Urteilskopf

120 Ia 19

3. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. März 1994 i.S. R. gegen Schulgemeinde Fischenthal und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Anspruch auf richterliche Beurteilung einer Werkplanfestsetzung für einen Schulhausbau.

Der Anspruch auf eine richterliche Überprüfung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist grundsätzlich bereits vor der letzten kantonalen Instanz geltend zu machen (E. 2c).

Gegenüber der Festsetzung von Werkplänen nach zürcherischem Recht besteht ein Anspruch auf eine richterliche Überprüfung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK, da diese Pläne dem Werkträger das Enteignungsrecht erteilen (E. 3).

Vorliegend gewährleistet weder das kantonale Verfahren noch das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht den nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK erforderlichen gerichtlichen Rechtsschutz (E. 4).

Anweisung an den Kanton Zürich, dem Beschwerdeführer eine Gerichtsinstanz im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zur Verfügung zu stellen, welche den Sachverhalt und die Rechtsanwendung frei überprüft (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 6 par. 1 CEDH; droit au contrôle judiciaire du plan d'ouvrage adopté pour une construction scolaire.

Le droit au contrôle judiciaire garanti par l'art. 6 par. 1 CEDH doit en principe être invoqué déjà devant l'autorité cantonale de dernière instance (consid. 2c).

Il existe un droit au contrôle judiciaire d'un plan d'ouvrage de droit zurichois car ce plan confère le droit d'expropriation au maître de l'ouvrage (consid. 3).

En l'espèce, ni la procédure cantonale ni la procédure du recours de droit public devant le Tribunal fédéral n'assurent la protection judiciaire garantie par l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 4).

Injonction au canton de Zurich de fournir au recourant l'accès à un tribunal selon l'art. 6 par. 1 CEDH, qui contrôlera librement la constatation des faits et l'application du droit (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 6 par. 1 CEDU; diritto al controllo giudiziario di un piano dell'opera per la costruzione di un edificio scolastico.

Il diritto al controllo giudiziario garantito dall'art. 6 par. 1 CEDU dev'essere fatto valere, di regola, già dinanzi all'autorità cantonale di ultima istanza (consid. 2c).

Contro un piano dell'opera secondo il diritto zurighese sussiste il diritto a un controllo giudiziario ai sensi dell'art. 6 par. 1 CEDU, poiché questi piani conferiscono all'esecutore dell'opera il diritto di espropriare (consid. 3).

In concreto, né la procedura cantonale né quella di ricorso di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale assicurano la protezione giuridica necessaria garantita dall'art. 6 par. 1 CEDU (consid. 4).

Ingiunzione al Cantone di Zurigo di mettere a disposizione del ricorrente un tribunale ai sensi dell'art. 6 par. 1 CEDU, che controlli liberamente l'accertamento dei fatti e l'applicazione del diritto (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 20

BGE 120 Ia 19 S. 20

In der Gemeinde Fischenthal soll ein neues Oberstufenschulhaus gebaut werden, um den akuten Mangel an Schulräumen zu beheben. Zu diesem Zweck erwarb die Schulgemeinde am 27. Januar 1988 von der Erbengemeinschaft R. eine Landparzelle im Gebiet Burghalden in der Nähe der bereits bestehenden Schulanlagen im Ortsteil Schmittenbach. Der Kaufvertrag enthielt ein Rückkaufsrecht der Verkäufer für den Fall, dass bis am 31. Dezember 1989 kein "baurechtlich genehmigtes Projekt für öffentliche Bauten und Anlagen (Schulhaus)" vorliege. Das Bezirksgericht Hinwil sprach der Erbengemeinschaft R. am 9. Juli 1991 gestützt auf dieses Rückkaufsrecht das Eigentum an der fraglichen Parzelle wieder zu, da am 31. Dezember 1989 eine Baubewilligung für das geplante Schulhaus nicht vorhanden war. R. zahlte in der Folge seine Miterben aus und ist heute alleiniger Eigentümer des genannten Grundstücks.

