

Entscheidungen Jurisprudence

1252

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht / Droit constitutionnel et administratif

1.3. Grundrechte / Droits fondamentaux

(1) EMRK 6 Ziff. 1. BV 22^{ter}. RPG 33. Die Unterschützstellung eines architektonisch wertvollen Gebäudes betrifft eine Streitigkeit über "Droits de caractère civil"/"Civil rights". Aus dem dadurch anwendbaren EMRK 6 Ziff. 1 folgt ein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung. Zuständigkeit von Bund und/oder Kantonen zur Erfüllung dieser Garantie?

Tribunal Fédéral, Ie Cour de droit public, 24 février 1993, X., Compagnie d'assurances sur la vie contre l'arrêté rendu le 21 août 1992 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud (1P.575/1992), recours de droit public. **BGE 119 Ia 88**

Zusammenfassung des Entscheides:

Die beschwerdeführende Versicherungsgesellschaft ist Eigentümerin eines in der Stadt Lausanne gelegenen Grundstücks, auf dem sich das Gebäude Bel-Air Métropole erhebt. Das Gebäude wurde von 1929–1931 gebaut und lehnt sich an die architektonischen Prinzipien der Chicagoer Schule an. Das "Métropole" enthält u. a. einen Zuschauersaal mit 1600 Plätzen, ursprünglich zur Reproduktion von Stummfilmen mit einem Orchester konzipiert. Später diente der Saal für Theater- und Konzertaufführungen. 1989 stellten die Eigentümerin des Gebäudes und die Saalmieterin ein Baugesuch, nach dem der grosse Saal in vier kleinere Kinosäle umgebaut werden sollte. Das kantonale Baudepartement hatte sich 1990 dem Projekt widersetzt und das Gebäude vorsorglich unter Heimatschutz gestellt. Nach einem Antrag des Baudepartementes und einer Konsultation der Bäuagesuchsteller hat der Regierungsrat als erste und einzige Instanz eine Schutzverfügung erlassen und das Gebäude in das Inventar der nicht klassifizierten, aber geschützten Monumente aufgenommen. Das beabsichtigte Bauvorhaben kann infolgedessen nicht ausgeführt werden. Die Klassierung und Inventarisierung des Grundstückes wirkt sich für die Eigentümerin als quasi-enteignungsähnlicher Tatbestand aus (E. 4b). Da die Schutzverfügung im Kanton Waadt nicht gerichtlich überprüft werden kann, widerspricht das Waadtländer Verfahren Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

Bemerkungen:

1. Dieses Urteil beschäftigt sich praktisch mit denselben Problemen, wie sie in BGE 118 Ia 331 und 353 (vgl. dazu die Besprechung von Y. HANGARTNER, AJP/PJA 1993 79 ff.) bereits dargelegt wurden. Es darf daher an dieser Stelle auch auf jene Ausführungen verwiesen werden.

2. Die Schutzverfügung geht von der Waadtländer Kantonsregierung als einziger Instanz aus (E. 5a). Der Rekurs an das (neue) Waadtländer Verwaltungsgericht, welches seit dem 1.7.1991 die Baurekurskommission ablöste, ist ausgeschlossen (vgl. 79^{bis} Abs. 2 KV VD). Denn die Akte des Kantonsparlamentes oder der Regierung sind beim Verwaltungsgericht unanfechtbar. Die Regelung, wonach

die Regierung kein Verwaltungsgericht "über sich duldet", ist wenig erstaunlich, hatte sich doch die Waadtländer Regierung mit seltener Hartnäckigkeit gegen die Verwaltungsgerichtsbarkeit gewehrt (vgl. H. PFLEGHARD, Regierung als Rechtsmittelinstanz, Zürich 1984, 71 f.). Ein Rechtsmittel gegen die Schutzverfügung ist nicht vorgesehen. In E. 6 wird eingehend dargelegt, dass eine solche Ordnung dem Art. 33 RPG widerspricht, der gegen kantonale Planungsmassnahmen mindestens ein Rechtsmittel vorschreibt.

