Urteilskopf

118 Ia 331

45. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 10. September 1992 i.S. Ehegatten S. und Mitb. gegen Einwohnergemeinde Niederried und Regierungsrat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 6 Ziff. 1 EMRK; kantonale Organisations- und Verfahrenshoheit.

Das Recht des Einzelnen auf einen unabhängigen Richter, der Nutzungspläne, soweit sie einen Enteignungstitel schaffen, umfassend auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen kann, ist bundesrechtlich verbindlich und rechtfertigt einen Eingriff in die kantonale Organisations- und Verfahrenshoheit durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes selbst dann, wenn es die Stimmberechtigten des Kantons im Rahmen einer Gesetzesrevision abgelehnt haben, die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen solche Pläne zuzulassen (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 6 ch. 1 CEDH; souveraineté cantonale en matière d'organisation administrative et de procédure judiciaire.

Lorsqu'un plan d'affectation confère le droit d'exproprier, la personne concernée a le droit d'obtenir que son recours contre l'adoption de ce plan soit jugé par une autorité judiciaire disposant d'un plein pouvoir d'examen. Cette garantie qui résulte du droit constitutionnel fédéral peut impliquer une restriction à la souveraineté cantonale en matière d'organisation et de procédure même lorsque le corps électoral avait refusé une loi qui ouvrait le recours de droit administratif contre de tels plans d'affectation (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 6 n. 1 CEDU; sovranità cantonale in materia di organizzazione amministrativa e di procedura giudiziaria.

Quando un piano di utilizzazione conferisce il diritto di espropriare, la persona interessata ha il diritto di ottenere che il suo ricorso contro l'adozione di questo piano sia esaminato da un'autorità giudiziaria indipendente che dispone di pieno potere d'esame. Questa garanzia, che risulta dal diritto costituzionale federale, può implicare una restrizione della sovranità cantonale in materia d'organizzazione e di procedura da parte della giurisprudenza del Tribunale federale anche quando l'elettorato cantonale ha rifiutato, nell'ambito di una revisione legislativa, di ammettere il ricorso cantonale di diritto amministrativo contro tali piani (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 332

BGE 118 Ia 331 S. 332

Vom 21. November bis 23. Dezember 1988 lag in der Gemeinde Niederried eine Uferschutzplanung öffentlich auf. Das Planwerk besteht aus dem Uferschutzplan, Überbauungsvorschriften und einem Realisierungsprogramm. Die Uferschutzplanung stützt sich auf das kantonale Gesetz über See- und Flussufer vom 6. Juni 1982 (See- und Flussufergesetz, SFG) und legt Uferschutzzonen, Baubeschränkungen und allgemein benützbare Freiflächen fest. Weiter ist der Bau eines Uferweges geplant. Gegen dieses Werk erhoben mehrere betroffene Eigentümer Einsprache. Am 14. April 1989 beschloss die Gemeindeversammlung von Niederried die Uferschutzplanung, welche von der Baudirektion des Kantons Bern mit Beschluss vom 14. Mai 1990 unter

Vornahme einzelner Änderungen genehmigt wurde. Die gegen diesen Genehmigungsbeschluss geführten Beschwerden wies der Regierungsrat des Kantons Bern am 16. Oktober 1991 ab. Mit staatsrechtlichen Beschwerden verlangen die Einsprecher die Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheides vom 16. Oktober 1991. Sie berufen sich namentlich auf eine Verletzung von Art. 4 und 22ter BV. Sodann rügen sie, Art. 6 Ziff. 1 EMRK werde verletzt, und sie führen an, mit der umstrittenen Uferschutzplanung werde der Gemeinde Niederried das Enteignungsrecht erteilt; sie hätten

BGE 118 Ia 331 S. 333

einen Anspruch darauf, dass ihre Sache von einem Richter gehört werde, dem eine umfassende Rechtskontrolle zustehe.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) (Vereinigung sämtlicher Beschwerden; vgl. Art. 40 OG in Verbindung im Art. 24 BZP; BGE 113 Ia 394 E. 1.) b) (Keine Verletzung des Anspruches auf rechtliches Gehör nach Art. 4 BV, wenn einer Partei die Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Verfahrens verweigert wird, sofern die umfassende Wahrung der Rechte eines Bürgers eine Akteneinsicht nicht gebietet; vgl. BGE 113 Ia 4 E. 4a mit Hinweisen.)