BGE 120 Ia 19 S. 21

Zur Verwirklichung des Schulhausneubaus im Gebiet Burghalden wurden neben dem erwähnten, nachträglich gescheiterten freihändigen Landerwerb die folgenden Schritte unternommen: Am 5. Juli 1988 teilte die Gemeindeversammlung Fischenthal die vorgesehene Parzelle von der Wohnzone W2 in die Zone für öffentliche Bauten um. Der Regierungsrat des Kantons Zürich genehmigte am 20. Dezember 1989 das Raumprogramm und am 22. August 1990 das Projekt des neuen Oberstufenschulhauses Burghalden. Er sicherte der Gemeinde für die Realisierung des Vorhabens einen Staatsbeitrag zu. Die Schulgemeindeversammlung bewilligte am 27. April 1990 einen Kredit für den Schulhausneubau, und der Gemeinderat Fischenthal erteilte am 6. Juni 1990 die dafür erforderliche Baubewilligung. Die Gemeindeversammlung Fischenthal beschloss ferner am 10. Dezember 1990 eine Änderung des kommunalen Richtplans, mit welchem der Bereich Burghalden/Schmittenbach vom Wohngebiet zum Gebiet mit hohem Anteil öffentlicher Bauten umgeteilt sowie an dieser Stelle der Standort für ein Oberstufenschulhaus festgesetzt wurde. Die Schulgemeinde Fischenthal versuchte nach der erwähnten Rückübertragung des für den Schulhausbau vorgesehenen Lands an die Verkäufer erneut, von diesen die fragliche Parzelle auf vertraglichem Weg zu erwerben. Die zu diesem Zweck geführten Verhandlungen blieben jedoch ohne Erfolg. Die Schulpflege Fischenthal setzte darauf am 18. März 1992 zur Sicherung des Schulhausbaus auf der Parzelle von R. einen Werkplan fest. Gleichzeitig wurden indessen auch weitere Standorte für das neue Schulhaus geprüft, um das zur Realisierung im Gebiet Burghalden erforderlich gewordene Enteignungsverfahren zu vermeiden. Die von der Schulpflege, der Rechnungsprüfungskommission und der Lehrerschaft von Fischenthal befürwortete Variante "Mühlebach" lehnte die Erziehungsdirektion aus Kostengründen ab und verlangte die Weiterverfolgung des Projekts "Burghalden". R. focht die Festsetzung des Werkplans auf seiner Parzelle mit Rekurs bei der Baurekurskommission III an. Diese wies das Rechtsmittel am 23. September 1992 ab, soweit sie darauf eintrat. Gegen diesen Entscheid erhob R. Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich, welcher am 28. April 1993 abgewiesen wurde. Ein gegen den Rekursentscheid eingereichtes Revisionsgesuch wies der Regierungsrat am 3. November 1993 ebenfalls ab. R. hat gegen die Entscheide des Regierungsrats vom 28. April 1993 und vom 3. November 1993 je eine staatsrechtliche Beschwerde

beim Bundesgericht eingereicht. Er beantragt die Aufhebung der beiden angefochtenen Entscheide. Neben einer Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 4 BV) und des Anspruchs auf einen unabhängigen und unparteiischen Richter (Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 4 und 58 BV) rügt der Beschwerdeführer, die Festsetzung des fraglichen Werkplans verletze den Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 4 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV).