3. Das Bundesgericht stellt in E. 3b fest, dass es den Begriff der "droits et obligations de caractère civil" des Art. 6 Ziff. 1 EMRK genau gleich weit interpretiere wie die Konventionsorgane. Im folgenden stellt es die Rechtsprechung des Gerichtshofes ausführlich dar und erwähnt zahlreiche Entscheide, wo eine staatliche Massnahme die Rechte eines (Grund-)Eigentümers beschränkte: Nach der inzwischen gefestigten Praxis des Gerichtshofes handelt es sich um "droits de caractère civil": Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist auf den vorliegenden Sachverhalt offensichtlich anwendbar (vgl. zum Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK: A. KLEY-STRULLER, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Band 85, Zürich 1993, N. 19 ff.).

4. Die EMRK ist grundsätzlich als unmittelbar anwendbares Recht ausgestaltet; von den Konventionsorganen war noch nie in Zweifel gezogen worden, dass dies auch für Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt. Dies ist insofern erstaunlich, als die schwächere, aber allgemeinere Garantie des Art. 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz) vielfach als nicht unmittelbar anwendbar angesehen wurde (vgl. J. FROWEIN/W. PEUKERT, EMRK-Kommentar, Kehl a.Rh. 1985, N 11 zu Art. 11 EMRK m. w. H.). Beide Garantien setzen nämlich den Kontext eines bereits eingerichteten und funktionierenden Beschwerde- und Rechtsschutzsystems voraus (L. WILDHABER, Erfahrungen mit der EMRK, ZSR 1979 II 229 ff., insb. 339). Dasselbe Problem stellt sich übrigens auch bei Art. 2 des 7. Zusatzprotokoll zur EMRK, der in Strafsachen eine zweite Gerichtsinstanz garantiert. Art. 6 Ziff. 1 EMRK kann und muss von den kantonalen Verwaltungsgerichten und vom Bundesgericht unmittelbar angewendet werden, selbst wenn der Gesetzgeber ein Rechtsmittel bewusst ausschliessen wollte (vgl. Y. HANGARTNER, Besprechung von BGE 118 Ia 331 und 353, AJP/PJA 1993 79 ff., Ziff. 5). Der Gesetzgeber hat die Verwaltungsgerichte entweder nach dem *System der Generalklausel* (z. B. Bund und Kanton Bern mit Ausnahmen; Kantone Zug und Schaffhausen [fast] ohne Ausnahmen) oder nach dem *System der Enumeration* (z. B. Kantone Zürich, Aargau, Genf, Graubünden) eingerichtet. Fehlt bei der Generalklausel der Gerichtszugang, weil ein Ausnahmetatbestand gegeben ist, so kann sich das Verwaltungsgericht durch die Nichtanwendung der Ausnahmebestimmung zuständig erklären. Beim Enumerationsmodell muss das Verwaltungsgericht die Zuständigkeit direkt durch die Berufung auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK begründen. Beide Metho-

den tun dem Art. 6 Ziff. 1 EMRK Genüge. Die seit dem Bundesgerichtsurteil vom 17.12.1992 (AJP/PJA 1993 333 ff. oder EuGRZ 1993 72 ff.) festgestellte vorbehaltlose Geltung des Art. 6 Ziff. 1 EMRK führt in der juristischen Praxis zu einer ungewohnten Situation: Auch ohne gesetzliche Grundlage sind die Verwaltungsgerichte zur Beurteilung zuständig. Nachdem nun schon einige Bundesgerichtsurteile ergangen sind, welche diese unmittelbare Geltung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bestätigen, sollten die kantonalen Verwaltungsgerichte nunmehr selber die Initiative ergreifen und sich zuständig erklären, wenn sie – innerhalb des weiten Anwendungsbereiches von Art. 6 EMRK – angerufen werden. Der Umweg über Lausanne erscheint in dem Masse, wie sich diese Rechtsprechung gefestigt hat, unnötig. Der Anwendungsbereich des Art. 6 Ziff. 1 EMRK wird stets deutlicher; jedenfalls im Hinblick auf die Rechte von (Grund-) Eigentümern hat der Gerichtshof schon vor Jahren festgehalten, dass deren Beeinträchtigung durch Bauverbote, Bausperren oder Planungsmassnahmen einer Gerichtskontrolle bedarf (vgl. KLEY-STRULLER, Gerichtsschutzgarantie, a. a. O., N 31). Selbstverständlich ist es aus Gründen der Rechtssicherheit und des Legalitätsprinzips mehr als wünschbar, wenn die kantonalen Gesetzgeber und auch der Bundesgesetzgeber die Verfahrensgesetze ändern und den Gerichtszugang im von Art. 6 Ziff. 1 EMRK geforderten Umfang öffnen. Die Kantone sind überdies gemäss Art. 98a OG bis zum 15.2.1997 verpflichtet, für Streitigkeiten aus dem Bundesverwaltungsgericht allgemeine Verwaltungsgerichte einzusetzen (vgl. AS 1992 337).