2. (Letztinstanzlichkeit. Rechtsmittel im Kanton Bern, Überweisung an das Berner Verwaltungsgericht (dazu eingehend BGE 118 Ia 214).)

3. a) Die Beschwerdeführer H. wenden in ihrer Vernehmlassung vom 24. August 1992 gegen dieses Vorgehen ein, im Rahmen der in den Jahren 1988 und 1989 beratenen und beschlossenen Revision des bernischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes sei nicht zuletzt mit Blick auf BGE 114 Ia 114 betreffend Schiessanlage "Grafeschüre" in Burgdorf die Frage diskutiert worden, ob die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Pläne, mit deren Genehmigung dem Gemeinwesen das Enteignungsrecht erteilt wird, zugelassen werden solle. Der bernische Grosse Rat habe dies in zwei Lesungen ausdrücklich abgelehnt. Daraus folge, dass das Verwaltungsrechtspflegegesetz zu dieser Frage eine bewusste Lücke aufweise. Es liege ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vor, welches nicht durch Richterrecht gebrochen werden dürfe. Ein Urteil des Verwaltungsgerichtes über eine Beschwerde gegen einen Plan, mit dessen Genehmigung das Enteignungsrecht erteilt werde, sei demzufolge nichtig. Weiter sei zu beachten, dass eine Rückweisung der vorliegenden Sache an das Verwaltungsgericht viele Fragen offen lasse. Einerseits könne nicht gesagt werden, dass der bernische Gesetzgeber - könnte er frei entscheiden - Beschwerden gegen die erwähnten Pläne dem Verwaltungsgericht zuweisen würde; er könne auch ein Spezialgericht schaffen. Anderseits schaffe eine Rückweisung an das Verwaltungsgericht das Problem, dass nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK die richterliche Überprüfung nur im Enteignungspunkt, nicht aber betreffend den umstrittenen Plan generell vorgeschrieben sei, was für das

BGE 118 Ia 331 S. 334

Verwaltungsgericht unhaltbare Abgrenzungsprobleme biete. Offen sei die Frage der Überprüfung von Enteignungstiteln in umfassenden Ortsplanungen. Einer eingehenden Regelung bedürfe sodann die Überprüfung in Plänen nach der Unterscheidung materieller und formeller Enteignung. Die Rüge der Unangemessenheit könne vor Verwaltungsgericht nicht vorgebracht werden (Art. 80 VRPG). Auch fehlten klare Bestimmungen über das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Die Beschwerdeführer wüssten nicht, welche Rügen sie erheben dürfen und welche nicht. Schliesslich müssten nicht nur das Verwaltungsrechtspflegegesetz, sondern namentlich auch das kantonale Baugesetz und das Enteignungsgesetz geändert werden. Die Einführung der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde bedinge eine formelle Gesetzesänderung, die nur dem Stimmvolk zustehe. Ein Urteil des Verwaltungsgerichtes in der hier vorliegenden Streitsache würde demgemäss die politischen Rechte der Beschwerdeführer verletzen. b) Diese Einwendungen sind unbegründet. Es trifft zwar zu, dass die Anwendung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zur Folge haben kann, dass in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie eingegriffen wird. Doch ist diese Autonomie nicht unbeschränkt. Wie das Bundesgericht im bereits mehrfach erwähnten BGE 118 Ia 214 in Erw. 1c ausführte, zählt der von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangte gerichtliche Rechtsschutz zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesrechts, denen die Kantone Rechnung zu tragen haben. Es gilt insoweit grundsätzlich nichts anderes als etwa mit Bezug auf die Anforderungen an das kantonale Verfahren, soweit diese aus Art. 4 und 58 BV abgeleitet werden (PETER SALADIN in Kommentar BV, Art. 3, Rz. 245). Das Recht auf einen unabhängigen Richter, der Pläne, soweit sie einen Enteignungstitel schaffen, umfassend auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen kann, ist hoch zu werten, zumal es für den Betroffenen zu einer klaren Verbesserung des Rechtsschutzes führt, was einen Eingriff in die Organisationshoheit der Kantone rechtfertigt (vgl. PETER SALADIN, a.a.O., Rz. 105). Unter diesen Umständen hat sich das Verwaltungsgericht zu Recht bereit erklärt, die vorliegenden Beschwerden an die Hand zu nehmen. Allein deshalb kann somit nicht gesagt werden, sein Urteil werde nichtig sein, wie dies die Beschwerdeführer H. meinen. Der Bundesgesetzgeber hat verschiedentlich im Bereich des Verfahrensrechtes in die Souveränitätsrechte der Kantone eingegriffen. Zu denken ist etwa an Art. 98a Abs. 1 OG gemäss Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom