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der erste angefochtene Entscheid bestätigt die Zulässigkeit der fraglichen Werkplanfestsetzung. Der zweite verneint die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften bzw. die versehentliche Nichtberücksichtigung aktenkundiger Tatsachen im ersten Verfahren betreffend die Festsetzung des Werkplans. a) Nach Art. 84 Abs. 1 OG können kantonale Erlasse und Verfügungen (Entscheide) mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Ein solcher anfechtbarer Hoheitsakt liegt nur vor, wenn dadurch die Rechtsstellung des Bürgers in verbindlicher Weise festgelegt wird (BGE 118 Ia 165 E. 2a S. 168; BGE 113 Ia 232 E. 1 S. 234 f.). Der Regierungsrat weist in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass der umstrittene Werkplan - trotz des irreführenden Titels des angefochtenen Entscheids - noch nicht genehmigt sei. Grundsätzlich sind zwar Rechtsmittelentscheide über die Festsetzung von Nutzungsplänen erst nach Vorliegen der Genehmigung mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar, da sie erst damit rechtsverbindlich werden (Art. 26 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]). Mit Rücksicht auf die besondere Ordnung des Planfestsetzungsverfahrens im Kanton Zürich tritt das Bundesgericht jedoch auf staatsrechtliche Beschwerden gegen Nutzungspläne auch dann ein, wenn die Genehmigung bezüglich des fraglichen Grundstücks noch nicht vorliegt (BGE 118 Ia 165 E. 2a S. 168 f.). Die Entscheide des Regierungsrats vom 28. April 1993 und 3. November 1993 können somit mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. b) Nach Art. 86 Abs. 1 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zulässig. Das zürcherische Recht sieht in § 67 lit. a und b des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959 (VRG) gegen Urteile des Regierungsrats und des Verwaltungsgerichts ein

kassatorisches Rechtsmittel vor, das grundsätzlich ergriffen werden muss, bevor entsprechende Rügen mit staatsrechtlicher Beschwerde dem Bundesgericht unterbreitet werden können (BGE 110 Ia 136 E. 2 S. 137 f.; BGE 106 Ia 52 E. 1b S. 54 f.; BGE 101 Ia 298 E. 1a S. 299 f.). Der Beschwerdeführer hat in Übereinstimmung mit dieser Rechtslage gegen das erste Urteil des Regierungsrats vom 28. April 1993 nicht nur eine staatsrechtliche Beschwerde, sondern auch ein Revisionsgesuch beim Regierungsrat eingereicht. In seiner zweiten Beschwerde gegen den Entscheid vom 3. November 1993 rügt er nicht allein Verfassungsverletzungen dieses letzteren Entscheids, sondern auch solche des ersten vom 28. April 1993, die er in seiner ersten Beschwerde noch nicht vorgebracht hat. Der Regierungsrat ist der Auffassung, auf diese neuen Rügen könne nicht eingetreten werden, da sie bereits in der Beschwerde gegen den ersten Entscheid hätten geltend gemacht werden müssen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts verlangt in Fällen, in denen neben dem letztinstanzlichen auch noch ein diesem vorangehender Entscheid mitangefochten werden kann, nicht, dass einzelne Rügen

bereits vor dem letztinstanzlichen Entscheid zu erheben sind. Es müssen mit anderen Worten die Einwendungen, die zwar mit staatsrechtlicher Beschwerde vor Bundesgericht, aber nicht oder nicht im gleichem Umfang vor der letzten kantonalen Instanz vorgebracht werden können, nicht bereits neben der Einlegung des letzten kantonalen Rechtsmittels mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Es ist vielmehr zulässig, diese Rügen auch noch im Anschluss an den letzten kantonalen Entscheid mit staatsrechtlicher Beschwerde vorzubringen. Voraussetzung ist allerdings, dass der Beschwerdeführer die Aufhebung beider Hoheitsakte verlangt (BGE 115 Ia 414 E. 1 S. 415; BGE 110 Ia 136 E. 3b S. 138 f.; BGE 94 I 459 E. 2b/bb S. 462 f.). Im vorliegenden Fall beantragt der Beschwerdeführer mit seiner zweiten Beschwerde ausdrücklich zwar lediglich die Aufhebung des Revisionsentscheids. Er stellt aber zugleich den Antrag, die neu eingereichte zweite Beschwerde zusammen mit der bereits eingereichten ersten zu behandeln, in welcher er die Aufhebung des ersten Entscheids beantragt. Darin kann sinngemäss eine Mitanfechtung auch des ersten Entscheids durch die zweite Beschwerde gesehen werden. Es ist daher ebenfalls auf die erst in der zweiten Beschwerde erhobenen Rügen gegen den ersten Entscheid einzutreten.
c) Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde an das Bundesgericht geltend, der Anspruch auf eine Beurteilung seiner