5. Als einziges gerichtliches, aber ausserordentliches Rechtsmittel gegen kantonale, verwaltungsinterne Verfahren – wie das vorliegende – bleibt die staatsrechtliche Beschwerde. Diese kann aber den im kantonalen Verfahren fehlenden Gerichtszugang nicht heilen, weil die Kognition des Bundesgerichtes als Verfassungsgericht zu eng ist: Es kann sich nur mit den Rechtsfragen befassen, ob ein kantonaler Akt verfassungsmässige Rechte oder in Staatsverträgen festgeschriebene Rechte verletzt (Rechtsweggarantie des Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV). Das Bundesgericht prüft bei einem leichten Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 22^{ter} BV) nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür, ob eine genügende gesetzliche Grundlage gegeben ist. Handelt es sich um einen schweren Eingriff, so prüft es diese Frage frei. Im übrigen prüft es immer frei, ob die Eigentumsbeschränkung einem öffentlichen Interesse entspricht und verhältnismässig ist (E. 5c bb; BGE 117 Ia 419). Grundsätzlich kann das Bundesgericht Tatsachenfragen nicht überprüfen; es sei denn, die Tatsachenfeststellungen würden ihrerseits das materielle Willkürverbot des Art. 4 BV verletzen (E. 5c aa). Im vorliegenden Fall dreht sich die Auseinandersetzung um die Schutzwürdigkeit des "Métropole". Die Eigentümerin behauptet, dass der Regierungsrat nicht in Rechnung gestellt habe, dass die bereits erfolgten baulichen Änderungen den architektonischen Wert und die Schutzbedürftigkeit des Gebäudes aufheben. Da das Bundesgericht diese Tatsachen-

fragen nicht überprüfen kann, heilt das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren den fehlenden Gerichtszugang nicht.

6. Ein Gerichtszugang ist im "zivilrechtlichen" Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nur dann genügend, wenn das Gericht *alle Rechtsfragen sowie die Tatsachenfragen überprüfen* kann. Hingegen ist eine Ermessenskontrolle nicht nötig (vgl. KLEY-STRULLER, Rechtsschutzgarantie, a. a. O., N 63f). Zusätzlich muss das Gericht alle Gesichtspunkte eines fair trial einhalten, so namentlich die Verfahrensöffentlichkeit, die angemessene Dauer und die Waffengleichheit der Parteien. Besteht ein Instanzenzug, so ist Art. 6 Ziff. 1 EMRK auch auf die oberinstanzlichen Verfahren anwendbar, allerdings mit der Einschränkung, dass die Verfahrensgarantien der spezifischen Funktion des Rechtsmittels angepasst werden (KLEY-STRULLER, Rechtsschutzgarantie, a. a. O., N 69 ff.). So kann die staatsrechtliche Beschwerde als ein ausserordentliches Rechtsmittel zum Schutze der Grundrechte bestehen bleiben.

