmaschiges Stromverteilungsnetz und ein nicht weniger dichtes Netz von Telephon- und Telegraphendrähten dringt bis in den hintersten Winkel, der Fremdenverkehr legt mit seinen Hotelbauten, Seilbahnen und Sesselliften seine schwere Hand mit Vorliebe gerade auf die schönsten Gegenden; dazu wachsen die Städte mit unheimlicher Geschwindigkeit, fressen sich mit ihren Wohnkolonien und Geschäftshäusern nach allen Seiten ins Land hinein, während sich gleichzeitig nicht nur in den Bergen, sondern auch im Mittelland die vom Verkehr abgelegenen Täler allmählich entvölkern und der bodenständige Bauernstand von Jahr zu Jahr zurückgeht. Es hätte keinen Sinn, diese Entwicklung, die unaufhaltsam vorwärtsschreitet und deren Nutzniesser wir bis zu einem gewissen Grade alle sind, in Bausch und Bogen verdammen oder gar — ein aussichtsloses Unterfangen — das Rad der Geschichte zurückdrehen zu wollen; aber ebenso falsch wäre es, die großen Gefahren zu verkennen, die sie mit sich bringt. Sie bedroht das Antlitz unserer Heimat, die Schönheit unserer Landschaft, unserer Dörfer, unserer Städte, unsere Baudenkmäler, die Zeugen unserer Geschichte, die Ufer unserer Seen und Flüsse, die Reinheit ihres Wassers, unsere einheimische Tier- und Pflanzenwelt, aber auch die überlieferte geistige Kultur unseres Volkes, seine Lieder, sein Brauchtum, seine Trachten, seine Volkskunst, in einem Worte: all das, was die Eigenart unserer Heimat ausmacht. Dieser Bedrohung zu wehren wurde vor einem halben Jahrhundert von weitblickenden Frauen und Män-

nern der Heimatschutz ins Leben gerufen. Unter diesem Begriff verstehen wir heute im allgemeinen drei verschiedene Dinge:

Drei verschiedene Begriffe «Heimatschutz»

Einmal die schweizerische Vereinigung für Heimatschutz, also eine juristische Person mit Statuten, einem Vorstand und Mitgliedern, oder auch ihre kantonalen Untersektionen, zu denen der Berner Heimatschutz gehört;

zum andern eine über die Vereinigung für Heimatschutz weit hinausgehende, nach Umfang und Zielsetzung unbestimmte und wechselnde Bewegung, welche manchmal sozusagen das ganze Volk erfaßt, aber auch mitunter den Namen «Heimatschutz» als beliebtes Deckmäntelchen für andere Zwecke mißbraucht;

zum dritten eine Aufgabe des Gemeinwesens, die es auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene durch die Mittel der Gesetzgebung und Verwaltung zu erfüllen strebt. Uns wird hier vor allem der zuletzt genannte Begriff des Heimatschutzes beschäftigen. Er ist, was die Zielsetzung anbelangt, eher enger als die beiden andern Begriffe. Ein Blick auf den Zweckparagraphen in den Satzungen der schweizerischen Vereinigung für Heimatschutz mag dies belegen; er lautet:

«§ 1. Der Schweizer Heimatschutz (schweizerische Vereinigung für Heimatschutz) hat den Zweck, die Schweiz in ihrer natürlichen und geschichtlich gewordenen Eigenart zu schützen und weiter zu entwickeln. Der Heimatschutz stellt sich namentlich folgende Aufgaben:

- a) Schutz der landschaftlichen Naturschönheiten vor jeder Art von Entstellung und gewinnsüchtigen Ausbeutung;
- b) Pflege der überlieferten ländlichen und bürgerlichen Bauweise; Schutz und Erhaltung charakteristischer Bauten;
- c) Förderung einer harmonischen Bauentwicklung;
- d) Erhaltung und Pflege der heimischen Gebräuche, Trachten, Mundarten, des Volksliedes und Volkstheaters;
- e) Förderung von Volkskunst und Handwerk;
- f) Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt.»

Aus dieser Zusammenstellung ist unschwer zu ersehen, daß nicht alle genannten Zwecke in vollem Umfange als Aufgaben des Gemeinwesens in Betracht kommen. Rechtlich von Bedeutung sind vor allem:

Heimatschutz als Staatsaufgabe

- a) der Schutz der landschaftlichen Naturschönheiten vor jeder Art der Entstellung; ob dagegen auch ihre gewinnsüchtige Ausbeutung vom Staate allgemein bekämpft werden kann und soll, ist im Hinblick auf die Handels- und Gewerbefreiheit fraglich;
- b) der Schutz und die Erhaltung charakteristischer Bauten; indessen ist die Pflege der überlieferten ländlichen und bürgerlichen Bauweise nicht unbedingt eine Staatsaufgabe;
- c) die Förderung einer harmonischen Bauentwicklung.