Sache durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK sei verletzt. Der Regierungsrat hält diese Rüge für unzulässig, da sie erstmals im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren erhoben werde. Ihre Geltendmachung erst vor Bundesgericht verstosse gegen Treu und Glauben. aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat der Rechtsuchende gewisse Mängel des Verfahrens sofort nach deren Kenntnis zu rügen. Es widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben, diejenigen Einwände erst nach dem Ergehen eines ungünstigen Entscheids in einem anschliessenden Rechtsmittelverfahren zu erheben, die bei rechtzeitiger Geltendmachung im vorangehenden Verfahren noch hätten behoben werden können (vgl. BGE 119 Ia 221 E. 5a S. 228 f. sowie JEAN-FRANÇOIS EGLI, La protection de la bonne foi dans le procès, in: Giurisdizione costituzionale e Giurisdizione amministrativa, 1992, S. 239 f.). Aus diesem Grund hat beispielsweise derjenige, der einen Richter oder Beamten wegen Befangenheit ablehnen will, das entsprechende Begehren unverzüglich zu stellen, nachdem er vom Ablehnungsgrund Kenntnis erlangt hat; lässt er sich stillschweigend auf den Prozess ein, verwirkt er sein Ablehnungsrecht (BGE 117 Ia 322 E. 1c S. 323; BGE 116 Ia 485 E. 2c S. 487; BGE 114 Ia 278 E. 3e S. 280). bb) Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt auch bei der Geltendmachung einer Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. BGE 119 Ia 221 E. 5 S. 227 ff.). In der jüngsten Praxis wurde allerdings die erstmalige Anrufung dieser Bestimmung vor Bundesgericht wiederholt zugelassen. Dies geschah im Zusammenhang mit der Geltendmachung des Anspruchs auf einen richterlichen Rechtsschutz aus der Erwägung, dass Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht ausschliesst, dass zunächst eine Verwaltungsbehörde entscheidet und dass erst deren Entscheid bei einem Gericht angefochten werden kann. Es wurde davon ausgegangen, dass für den Rechtsuchenden unter diesen Umständen kein Anlass bestehe, die Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bereits bei einer nichtrichterlichen letzten kantonalen Instanz geltend zu machen (BGE 119 Ia 88 E. 1b S. 91; nicht veröffentlichtes Urteil vom 13. Juli 1993 i.S. Fondation C. c. Commune de Montreux, E. 3b; vgl. auch BGE 117 Ia 522 E. 3a S. 526). In einem Entscheid führte das Bundesgericht auch aus, der Beschwerdeführer sei nicht verpflichtet gewesen, die Öffentlichkeit des Verfahrens gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK bereits im kantonalen Verfahren zu verlangen, da in diesem Zeitpunkt die Rechtslage gemäss der Praxis des Europäischen

Gerichtshofs für Menschenrechte noch nicht völlig klar gewesen sei (BGE 117 Ia 491 E. 2a S. 495). In der Zwischenzeit hat sich die Situation in den Fällen geändert, in denen - wie in der vorliegenden Sache (vgl. nachstehend E. 3a) - über die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK eine gefestigte Rechtsprechung besteht. Ferner ist zu beachten, dass die neuere Praxis des Bundesgerichts die Kantone verpflichtet, auch in den Fällen einen Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügenden gerichtlichen Rechtsschutz sicherzustellen, in denen er nach der massgebenden kantonalen Gesetzgebung noch nicht besteht. In dieser Situation haben sie die gerichtliche Überprüfung direkt gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu gewährleisten, sei es durch eine konventionskonforme Auslegung bestehender Vorschriften, sei es durch den Erlass einer Übergangsregelung durch Verordnung oder durch die Bezeichnung des Gerichts im Einzelfall (BGE 118 Ia 331 E. 3 S. 333 ff.). Das setzt aber voraus, dass rechtzeitig bekannt ist, ob der Rechtsuchende eine gerichtliche Beurteilung seiner Sache verlangt, damit das Nötige zur Erfüllung eines solchen Begehrens vorgekehrt werden kann. Will daher der Rechtsuchende schon vor der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK seine sich aus dieser Bestimmung ergebenden Rechte geltend machen, so darf von ihm nach Treu und Glauben erwartet werden, dass er die entsprechende Rüge bereits vor der letztinstanzlichen kantonalen Verwaltungsbehörde und nicht erst vor Bundesgericht erhebt. Dies gibt dem Kanton die Möglichkeit, rechtzeitig einen konventionskonformen richterlichen Rechtsschutz zur Verfügung zu stellen. Dadurch lassen sich unnötige Verfahrensverzögerungen und eine Anrufung des Bundesgerichts vermeiden. Aus diesen Gründen ist anzunehmen, dass derjenige, der vor der letzten kantonalen Instanz eine richterliche Überprüfung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht verlangt, auf dieses Recht verzichtet. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte steht dieser Pflicht zur rechtzeitigen Geltendmachung des Anspruchs auf einen gerichtlichen Rechtsschutz nicht entgegen. Sie hält vielmehr den Verzicht auf sich aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebende Rechte auch dann für zulässig, wenn sie von grundsätzlicher Bedeutung sind. Erforderlich ist jedoch, dass ein solcher Verzicht unzweideutig ist und keinen öffentlichen Interessen zuwiderläuft. Er kann ausdrücklich oder sinngemäss aufgrund der Umstände erfolgen (Urteil Håkansson und Sturesson vom 21. Februar 1990, Série A, Nr. 171-A, Ziff. 66; vgl. auch BGE 119 Ib 311