4. Oktober 1991, nach welcher Bestimmung die Kantone richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen bestellen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist. Sodann ist insbesondere auf Art. 33 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) hinzuweisen. In einem den Kanton Luzern betreffenden Fall hat das Bundesgericht in Anwendung von Art. 33 RPG das Verwaltungsgericht mangels einer anderen in Frage kommenden unabhängigen Beschwerdebehörde im Sinne von Art. 33 RPG direkt verpflichtet, auf Beschwerden gegen vom Regierungsrat festgesetzte Nutzungspläne einzutreten, obwohl die Luzerner Baugesetzgebung Planungen von der Kontrolle durch das Verwaltungsgericht ausdrücklich ausnimmt (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichtes vom 31. Oktober 1990 i.S. Z. und Mitb. gegen Regierungsrat des Kantons Luzern, E. 3d). Es ist richtig, dass Eingriffe in die Organisationshoheit der Kantone seitens des Bundes grundsätzlich den kantonalen Stimmbürger binden. Doch wird dadurch seine Mitwirkung trotzdem nicht völlig ausgeschaltet (vgl. dazu etwa Art. 98a Abs. 2 OG in der Fassung vom 4. Oktober 1991). Es ist namentlich denkbar, dass der Kanton Bern für die Überprüfung von Plänen, die das Enteignungsrecht erteilen, ein besonderes Gericht schafft und dafür die nötigen Verfahrensbestimmungen erlässt. Auch hat der Kanton Bern zu prüfen, ob einzelne Bestimmungen der Bau-, Enteignungs- und Verfahrensgesetzgebung entsprechend der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes anzupassen sind. Die Beschlussfassung über die entsprechenden Änderungen steht im Rahmen des die politischen Rechte regelnden kantonalen (Verfassungs-)Rechts dem Stimmbürger zu. Dies steht einer Entgegennahme der vorliegenden Beschwerden durch das Verwaltungsgericht gestützt auf die bundesrechtliche Norm des Art. 6 Ziff. 1 EMRK ebensowenig entgegen wie im vorerwähnten, den Kanton Luzern betreffenden Fall, in welchem es um die Anwendung des Art. 33 RPG ging, zumal sich der Regierungsrat des Kantons Bern mit diesem Vorgehen - wie erwähnt - im Interesse einer Verbesserung des Rechtsschutzes der Privaten ausdrücklich einver-

standen erklärt hat. Auch den weiteren geäusserten Bedenken ist nicht zu folgen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer bestehen klare Regeln für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht; soweit diese verletzt werden, steht den Beschwerdeführern der Rechtsschutz zu. Was die Frage der zulässigen Rügen betrifft, kann auf die vorstehende Erw. 2d

und auf die nachstehende Erw. 4 verwiesen werden. Abgrenzungsprobleme bei der Überprüfung der umstrittenen Planung sind nicht zu sehen. Das Verwaltungsgericht hat entsprechende Befürchtungen zu Recht auch nicht geäussert. Dieses hat die Planung entsprechend den Einwendungen der Beschwerdeführer einer umfassenden Rechtskontrolle zu unterziehen und dabei namentlich zu prüfen, ob die für den Eigentumseingriff geltend gemachten öffentlichen Interessen die privaten überwiegen.