Zur Klarstellung des Begriffes «Heimatschutz» drängt sich noch eine kurze Abgrenzung gegenüber verwandten Begriffen und Vereinigungen ab. Seine Zielsetzung kann als umfassend bezeichnet werden, während andere, befreundete Vereinigungen, die durchwegs später entstanden sind, nur einen Teil seiner Ziele anstreben, sich gewissermaßen spezialisiert haben, was indirekt mit der Zeit auch eine teilweise Konzentration des Heimatschutzes auf die ihm ausschließlich verbliebenen Aufgaben zur Folge gehabt hat. So bezweckt beispielsweise der Naturschutz nur den Schutz des Landschaftsbildes und der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt, darüber hinaus allerdings auch noch die wissenschaftliche Naturforschung, mit der sich der Heimatschutz nicht abgibt; die Trachtenvereinigung setzt sich, wie schon ihr Name sagt, für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Trachten, aber auch für die Mundart, das Volkslied, die Volkstänze und das Brauchtum ein; die Uferschutzverbände verfolgen die Ziele des Heimatschutzes in einem begrenzten Gebiet. Eines besondern Hinweises bedarf die Landesplanung: Ihr Ziel ist die möglichst rationelle Ausnützung unseres — gemessen am Bedarf — immer rarer werdenden Bodens für die Zwecke des Wohnens, der Erholung, der Wirtschaft und des Verkehrs; dabei decken sich in der Praxis ihre Bestrebungen im einzelnen oft mit denen des Heimatschutzes, so verschieden die Ausgangspunkte auf den ersten Blick scheinen mögen.

Heimatschutz und Eigentumsfreiheit

Wir wollen uns nun derjenigen Rechtsfrage zuwenden, welcher auf dem Gebiete des Heimatschutzes praktisch die größte Bedeutung zukommt: *Wie weit darf aus Gründen des Heimatschutzes in das Privateigentum, vor allem*

ins private Grundeigentum eingegriffen werden, insbesondere: Wie weit darf aus Gründen des Heimatschutzes die Baufreiheit beschränkt werden?

Da die Rechtssetzung über das Bauwesen, soweit es sich um öffentliches Recht handelt, Sache der Kantone ist — mit einer nicht unwichtigen Ausnahme allerdings, die im dritten Teil noch kurz erörtert werden soll — sind zunächst die kantonalen gesetzlichen Grundlagen und die ihnen durch die Bundesgesetzgebung wie die Kantonsverfassung gezogenen Schranken zu betrachten.

Art. 702 ZGB besagt, daß dem Bunde, den Kantonen und Gemeinden vorbehalten sei, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohle aufzustellen, wie namentlich — u. a. — betreffend die Erhaltung von Altertümern und Naturdenkmälern sowie die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung. Hier handelt es sich nach konstanter Bundesgerichtspraxis, wie übrigens schon aus Art. 3 BV, Art. 6 ZGB und den Materialien zu Art. 702 ZGB klar hervorgeht, nicht etwa um die beschränkte Rückübertragung einer Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Kantone, sondern um einen echten Vorbehalt zugunsten der durch das ZGB grundsätzlich nicht eingeschränkten öffentlich-rechtlichen Gesetzgebungshoheit der Kantone, wobei die Aufzählung der Fälle keineswegs abschließend ist, m. a. W.: Den Kantonen steht es frei, im Rahmen ihrer durch Bundes- und Kantonsverfassung begrenzten Gesetzgebungshoheit auch zu anderen als den in Art. 702 ZGB aufgezählten öffentlich-rechtlichen Zwecken das Grundeigentum zu beschränken, und sie können außerdem auch bei den im zitierten Artikel erwähnten Zwecken über den Wortlaut des ZGB hinausgehen (vgl. u. a. BGE 41 I 468 ff., namentlich S. 483 f.; 57 I 207 ff.; 64 I 205 ff.; 71 I 438 ff.). Auf dem Gebiete des Heimatschutzes bedeutet dies: Die Kantone können nicht nur Vorschriften gegen die Verunstaltung, sondern auch gegen weniger schwere Eingriffe ins Landschaftsbild aufstellen, z. B. gegen wesentliche Beeinträchtigung, und sie können mit solchen Vorschriften nicht nur das Landschaftsbild und die Aussichtspunkte, sondern auch z. B. Ortschafts- und Straßenbilder schützen, wie dies der Kanton Bern in seinem Gesetz über die Bauvorschriften vom 26. 1. 1958 in Art. 5 Ziff. 5 getan hat, allerdings nur im Sinne einer Ermächtigung an die Gemeinden.

Eine wirkliche und sehr wichtige Beschränkung der kantonalen Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiete des Heimatschutzes enthält dagegen Art. 89 der Staatsverfassung, welcher die Unverletzlichkeit des Privateigentums gewährleistet; gegen seine Verletzung kann gestützt auf Art. 113 Ziff. 3 BV durch staatsrechtliche Beschwerde das Bundesgericht angerufen werden.

Wann ist Eigentumsbeschränkung aus Heimatschutzgründen erlaubt?