E. 6d S. 330). Ein Verzicht kann auch darin liegen, dass ein Rechtsuchender seine Rechte nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK in einer Situation nicht geltend macht, in der man dies von ihm erwarten darf (Urteil Schuler-Zgraggen vom 24. Juni 1993, Série A, Nr. 263, Ziff. 58; BGE 119 Ia 221 E. 5b S. 229 f.). Wie erwähnt, ist es nach Treu und Glauben jedenfalls in Fällen, in denen nach der Rechtsprechung die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK feststeht, vom Rechtsuchenden zu erwarten, dass er eine richterliche Beurteilung seiner Sache bereits vor der letzten kantonalen Instanz verlangt. Andernfalls erscheint auch nach der erwähnten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die Annahme eines Verzichts angebracht. Der Anspruch auf eine richterliche Überprüfung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist somit grundsätzlich bereits vor der letzten kantonalen Instanz zu erheben. Die Unterlassung der Geltendmachung ist als Verzicht auf dieses Recht anzusehen. cc) Diese Regel stellt gegenüber der dargestellten bisherigen Praxis eine Verschärfung dar. Dem Beschwerdeführer, der die bisher geltenden Anforderungen an das Verfahren eingehalten hat, darf daraus kein Nachteil erwachsen (103 Ib 197 E. 4 S. 201 f.). Im vorliegenden Fall ist daher die erstmalige Erhebung der Rüge der Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vor Bundesgericht zuzulassen. Der Beschwerdeführer hat überdies in seinem Revisionsbegehren an den Regierungsrat "eindringlich um Gewährleistung eines fairen gerichtlichen Verfahrens unter Respektierung des Anspruchs des Gesuchstellers auf Beachtung der ihm im Zusammenhang mit dem zivilrechtlichen Charakter der Streitsache zustehenden Verfahrensgarantien (Art. 58 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK)" ersucht. Dieses zwar knappe, aber hinreichend deutlich formulierte Begehren ist als genügende Geltendmachung des Anspruchs auf eine richterliche Überprüfung bereits vor der letzten kantonalen Instanz anzusehen. Auf die Rüge der Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK wäre somit auch nach der neuen verschärften Praxis einzutreten. d) Die übrigen Voraussetzungen der Beschwerdeführung sind ebenfalls gegeben. Auf die

beiden staatsrechtlichen Beschwerden ist daher einzutreten.