7. Die Frage, welches bundesstaatliche Gemeinwesen den gerichtlichen Rechtsschutz gewähren muss, ist im vorliegenden Fall eindeutig zu beantworten. Die Grundrechte, auch die Verfahrensgarantien des Art. 4 BV, Art. 6 Ziff. 1 oder Art. 13 EMRK ändern die bundesstaatliche Kompetenzverteilung nicht (vgl. Y. HANGARTNER, Kommentierung von BGE 118 Ia 331 und 353, AJP/PJA 1993 80; KLEY-STRULLER, Rechtsschutzgarantie, a. a. O., N 87). Im vorliegenden Fall handelt es sich beim Schutz historisch wertvoller Bauten um eine Angelegenheit der Kantone. Die Frage ist ebenso eindeutig zu beantworten, wenn der Bund eine Angelegenheit allein regelt und vollzieht. In Angelegenheiten, wo der Bund die Gesetzgebungskompetenz, die Kantone aber die Vollzugskompetenz haben, ist es nicht einfach zu entscheiden, welches Gemeinwesen der Garantie des Art. 6 Ziff. 1 EMRK vollumfänglich nachzukommen hat (z. B. Sozialversicherungsrecht, arbeitsmarktliche Bewilligungen). Hier wäre es vom System des Verwaltungsrechtsschutzes her folgerichtig, wenn sich das Verfahren nach "oben verjüngt". D. h. nur die kantonalen Gerichte, *nicht* aber das Bundesgericht als Verwaltungsgericht, haben dem Art. 6 Ziff. 1 EMRK vollumfänglich zu genügen. Es würde dem Sinn und Zweck von Art. 6 EMRK, der Herstellung prozeduraler Verfahrensgerechtigkeit, entsprechen, wenn das näher bei der Sache befindliche, unterinstanzliche Verwaltungsgericht die Verfahrensgarantien vollumfänglich befolgt. Zudem umfasst der Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone nicht nur die erstinstanzliche Rechtsanwendung, sondern auch die streitige Verwaltungsrechtspflege. Die EMRK beschränkt als Staatsvertrag die Organisationshoheit der Kantone; diese haben Verfahren einzurichten, welche der EMRK entsprechen. Jedenfalls hat es das Bundesgericht (und das EVG) als Verwaltungsgericht in der Hand, eine Verwaltungstreitsache an die kantonale Vorinstanz zurückzuweisen, damit die kantonalen Verwaltungsjustizorgane die Verfahrensgarantien voll einhalten. Selbstverständlich

kann der Bundesgesetzgeber diese Frage so oder anders entscheiden. Die Entlastung des Bundesgerichtes ist aber von so vorrangiger Bedeutung, dass der Entscheid wohl schon jetzt feststeht.

8. Im Urteil nicht erwähnt, weil nicht gerügt, wurde Art. 14 Ziff. 1 des Weltpaktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (CCPR, SR 0.103.2, AS 1993 750), der in seinem Gehalt dem Art. 6 Ziff. 1 EMRK ungefähr entspricht. Der UNO-Menschenrechtsausschuss hat allerdings in bezug auf den Anwendungsbereich des Art. 14 Ziff. 1 CCPR deutlich gemacht, dass die Garantie auch in klassisch verwaltungsrechtlichen Bereichen gilt, in denen die Geltung des Art. 6 EMRK noch zweifelhaft erscheinen mag (vgl. KLEY-STRULLER, Rechtsschutzgarantie, a. a. O., N 33 und N 35 m. w. H.). Die Schweiz schützt sich allerdings mit Vorbehalten betreffend das Öffentlichkeitsprinzip und den Gerichtszugang vor zu weitreichenden Konsequenzen. So erklärt der Vorbehalt gemäss dem Bundesbeschluss v. 13.12.1991 betreffend den CCPR in Art. 1 lit. c Abs. 2 (AS 1993 750), dass die Garantie eines gerechten Prozesses in zivilrechtlichen Streitigkeiten nur eine letztinstanzliche richterliche Prüfung bezwecke, welche als eine auf die Rechtsanwendung beschränkte richterliche Prüfung zu verstehen sei. Dieser Vorbehalt ist mit der präzisierten auslegenden Erklärung zu Art. 6 EMRK vom 16.5.1988 (AS 1988 1264) fast identisch. Diese Vorbehalte zum CCPR sind völkerrechtlich weniger problematisch als die zu Art. 6 EMRK abgegebenen Erklärungen, da im CCPR eine mit Art. 64 EMRK vergleichbare Bestimmung über unzulässige Vorbehalte fehlt.

RA Dr. rer. publ. Andreas Kley-Struller, St. Gallen

1.11. Energierecht und Umweltrecht / Energie et environnement

(2) Lärmschutz bei einem Jugendtreff. Art. 7 Abs. 7 USG, Art. 22 RPG; Art. 1 und 11 ff. USG.