In seinem Entscheide Band 82 I 150 ff. hat das Bundesgericht, in Bestätigung seiner langjährigen frühern Praxis, auf S. 157 ausgeführt: «Eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zur Sicherung des Ortschafts- und Landschaftsbildes ist dann mit der Eigentumsgarantie vereinbar, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und, sofern sie in der Wirkung einer Enteignung gleichkommt, gegen Entschädigung erfolgt.» (Vgl. aus neuerer Zeit BGE 74 I 147 ff.; 76 I 334 ff.; 77 I 211 ff.; 78 I 424 ff.; 79 I 225 ff.; 81 I 26 ff.; 340 ff.) Dazu käme noch als weitere Voraussetzung die Verhältnismäßigkeit des Eingriffes, d. h. der Eingriff darf das Grundeigentum nicht stärker beschränken, als zur Erreichung des angestrebten Heimatschutz-Zweckes unbedingt erforderlich ist; dieser Gesichtspunkt soll hier aber nicht näher erörtert werden, da er allein einen ganzen Aufsatz füllen würde. (Vgl. hiezu u. a. den noch nicht veröffentlichten Entscheid des Bundesgerichtes vom 25. 6. 1958 betreffend Schutz des Hallwilersees.)

Im öffentlichen Interesse liegen Beschränkungen der Baufreiheit stets, wenn sie wirklich den Schutz des Landschafts- oder Ortschaftsbildes anstreben und dies nicht etwa ein bloßer Vorwand ist, hinter dem sich andere Zwecke verbergen (vgl. BGE 41 I 483 E. 2; 60 I 268). Schwieriger ist oft die Frage zu entscheiden, wie weit der Eingriff in die Baufreiheit durch ein kantonales Gesetz gedeckt sei. Das Bundesgericht stellt hier recht strenge Anforderungen, und zwar, wie bei allem Sinn für die Zwecke des Heimatschutzes betont werden muß, mit Recht; denn auch der Rechtsstaat, der den Einzelnen gegen behördliche Willkür schützt, gehört zu den Gütern, die dem Heimatschutz teuer sind. So hat unserer oberster Gerichtshof in Band 78 I 424 ff. erklärt, die Schaffung einer Landwirtschaftszone, in welcher einzig landwirtschaftliche Bauten erstellt werden dürfen, bedürfe einer *unzweideutigen* gesetzlichen Grundlage, weil es sich um einen sehr schweren und bisher in der Schweiz nicht üblichen Eingriff in die Eigentumsfreiheit handle; eine solche Grundlage fehle im Kanton Schaffhausen (es handelte sich um die Gemeinde Beringen). Dem ist beizufügen: Sie würde auch im Kanton Bern fehlen. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in das Gesetz über die Bauvorschriften scheiterte bekanntlich gerade an den Bedenken wegen Art. 89 der Staatsverfassung, so wünschbar sie an sich vom Standpunkt der Landesplanung und des Heimatschutzes aus gewesen wäre; es blieb lediglich die — praktisch hoffentlich gleichwohl wirksame — Möglichkeit, gemäß Art. 6 Abs. 3 des

Gesetzes in den als Landwirtschaftszone ausgeschiedenen Gebieten die Erschließung des Baulandes für nicht landwirtschaftliche Bauten durch Straßen, Kanalisations- und Werkleitungen ganz dem Bauherrn zu überbinden.

In ähnlicher Weise entschied das Bundesgericht in Band 81 I 26 ff., daß eine Planungsmaßnahme wie die Schaffung einer Hotelbauzone durch die Gemeinde Interlaken, in welcher einzig Hotelbauten zugelassen werden sollten, wegen deren geringen Rentabilität praktisch auf ein Bauverbot hinauslaufe und mit dem — seither aufgehobenen — bernischen Alignementsgesetz von 1894 nicht vereinbar sei; dieses gestatte das Anstreben wirtschaftspolitischer Ziele durch baupolizeiliche Maßnahmen nicht, und eine Verunstaltung des Straßenbildes, zu deren Abwehr das Gesetz angerufen werden könnte, sei durch einen nicht Hotelzwecken dienenden Bau keineswegs grundsätzlich zu befürchten.

Bernische Heimatschutzerlasse

Von den bernischen kantonalen Gesetzeserlassen, welche Eingriffe in die Freiheit des Grundeigentums aus Gründen des Heimatschutzes ermöglichen, ist an erster Stelle zu nennen Art. 83 EGzZGB, wonach der Regierungsrat berechtigt ist, auf dem Verordnungswege zum Schutze und zur Erhaltung von Altertümern, Naturdenkmälern, Alpenpflanzen und andern seltenen Pflanzen, zur Sicherung der Landschaften, Ortschaftsbilder und Aussichtspunkte vor *Verunstaltung* und zum Schutze von Heilquellen die nötigen Verfügungen zu treffen und Strafbestimmungen aufzustellen, wobei er auf dem Wege der Zwangsenteignung, insbesondere auch durch Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Dienstbarkeit, vorgehen kann; soweit er von dieser Berechtigung nicht Gebrauch macht, steht sie — unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat — den Gemeinden zu.