3. Der Beschwerdeführer sieht eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK darin, dass er die umstrittene Frage, ob die Festsetzung eines Werkplans auf seinem Grundstück zulässig sei, keinem unabhängigen Gericht zur Beurteilung vorlegen könne. Nach seiner Auffassung vermag vorliegend das bundesgerichtliche Verfahren

die Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht zu erfüllen, da auch Sachverhaltsfeststellungen umstritten seien, welche im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren nicht frei überprüft würden. a) Wie das Bundesgericht schon mehrfach festgehalten hat, fallen Enteignungsverfahren nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Der von einer Enteignung Betroffene hat Anspruch darauf, dass nicht nur die Entschädigungsfrage, sondern auch die Zulässigkeit der Enteignung im Streitfalle von einem Gericht beurteilt wird, das zumindest den Sachverhalt und das anwendbare Recht frei überprüft (BGE 119 Ia 88 E. 3b S. 92; BGE 118 Ia 372 E. 6a S. 381; BGE 118 Ia 223 E. 1c S. 227). Auch die Festsetzung von Plänen, mit denen dem Gemeinwesen das Enteignungsrecht erteilt wird, hat den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu genügen, wenn in einem späteren Verfahren dieses Recht nicht mehr bestritten werden kann (BGE 119 Ia 88 E. 3b S. 92, 321 E. 6a/bb S. 329; BGE 118 Ia 223 E. 1c S. 227). b) Der Werkplan des zürcherischen Rechts dient der Landsicherung für öffentliche Werke (§ 114 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 [PBG]). Er gibt über den ungefähren Standort der geplanten Bauten und über deren genauen Landbedarf Aufschluss (§ 114 Abs. 3 PBG). Die Genehmigung des Werkplans schliesst die Erteilung des Enteignungsrechts ein (§ 116 PBG). Das Bundesgericht hat bereits in einem anderen Zusammenhang erklärt, dass beim Erlass von Werkplänen nach zürcherischem Recht ein Anspruch auf eine Kontrolle durch ein Gericht gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK bestehe, da diese Pläne dem Werkträger das Enteignungsrecht erteilen (Urteil vom 11. November 1992 in ZBl 94/1993 447 f. E. 5b/bb). Im vorliegenden Fall steht freilich die Genehmigung des Werkplans durch den Regierungsrat noch aus, welche gemäss § 116 PBG dem Träger des Werks das Enteignungsrecht erst einräumt. Die Erteilung der Genehmigung ist allerdings nach einem durchgeführten Rechtsmittelverfahren, in dem der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz ebenfalls beteiligt ist, regelmässig nur eine reine Formsache. Dies ist auch der Grund, warum auf staatsrechtliche Beschwerden gegen Nutzungsplanfestsetzungen im Kanton Zürich trotz einer noch ausstehenden Genehmigung eingetreten wird (vgl. vorn E. 2a und BGE 118 Ia 165 E. 2a S. 169). Im vorliegenden Fall erklärt der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung, er werde nach Abschluss der staatsrechtlichen

Beschwerdeverfahren den Werkplan ohne weitere Zusätze genehmigen. Er weist zudem ausdrücklich darauf hin, dass es unzweckmässig wäre, die von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangte Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht erst im Anschluss an die Genehmigung vorzusehen. Sie würde in der Tat der dem zürcherischen Recht zugrundeliegenden Ordnung widersprechen, nach der das Rechtsmittelverfahren vor der Plangenehmigung abgeschlossen wird und diese letztere erst hernach als blosse Formsache erfolgt. Über die Zulässigkeit eines Werkplans mit Enteignungsrecht wird somit bereits vor dessen Genehmigung entschieden, weshalb auch der nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK erforderliche gerichtliche Rechtsschutz bereits gegenüber der der Genehmigung vorangehenden Festsetzung zu gewährleisten ist. Aus diesen Gründen hat der Beschwerdeführer Anspruch darauf, die umstrittene Werkplanfestsetzung durch eine Gerichtsinstanz gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK überprüfen zu lassen.