Bundesgericht, I. öffentlichrechtliche Abteilung, 19. 10. 1992, X. und Y. c. Gemeinderat Wallisellen und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (1A.241/1991), Verwaltungsgerichtsbeschwerde. = 118 1b 590

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Im früheren evangelischen Pfarrhaus von Wallisellen betreibt ein Verein einen Jugendtreff. Das Grundstück liegt in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Im nachträglichen Baubewilligungsverfahren für einen Aufenthaltsraum in der Form eines Holzfasses im Garten stellt sich die Frage des Lärmschutzes. Nachbarn befürchten unzumutbare Ruhestörungen und verlangen, es sei die Baubewilligung zu verweigern. Das Verwaltungsgericht hielt das Umweltschutzgesetz für nicht anwendbar, weil vom Fass bloss menschlicher, im Alltagsleben ständig auftretender Lärm ausgehe und es somit nicht zu den ortsfesten Anlagen nach Art. 7 Abs. 7 USG zähle (Entscheid publiziert in URP 1992, 170 ff.). Das Bundesgericht erklärt das Bundesumweltschutzrecht für anwendbar, prüft die Lärm-

frage nach dessen Vorschriften und weist die Beschwerde der Nachbarn ab.

Zusammenfassung der Erwägungen:

Unbestritten zählt das Holzfass zu den Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG und gilt in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen als zonenkonform. Eine Anlage im Sinne des Umweltschutzrechts (Art. 7 Abs. 7 USG) – so die Vorinstanz – liege hingegen nicht vor, weil das Holzfass kein erhebliches Personenaufkommen nach sich ziehe. Die zu erwartenden menschlichen Lautäusserungen bewirkten somit keinen erheblichen Lärmpegel, wie dies etwa bei öffentlichen Freiluftbädern oder Sportstadien zutrefte. Dieser Argumentation hält das Bundesgericht entgegen, sie lasse das *Vorsorgeprinzip von Art. 1 Abs. 2 und 11 Abs. 2 USG* ausser Betracht, wonach jede Umweltbelastung primär an der Quelle soweit zumutbar verhindert werden müsse. Das Holzfass zählt es zu den Bauten im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG. Deren bestimmungsgemässe Nutzung erzeugt wahrnehmbaren Aussenlärm. Die praktischen Schwierigkeiten, diesen Lärm zu erfassen, dürfen die Anwendbarkeit des USG jedenfalls nicht ausschliessen. Offen lässt das Bundesgericht die Frage, ob sich der bau- und planungsrechtliche Begriff der Bauten und Anlagen (Art. 22 Abs. 1 RPG) mit dem Anlagenbegriff des USG (Art. 7 Abs. 7) immer decke. Bei der Beurteilung der lärmässigen Umweltbelastung geht das Bundesgericht unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung wie folgt vor:

a) Die von den Vorinstanzen verfügte Beschränkung der Betriebszeiten stellt eine vorsorgliche Emissionsbegrenzungsmassnahme dar, welche direkt in Anwendung von Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 lit. c USG ergriffen werden darf. Die Betriebsvorschriften sind technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar. Staatliche Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung der verfügten Betriebsbeschränkungen können gegenüber der Trägerschaft von den nach Art. 12 USG und dem kantonalen Bau- und Planungsrecht zuständigen Behörden ergriffen werden. Gegen Ruhestörungen von Einzelpersonen oder Personengruppen ist weiterhin das kommunale und kantonale Polizeirecht massgebend.

b) Mit den verfügten Betriebsbeschränkungen wurde alles vorgekehrt, was im Rahmen der Vorsorge zumutbar und nötig ist. Weitergehende Beschränkungen oder gar die Verweigerung der Baubewilligung sieht das Bundesrecht nur vor, wenn die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Belastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG), mithin also die Immissionsgrenzwerte (Art. 13 und 15 USG) verletzen. Für den von menschlichen Stimmen erzeugten Lärm sind aber keine Belastungsgrenzwerte (im Anhang zur LSV) festgelegt. Mit den angeordneten restriktiven Öffnungszeiten ist indessen auch ohne die Festsetzung von Immissionsgrenzwerten nicht zu erwarten, dass der mit der ordnungsgemässen Benützung des Holzfasses verbundene Aussenlärm unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schäd-