Der Regierungsrat hat von dieser Ermächtigung teilweise Gebrauch gemacht durch seine Verordnung vom 28. 10. 1911 betreffend den Schutz und die Sicherung der Landschaften, Ortschaftsbilder und Aussichtspunkte im Kanton Bern, nach deren § 1 die Errichtung neuer sowie die Erweiterung und Erhöhung bestehender Gebäude untersagt ist, sofern dadurch Landschaften, Ortschaftsbilder und Aussichtspunkte *verunstaltet* werden. Gestützt auf diese Verordnung kann jedermann, insbesondere auch der Heimatschutz, gegen ein Bauvorhaben wegen Verunstaltung des Ortschafts- oder Landschaftsbildes Einsprache erheben und den Entscheid des Regierungsratshalters über das Bau-

gesuch nötigenfalls durch Rekurs an den Regierungsrat weiterziehen (vgl. das Dekret betreffend das Verfahren zur Erlangung von Baubewilligungen und zur Beurteilung von Einsprachen gegen Bauten vom 13. 3. 1900). Gestützt auf Art. 83 EGzZGB kann aber auch der Regierungsrat, über die Verordnung vom 28. 10. 1911 hinausgehend, andere Maßnahmen zum Schutze des Landschafts- und Ortschaftsbildes vor Verunstaltung treffen, z. B. Bauverbots- und abgestufte Baubeschränkungszone an den Seeufern schaffen, eine Möglichkeit von der allerdings bisher leider nur sehr spärlich Gebrauch gemacht wurde.

Was ist eine Verunstaltung?

Die Bewilligung eines angefochtenen Bauvorhabens im erstgenannten Falle wie die Gesetzmäßigkeit des Bauverbots oder der Baubeschränkung im zweitgenannten hängen davon ab, was unter «Verunstaltung» des Landschafts- oder Ortschaftsbildes zu verstehen sei; wir wollen uns daher mit diesem praktisch bedeutsamen Begriff etwas näher befassen.

Die Bundesgerichtspraxis darüber, wenigstens soweit sie veröffentlicht wurde, zeichnet sich nicht durch übertriebene Klarheit und Einheitlichkeit aus. Während das Bundesgericht in Band 81 I 31 für das Vorliegen einer Verunstaltung verlangte, daß «die Neubaute eine häßliche und ärgerliche Wirkung schaffe», unter Hinweis auf einen alten Entscheid in BGE 39 I 556, wo dieselben Ausdrücke, aber nicht als Definition der Verunstaltung, gebraucht worden waren, äußerte es sich schon im folgenden Jahre in Band 82 I 102 ff. wesentlich zurückhaltender, nämlich: «Es muß sich um eine erheblich ungünstige Wirkung auf das Landschaftsbild handeln, also mehr als um ein bloßes ‚nicht Verschönern‘ oder ‚leicht Beeinträchtigen‘. Es muß ein Gegensatz zu Bestehendem vorhanden sein, der erheblich stört.» Im bereits erwähnten, noch nicht veröffentlichten Urteil vom 25. 6. 1958 betreffend Schutz des Hallwilersees führte es sogar aus: «Der dort — d. h. in § 93 des aargauischen EGzZGB — verwendete Ausdruck ‚Verunstaltung‘ darf nicht zu restriktiv ausgelegt werden; vielmehr umfaßt dieser Begriff auch die ‚erhebliche Beeinträchtigung‘ des Landschaftsbildes.»

Da es sich um einen ästhetischen Begriff handelt und sich über den Geschmack bekanntlich nicht streiten läßt, ist diese Unklarheit hinsichtlich des Begriffes «Verunstaltung» nicht weiter verwunderlich. Gleichwohl soll versucht werden, einige allgemeine Kriterien aufzustellen, nach denen sich be-

urteilen läßt, ob eine Verunstaltung vorliege oder nicht; z. T. decken sie sich mit den Ausführungen im zitierten Urteil Band 82 I 102 ff., z. T. weichen sie aber auch etwas von ihnen ab.

Wessen Geschmack ist maßgebend?

Es kommt nicht darauf an, wie jedermann empfindet, oder mit andern Worten: Eine Verunstaltung liegt nicht nur dann vor, wenn jedermann den fraglichen Bau «auf den ersten Blick als häßlich, abstossend und ärgerlich empfindet», eine vom Bundesgericht in einem unveröffentlichten Entscheid gewählte Definition. Wäre sie richtig, dann gäbe es überhaupt nie eine Verunstaltung; denn jemand fände sich immer, der gegen den geplanten Bau nichts einzuwenden hätte, und wäre es auch nur der Bauherr selber und sein Architekt oder aber die sehr zahlreichen Leute, die sich um die ästhetische Wirkung von Bauten überhaupt nicht kümmern.