4. a) Nach der geltenden Gesetzgebung können Rechtsmittelentscheide des Zürcher Regierungsrats über Werkplanfestsetzungen nicht bei einem kantonalen Gericht angefochten werden. Der Regierungsrat selber stellt aber auch als Rechtsmittelbehörde kein Gericht dar und genügt daher den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht (vgl. BGE 119 Ia 88 E. 5a S. 95; BGE 117 Ia 378 E. 5c S. 385; BGE 115 Ia 183 E. 4b S. 187). Die Schulgemeinde Fischenthal wendet ein, dem Anspruch auf richterliche Beurteilung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK sei im vorliegenden Fall dadurch nachgelebt worden, dass der Beschwerdeführer die Werkplanfestsetzung bei der Baurekurskommission habe überprüfen lassen können. Das Bundesgericht hat in einem neueren Entscheid gestützt auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zwar angedeutet, dass die Baurekurskommissionen im Kanton Zürich als Gericht im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK angesehen werden könnten (nicht veröffentlichtes Urteil vom 28. Januar 1993 i.S. M. c. Gemeinde Oberglatt, E. 5a). Vorliegend schloss der Entscheid der Baurekurskommission jedoch den kantonalen Instanzenzug nicht ab. Vielmehr wurde anschliessend der Regierungsrat angerufen, der die Sache nochmals mit voller Kognition überprüfte (vgl. § 20 Abs. 1 VRG), als Rechtsmittelinstanz aber wie erwähnt die Voraussetzungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht erfüllte. Auch wenn es ausreicht, dass während des ganzen Verfahrens ein dieser Bestimmung genügender gerichtlicher Rechtsschutz wenigstens einmal gewährleistet ist (vgl. CLAUDE ROUILLER, La protection juridique

en matière d'aménagement du territoire par la combinaison des art. 6 par. 1 CEDH, 33 LAT et 98a OJ: complémentarité ou plénitude?, RSJ 90/1994 26; MARK E. VILLIGER, a.a.O., N. 408), so kann dieser jedoch nicht in jedem beliebigen Verfahrensstadium erfolgen. Ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist nicht garantiert, wenn der von einem unabhängigen Gericht ergangene Entscheid durch eine obere nicht richterliche Instanz mit voller Kognition überprüft werden kann und diese davon auch Gebrauch macht, indem sie wie im vorliegenden Fall in erheblichem Umfang neue Sachverhaltsfeststellungen trifft.
Es ergibt sich somit, dass das bisher durchlaufene Rechtsmittelverfahren im Kanton Zürich den Anspruch des Beschwerdeführers auf eine Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht erfüllt. b) Allerdings stellt sich die Frage, ob nicht das Verwaltungsgericht gestützt auf § 44 lit. d VRG im Rahmen des Enteignungsverfahrens gemäss § 24 des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879 (AbtrG) ebenfalls die Zulässigkeit der vorangegangenen Werkplanfestsetzung überprüfen könnte, wie dies das Bundesgericht in einzelnen Entscheiden angetönt hat (vgl. BGE 118 Ia 372 E. 6c S. 382 f.; Urteil vom 11. November 1992 in ZBl 94/1993 477 f. E. 5b/bb; nicht veröffentlichtes Urteil vom 28. Januar 1993 i.S. M. c. Gemeinde Oberglatt, E. 5b). Der Regierungsrat hält indessen in seiner Vernehmlassung ein solches Vorgehen mit Recht für unzweckmässig. Nach der gesetzlichen Ordnung erfolgt die Erteilung des Enteignungsrechts mit der Genehmigung des Werkplans, während im Planauflageverfahren lediglich noch Einwendungen nach § 24 AbtrG zugelassen sind. Eine uneingeschränkte akzessorische Überprüfung der Werkplanfestsetzung in diesem späteren Stadium stünde im Widerspruch mit den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu aufgestellten Grundsätzen (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3b S. 211; BGE 111 Ia 129 E. 3d S. 131; BGE 106 Ia 383 E. 3c S. 387). Es wäre aber auch unter praktischen Gesichtspunkten wenig sinnvoll, wenn der Grundsatzentscheid über den Standort eines öffentlichen Werks nachträglich im Zusammenhang mit dem konkreten Projekt wieder in Frage gestellt werden könnte. Eine solche Lösung liesse sich überdies mit dem bereits dargestellten Verhältnis von Rechtsmittelweg und Genehmigung (E. 3b) im Kanton Zürich nicht vereinbaren. Es ist aus diesen Gründen bereits gegen die Planfestsetzung ein Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügender Rechtsschutz zu gewährleisten.

Einen solchen stellt das kantonale Recht wie gezeigt dem Beschwerdeführer nicht zur Verfügung. c) Unter diesen Umständen bleibt schliesslich zu prüfen, ob im vorliegenden Fall das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren dem Beschwerdeführer den erforderlichen richterlichen Rechtsschutz zu bieten vermag, wie dies der Regierungsrat und die Schulgemeinde Fischenthal geltend machen. Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangt zumindest eine freie richterliche Überprüfung des Sachverhalts und der Rechtsfragen, dagegen nicht eine Ermessenskontrolle (BGE 119 Ia 88 E. 5c/aa S. 95 f.; BGE 117 Ia 497 E. 2d und e S. 501 ff.; BGE 115 Ia 189 E. 4b S. 190 f.). Das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren vermag diese Anforderungen nur zu erfüllen, wenn der Sachverhalt nicht bestritten ist und wenn die sich aus der Verfassungskontrolle ergebende Beschränkung bei der Überprüfung der gesetzlichen Grundlage nicht zum Zuge kommt (BGE 119 Ia 88 E. 5c/aa und bb S. 96; BGE 118 Ia 372 E. 6a S. 381; BGE 117 Ia 497 E. 2c-e S. 501 ff.). Sachverhaltsfragen prüft das Bundesgericht im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür, so dass es insoweit den gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK gebotenen Rechtsschutz nicht zu gewährleisten vermag (BGE 117 Ia 497 E. 2d S. 502; BGE 115 Ia 384 E. 3 S. 386; BGE 114 Ia 114 E. 4c/ch S. 128). Nur wenn Sachverhaltsfeststellungen umstritten sind, die sich ohne weiteres als offensichtlich zutreffend oder unzutreffend erweisen, kann das Bundesgericht ausnahmsweise über eine blosse Willkürprüfung hinausgehen, um unnötige prozessuale Weiterungen zu vermeiden. Der Beschwerdeführer kritisiert im Zusammenhang mit der Standortwahl für das neue Schulhaus zahlreiche Sachverhaltsfeststellungen des Regierungsrats. Umstritten sind verschiedene tatsächliche Aspekte der geprüften Alternativstandorte, unter anderem die örtlichen Verbindungen, die Distanzen, der Geländeverlauf sowie die Kosten. Aber auch bezüglich des Schulhausprojekts Burghalden selber ist der Sachverhalt nicht unbestritten. Nach der dargestellten Rechtsprechung vermag das Bundesgericht bei dieser Sachlage den nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK erforderlichen Rechtsschutz im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren nicht sicherzustellen. d) Da vorliegend weder das kantonale noch das bundesgerichtliche Verfahren den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügt, ist die vom Beschwerdeführer gerügte Verletzung dieser Norm begründet. Es sei beigefügt, dass das Bundesgericht dem Kanton Zürich im Blick auf das festgestellte Ungenügen des Rechtsschutzes

wiederholt nahegelegt hat, gegen die das Enteignungsrecht einschliessende Festsetzung von Werkplänen und Baulinien eine Beschwerde an ein kantonales Gericht im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorzusehen (BGE 118 Ia 372 E. 6d S. 383; Urteil vom 11. November 1992 in ZBl 94/1993 478 E. 5b/cc; vgl. auch KARL SPÜHLER, Der Rechtsschutz von Privaten und Gemeinden im Raumplanungsrecht, ZBl 90/1989 118 f.).

5. Die staatsrechtlichen Beschwerden sind aus diesen Gründen gutzuheissen. Der von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangte gerichtliche Rechtsschutz zählt zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesrechts, denen die Kantone Rechnung zu tragen haben (BGE 119 Ia 88 E. 7 S. 98; BGE 118 Ia 331 E. 3b S. 334; BGE 118 Ia 223 E. 1c S. 227). Der Kanton Zürich hat dem Beschwerdeführer eine Gerichtsinstanz im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zur Verfügung zu stellen, welche die angefochtenen Entscheide in bezug auf den Sachverhalt und die Rechtsanwendung frei überprüft.