Andererseits darf aber auch nicht nur auf das Urteil von Leuten mit besonders empfindlichem Geschmack oder gar mit einer sehr einseitigen Geschmacksrichtung abgestellt werden. Maßgebend muß vielmehr das gesunde Durchschnittsempfinden von solchen Leuten sein, die, ohne überempfindlich zu sein, doch einen gewissen Sinn dafür haben, was schön und häßlich ist, und denen das Antlitz unserer Heimat am Herzen liegt. Im allgemeinen entsprechen die kantonalen Heimatschutzkommissionen, die oft als beratende Instanzen beigezogen werden, diesen Anforderungen nicht schlecht (im Kanton Bern fehlt leider bisher eine solche Kommission).

Nur das Äußere zählt

Es kommt nur darauf an, wie das Bauwerk von außen aussieht. Das Innere spielt keine Rolle, sofern es nach außen nicht in Erscheinung tritt, weil beim Innern regelmäßig ein öffentliches Interesse am Eingreifen fehlen würde. Ganz bedeutungslos ist es aber doch nicht immer. Wenn beispielsweise die Stadt Bern in Art. 67 ihrer Bauordnung für die untere Altstadt — mit gewissen Einschränkungen — die Erhaltung nicht nur der Fassaden, sondern auch des Brandmauersystems vorschreibt, so u. a. deshalb, weil die Möglichkeit eines ungehemmten Innenausbaus unter Beibehaltung der alten Fassaden mit der Zeit zu förmlichen Theaterkulissen oder potemkinschen Dörfern führen müßte, bei denen auch von außen erkennbar Fassade und Inneres nicht

mehr übereinstimmten, indem z.B. bei äußerlich scheinbar getrennten Häusern innen am Abend eine durchgehende Neonbeleuchtung zu sehen wäre. (Darüber hinaus, das sei der Vollständigkeit halber erwähnt, ist das Brandmauersystem der untern Berner Altstadt vor allem auch als geschichtliches Dokument für den noch auf die Zähringerzeit zurückgehenden Stadtplan von Bedeutung.

Aus dem Gesagten ergibt sich auch, daß der Verwendungszweck eines Gebäudes bedeutungslos ist, soweit er die äußere Gestalt nicht nachteilig beeinflußt; aus diesem Grunde erklärte, wie erwähnt, das Bundesgericht in Band 81 I 26 ff., daß eine ausschließliche Hotelbauzone nicht mit dem Schutz des Straßenbildes vor Verunstaltung gerechtfertigt werden könne, weil ein Wohn- oder Geschäftshaus äußerlich genau so schön (oder auch unschön) aussehen könne wie ein Hotel, und im mehrfach zitierten Urteil vom 25.6.1958 bezeichnete es die Schaffung einer Zone am Hallwilersee, in welcher der Bau von Ferienhäusern verboten werden sollte, als unzulässig, weil nicht einzusehen sei, wieso Ferienhäuser das Landschaftsbild grundsätzlich mehr verunstalten sollen als Bauten mit anderer Zweckbestimmung.

Sichtbarkeit des Bauwerks

Es kommt darauf an, von wo aus, auf wie weite Entfernung und wie gut man das Bauwerk sehen kann. Bei einem Gebäude, das hinter andern Bauten versteckt bleiben, in eine Waldlichtung oder in eine tiefe Bodensenke zu stehen kommen soll, wird man, wenn überhaupt, viel weniger leicht eine Verunstaltung annehmen als bei einem weithin sichtbaren Bau. Nicht unbedenklich ist es dagegen, wenn man zu sehr darauf abstellt, ob das fragliche Bauwerk von einer viel befahrenen öffentlichen Straße aus gut gesehen werden kann, wie es das Bundesgericht bis zu einem gewissen Grade in Band 82 I 102 ff. getan hat; man darf nämlich nie vergessen, daß ein Haus in der Regel viele Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte stehen bleibt, und daß die Führung der Straßen in dieser Zeit leicht sogar mehrmals ändern kann.

Bauwerk und Umgebung

Von schlechthin entscheidender Bedeutung ist die Umgebung des Bauwerks. Ein solches ist selten für sich allein so häßlich, daß eine Verunstaltung an-

genommen werden könnte; erst der Umstand, daß es sich nicht in seine Umgebung einfügt, bewirkt dies. Je schöner die Umgebung ist, desto kritischer darf und muß ein Bau gewürdigt werden, desto mehr muß er sich ihr anpassen. An falscher Stelle wirkt das schönste architektonische Kunstwerk verunstaltend und umgekehrt. Kraß ausgedrückt: An den Fuß des Geltenschusses oder auf den Gipfel des Silberhorns gestellt würde sogar das Berner Rathaus verunstaltend wirken; anderseits könnte der schlimmste Fin-de-Siècle-Pseudopalast in einer Umgebung von seinesgleichen kaum stören. An der Kramgasse, einem der schönsten Straßenzüge Europas, empfinden wir alle das Konservatorium, an sich ein harmloses, gemäßigt modernes Bauwerk, als arge Verunstaltung; genau dasselbe Bauwerk würde in einem Außenquartier der Stadt kaum jemanden unangenehm auffallen. Je besser erhalten ein Stadtbild, ein Dorfbild oder ein Landschaftsbild ferner ist, desto eher können unpassende Neubauten als Verunstaltung bezeichnet werden; deshalb heißt es an solchen Orten den Anfängen wehren, wenn anders nicht die Schutzwürdigkeit des Bildes rasch verloren gehen soll, ganz abgesehen vom Vorwurf rechtsungleicher Behandlung, den spätere Bauinteressenten im Hinblick auf die frühere Bewilligung ähnlicher Bauten erheben könnten. So hat das Bundesgericht, immer noch im Entscheid Band 82 I 102 ff., das Vorliegen einer Verunstaltung bei einem geplanten Berner Oberländer Chalet etwas außerhalb von Füllinsdorf BL verneint, obschon es sich um einen durchaus ortsfremden, sich vom hochgiebeligen Basellandschäfter Steinhaus stark unterscheidenden Bautyp handelte, und zwar deshalb, weil sich in seiner Nähe bereits ein Kehrrichtablagungsplatz, eine unsymmetrische Lukarnenausbaute, eine turmähnliche Transformatorenstation, ein Haus mit Pultdach und eine Wellblechgarage befanden; hätte das Chalet jedoch in den verhältnismäßig gut erhaltenen Kern von Füllinsdorf gestellt werden sollen, dann hätte, wie das Bundesgericht betont, das Vorliegen einer Verunstaltung ohne Ermessensüberschreitung angenommen werden können.

Wehret den Anfängen!

Es rechtfertigt sich, mitunter für die Beurteilung der Frage, ob eine Verunstaltung vorliege, nicht nur auf den im konkreten Fall zur Diskussion stehenden Einzelbau abzustellen, sondern zu prüfen, ob dieser Bau nicht als Präzedenzfall wirken könnte, und ob dann nicht, wenn zahlreiche weitere Bauten

gleicher oder ähnlicher Art entstünden, sie in ihrer Gesamtheit verunstaltend wirken müssten. Immerhin ist bei der Anwendung dieses Grundsatzes Zurückhaltung am Platze, wenn anders nicht der Begriff der Verunstaltung so weit gefaßt werden soll, daß er mit der Freiheit des Eigentums nicht mehr vereinbar wäre. Nur dort, wo in naher Zukunft mit der ernsthaften Gefahr weiterer gleicher oder ähnlicher Bauten zu rechnen ist, darf auf deren voraussichtliche Gesamtwirkung abgestellt werden. So hat das Bundesgericht in einem noch unveröffentlichten Entscheid vom 17. 8. 1958 das Verbot der Errichtung eines kleinen Fischersteges am Sempachersee geschützt, obschon dieser Steg für sich allein anerkanntermaßen das Ufer noch nicht hätte verunstalten können, es begründete seinen Entscheid damit, daß eine Bewilligung dieses Steges angesichts des heutigen großen Bedürfnisses der Stadtbevölkerung, Wochenende und Ferien an Seeufern zu verbringen, sofort einer großen Zahl ähnlicher Bau- gesuche gerufen hätte, die aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht hätten abgelehnt werden können, und daß dann die Gesamtheit der entstehenden Anlagen der Uferlandschaft einen erheblichen Teil ihrer bisherigen Unberührt- heit und Schönheit genommen hätte. In einem weiteren nicht veröffentlichten Urteil vom 13. 2. 1931 i. S. Isler und Fürst, zitiert in BGE 60 I 271, hat das Bundesgericht in ähnlicher Weise ausgeführt: «Eine . . . Verunstaltung (des Ortsbildes) kann . . . ohne daß die einzelne Vorrichtung oder der einzelne Anschlag für sich allein ernstlich zu beanstanden wäre, auch schon durch die starke Häufung solcher Verunstaltungen innerhalb des Ortsgebietes eintreten, der mit dem einfachen Genehmigungszwang für die konkrete Vorlage in dem vom Rekurrenten verfochtenen Sinn nicht oder doch kaum in durchgreifender Weise zu begegnen wäre.» Hier handelte es sich allerdings nicht um ein Bau- werk, sondern um eine Reklame.

Zuständigkeit der bernischen Gemeinden

Das bernische Gesetz über die Bauvorschriften vom 26. 1. 1958 ermächtigt, wie erwähnt, in Art. 5 Ziff. 5 die Gemeinden, Vorschriften aufzustellen zur Verhütung von wesentlichen Beeinträchtigungen schöner oder geschichtlich wertvoller Landschafts-, Orts- und Straßenbilder, einschließlich See-, Fluß- und Bachufer. Wenn man nicht, wie es das Bundesgericht im zitierten Urteil vom 25. 6. 1958 getan hat, die «erhebliche Beeinträchtigung» der «Verunstal- tung» gleichsetzen will, was sich mit dem landläufigen Sprachgebrauch kaum

vereinbaren läßt, dann sind die bernischen Gemeinden mithin fortan ermächtigt, im Schutze von Ortschafts- und Landschaftsbildern noch weiter zu gehen als durch ein bloßes Verbot der Verunstaltung, das ja ohnehin schon auf Grund des kantonalen Rechtes gilt. Die Stadt Bern hat hievon bereits vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes in Art. 13 ihrer Bauordnung Gebrauch gemacht, indem sie jede «wesentliche Beeinträchtigung» des Stadt- und Landschaftsbildes verbot.

Wann ist das Gemeinwesen entschädigungspflichtig?

Wir haben uns bisher nur mit der Frage befaßt, wie weit aus Gründen des Heimatschutzes in die verfassungsmäßig gewährleistete Unverletzlichkeit des Eigentums eingegriffen werden könne, wann insbesondere eine Verunstaltung anzunehmen sei. Eine hievon völlig zu trennende Frage ist diejenige, wann aus einem Eingriff ins Privateigentum, namentlich in die Baufreiheit des Grundeigentümers, eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens fließe, oder anders ausgedrückt, wann eine sogenannte *materielle Enteignung* vorliege? Dieses weitschichtige Problem soll hier nur kurz gestreift werden:

Ein enteignungsähnlicher, Entschädigungspflicht nach sich ziehender Tatbestand liegt nach Bundesgerichtspraxis u. a. dann vor, wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmäßig ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache untersagt wird, oder wenn das Verbot die Benützung der Sache in außerordentlich hohem und empfindlichem Maße einschränkt und dabei ausnahmsweise ein einziger oder nur einzelne wenige Eigentümer so getroffen werden, daß diese ein allzu großes Opfer zugunsten des Gemeinwesens bringen müßten, sofern sie keine Entschädigung erhielten (vgl. u. a. BGE 69 I 241 f., 82 I 157).

Die zuletzt genannte Voraussetzung ist von Reichlin in einem Aufsatz über Rechtsfragen der Landesplanung, ZSR NF Band 66 S. 171 ff., scharf kritisiert worden, mit der Begründung, ob viel oder wenige Grundeigentümer betroffen würden, könne unmöglich ein geeignetes Kriterium für die Enteignungsähnlichkeit des Eingriffs sein, am allerwenigsten deswegen, weil bei vielen Betroffenen die auszuzahlenden Entschädigungen eine untragbare Höhe erreichen könnten. Ich halte diese Kritik grundsätzlich für berechtigt, mit der Einschränkung allerdings, daß die Zahl der Betroffenen doch eine gewisse Rolle spielt, insofern nämlich, als das Herausgreifen einiger weniger Grundeigentümer unter Verschonung der übrigen, die sich in ähnlicher Lage befinden, den Vor-

wurf der rechtsungleichen Behandlung begründen kann, was bei Erfassung einer großen Zahl von Grundeigentümern weniger leicht zutreffen dürfte.

Über die Frage, wann ein Bauverbot oder eine Baubeschränkung die Benützung des Grundeigentums in außerordentlich hohem und empfindlichem Maße einschränkt, läßt sich vielleicht kurz und allgemein gefaßt folgendes sagen:

Ein absolutes Bauverbot auf bisher überbautem Gebiet wird in der Regel stets als materielle Enteignung angesehen werden müssen, auf bisher unüberbautem Gebiet jedoch nur dann, wenn der Grundeigentümer in absehbarer Zukunft mit einer Überbauung seines Landes rechnen kann; ein brauchbares Indiz hierfür sind ernstgemeinte Offerten zu Baulandpreisen, die dem Grundeigentümer für sein Land gemacht wurden (vgl. unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 18. 6. 1952 i. S. Bäggli contra Regierungsrat Zürich).

Bloße Beschränkungen der Baufreiheit durch Vorschriften über Baulinien, Grenzabstände, Maximalhöhen, Dach- und Fassadengestaltung u. dgl. und ganz allgemein über das äußere Aussehen der Bauten bedeuten in der Regel keine materielle Enteignung, sofern durch sie das Bauen nicht praktisch verunmöglicht oder, was auf dasselbe herauskommt, in wirtschaftlich untragbarer Weise verteuert wird; dabei muß sich der Grundeigentümer unter Umständen auch ein völliges Bauverbot für einen Teil seines Grundstückes gefallen lassen, wenn der übrige Teil überbaut werden kann und sich im Gesamten gleichwohl eine wirtschaftlich tragbare Ausnützung des Grundstückes ergibt (vgl. BGE 82 I 150 ff.; Bundesgerichtsurteil vom 3. 6. 1946 i. S. Le Fort, ZSF NF Band 66 S. 408 a ff.); hierher gehören z. B. auch die Hofbaulinien in der untern Berner Altstadt).

«Heimatschutz als polizeirechtliches Problem»

Über das Verhältnis zwischen Eigentumsgarantie und Eingriffen des Gemeinwesens zum Schutze des Landschafts- und Ortschaftsbildes hat Karl Eb-nöther vor zwei Jahren eine bemerkenswerte Dissertation geschrieben mit dem Titel «Der Heimatschutz als polizeirechtliches Problem». Mit den rechtlichen Auffassungen des Verfassers, soweit die von ihm behandelten Probleme aufgegriffen wurden, gehe ich über weite Strecken einig. Seine im Schlußwort zusammengefaßten Postulate, daß die Grundsätze des Rechtsstaates, der Eigentumsgarantie, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der direkten Demokratie und des Föderalismus auch gegenüber den Anliegen des Heimatschutzes ge-

wahrt werden müssen, kann ich mit Überzeugung unterschreiben. Wenn indessen Ebnöther in der Einleitung zu seiner Dissertation in den öffentlich-rechtlichen Maßnahmen aus Gründen des Heimatschutzes geradezu eine Gefahr für den Rechtsstaat erblickt, dann scheint er mir doch stark zu übertreiben. Die Mächte der Wirtschaft, der Technik und des Verkehrs sind um ein Vielfaches stärker als der Heimatschutz, namentlich auch in ihrem Einfluß auf Gesetzgebung und Verwaltung; die Fälle, wo der Staat durchaus rechtmäßig Maßnahmen im Interesse des Heimatschutzes treffen könnte und dies doch nicht tut, sind daher unvergleichlich viel zahlreicher als die wenigen Fälle, wo er die von der Eigentumsgarantie gezogenen Grenzen überschreitet. Allzuoft haben wir Leute vom Heimatschutz den fatalen Eindruck, daß nicht nur das, was wir selber tun können, sondern auch dasjenige, was Staat und Gemeinde tun, nicht viel mehr als ein Tropfen auf einen heißen Stein sei.

Wünsche an den Gesetzgeber

Im letzten Teil dieses Aufsatzes sollen einige Wünsche de lege ferenda vom Standpunkt des Heimatschutzes aus angemeldet werden; da sie aus der praktischen Erfahrung heraus entstanden sind, haben sie z.T. unter sich wenig Zusammenhang, und ihre Tragweite ist sehr verschieden.

Bundesverfassungsartikel

Auf eidgenössischer Ebene ist das wichtigste Anliegen des Heimatschutzes die Schaffung eines *Heimat- und Naturschutzartikels in der Bundesverfassung*. Ohne auf die bisherigen Entwürfe eintreten zu wollen, möchte ich folgende Gründe nennen, die für einen solchen Artikel sprechen:

Einmal seine deklamatorische Bedeutung, die allein allerdings natürlich noch keine Verfassungsänderung rechtfertigt. Durch den Artikel sollen Heimat- und Naturschutz gewissermaßen von höchster Warte aus als wichtige öffentliche Aufgaben anerkannt werden, was ihrem Ideengut zweifellos mächtigen Auftrieb geben kann.

Materiell soll der Artikel zunächst sämtliche Organe des Bundes verpflichten, bei der Erfüllung der Aufgaben des Bundes den Gesichtspunkten von Heimat- und Naturschutz Rechnung zu tragen; diese Pflicht besteht heute erst

teilweise (z. B. in Art. 22 WRG, Art. 79 LWG, Art 9 des Enteignungsgesetzes). Außerdem soll der Bund ermächtigt werden, Heimat- und Naturschutzbestreben finanziell zu unterstützen. Das hat er allerdings schon bisher in gewissem Maße getan (vgl. z. B. Bundesbeschluß vom 14. 3. 1958 und Verordnung vom 26. 8. 1958 betreffend Förderung der Denkmalpflege), aber eigentlich ohne verfassungsmäßige Grundlage, wobei auch uns Leuten vom Heimatschutz nicht ganz wohl ist. Dann soll der Bund ermächtigt werden, Bestimmungen zum Schutze der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen und selbständige Maßnahmen zur Erhaltung von bedeutungsvollen Landschaften und Naturschönheiten zu treffen, sofern die Anordnungen der Kantone nicht ausreichen; es empfiehlt sich indessen, ihm die letztgenannte Kompetenz nur auf ausdrücklichen Wunsch der Kantone einzuräumen. Auf keinen Fall soll durch einen solchen Bundesverfassungsartikel etwa die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Heimat- und Naturschutzes allgemein zur Bundessache erklärt werden; sie muß grundsätzlich wie bisher Sache der Kantone bleiben.

Zum Schlusse möchte ich aber beifügen, daß auch die besten Gesetze und Verordnungen nur dann etwas nützen, wenn sie im richtigen Geiste angewendet werden, und daß, wie ich schon eingangs betont habe, mit Rechtsvorschriften allein der Schutz unserer Natur, des Anlitzes unserer Heimat in Stadt und Land, der Zeugen unserer Geschichte und unserer ganzen kulturellen Eigenart nicht gewährleistet werden kann. Die vornehmste Aufgabe des Heimatschutzes ist und bleibt es, sein Ideengut unermüdlich ins Volk hinaus zu tragen.