

## Entscheidungen Jurisprudence

242

### 1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht / Droit constitutionnel et administratif

#### 1.3. Grundrechte / Droits fondamentaux

##### (1) BV 22<sup>ter</sup> und EMRK 6 Ziff. 1. Ortsplanungsrevision und gerichtliche Kontrolle von neuen Zoneneinteilungen. Heilung des im Kanton nicht erfolgten Gerichtszuganges durch die staatsrechtliche Beschwerde vor Bundesgericht.

Bundesgericht, I. Öffentlichrechtliche Abteilung, 21.10.1993, S. gegen Gemeinderat Nesslau und Regierungsrat des Kantons St. Gallen (1P.111/1991), staatsrechtliche Beschwerde. BGE 119 Ia 411

##### Zusammenfassung des Sachverhaltes:

S. ist Eigentümer des im Zentrum von Nesslau liegenden Grundstücks Nr. X., das 40000 m<sup>2</sup> misst. Nach dem Zonenplan der Gemeinde Nesslau vom 2.4.1974 war je ein Teil der Parzelle in die Grünzone, in die Wohnzone für zweigeschossige Bauten und für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie in das übrige Gemeindegebiet zugewiesen. Am 26. Oktober 1988 beschloss der Gemeinderat Nesslau den neuen Zonenplan, eine Schutzverordnung sowie das neue Baureglement. Im neuen Zonenplan wurde die Parzelle Nr. X. neu eingeteilt; die Grünzone wurde innerhalb der Parzelle etwas verschoben. Der Eigentümer S. war damit nicht einverstanden und erhob nach Abschluss der Ortsplanungsrevision Rekurs beim Regierungsrat des Kantons St. Gallen. Er beantragte u. a. die der Grünzone zugewiesene Fläche seiner Parzelle sei der Bauzone zuzuteilen. Der Regierungsrat wies den Rekurs ab. S. erhob dagegen staatsrechtliche und/oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Dieses trat auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ein und behandelte lediglich die staatsrechtliche Beschwerde. Der Beschwerdeführer rügt vor Bundesgericht u. a. eine Verletzung von Art. 22<sup>ter</sup> BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

##### Aus den Erwägungen:

5. – "(...) Bei der Zuweisung von Teilen des Grundstücks Nr. X in die Grünzone geht es, wie bereits dargelegt, um eine Massnahme der Zonenplanung. Damit wird der öffentlichen Hand entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kein Enteignungsrecht eingeräumt. Ob die Massnahme eine materielle Enteignung bewirkt, ist nicht im vorliegenden, sondern allenfalls in einem späteren, vom Beschwerdeführer separat einzuleitenden Verfahren zu beurteilen, in dem das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen als letzte kantonale Instanz angerufen werden kann (Art. 125 BauG). Nach der Praxis des Bundesgerichts ist es bei der Überprüfung von Zonenplänen möglich, dass ungeachtet der Frage, ob eine "Streitigkeit über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegt, das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von Art. 22<sup>ter</sup> BV der geforderten Rechtsanwendungskontrolle genügt (BGE 117 Ia 497 E. 2c–e, mit Hinweisen; s. auch BGE

vom 11. November 1992 betr. Gemeinde Maur, in ZBl 94/1993 S. 475 ff. E. 5). Auch hier ist offenzulassen, ob es um "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" geht; vorliegend genügt jedenfalls das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. In tatsächlicher Hinsicht ist festzustellen, dass der rechts-erhebliche Sachverhalt hinsichtlich der umstrittenen Ausschheidung der Grünzone nicht in entscheidrelevanter Weise umstritten ist. Der Beschränkung der Kognition des Bundesgerichts hinsichtlich der Überprüfung von Sachverhaltsfragen allein auf das Willkürverbot (Art. 4 BV) hin kommt deshalb keine Bedeutung zu. Die in Frage stehenden Rechtsgrundlagen für diese Zonierungsmassnahmen sind unbestrittenermassen genügend, was sich auch bei einer freien Prüfung dieser Frage ergibt. Ob die öffentlichen die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen, ist wie die Frage der Verhältnismässigkeit des Eigentumseingriffs ebenfalls ohne Kognitionsbeschränkung frei geprüft worden.

Hieraus folgt, dass die für den Ausgang des Verfahrens massgebenden Sachverhalts- und Rechtsfragen im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) von einem Gericht umfassend geprüft worden sind (s. betreffend Sachverhaltsfragen das Urteil *Belilos* des EGMR vom 29. April 1988, Ziff. 71 und 72, Série A vol. 132 = EuGRZ 1989 S. 21 [S. 31 f.]; betreffend Rechtskontrolle Urteil *Oerlemans* vom 27. November 1991, Ziff. 53 und 56, Série A vol. 219, Urteil *Mats Jacobsson* vom 28. Juni 1990, Ziff. 32 und 34, Série A vol. 180–A = RUDH 1990 S. 434 [S. 436], Urteil *Skärby* vom 28. Juni 1990, Ziff. 28 und 29, Série A vol. 180–B = RUDH 1990 S. 437 [S. 440], und Urteil *Allan Jacobsson* vom 25. Oktober 1989, Ziff. 69 und 73, Série A vol. 163 = RUDH 1989 S. 166 [S. 168]). Aus den zitierten Urteilen ergibt sich weiter, dass die richterliche Zurückhaltung bei der Beurteilung des den Behörden zustehenden Planungsermessens der EMRK nicht widerspricht; sie steht der verlangten umfassenden Rechtsanwendungskontrolle nicht entgegen (BGE 117 Ia 497 E. 2e, s. auch BGE 119 Ia 88 E. 5, mit weiteren Hinweisen, sowie das schon erwähnte Urteil vom 11. November 1992 in ZBl 94/1993 S. 475 ff.; EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK, in: Schriften des österreichischen Instituts für Menschenrechte, Band 1, 1989, S. 89 ff., S. 106 f.). Ob das Baudepartement und der Regierungsrat ihren Beurteilungs- und Ermessensspielraum pflichtgemäss ausgeübt haben oder ob Ermessensmissbrauch bzw. -überschreitung vorliegen, ist Rechtsfrage und ist vom Verfassungsrichter vorstehend ohne Kognitionsbeschränkung geprüft worden.

Beizufügen ist im übrigen, dass das vorliegende bundesgerichtliche Urteil von der interessierten Öffentlichkeit bei der Bundesgerichtskanzlei eingesehen und im Bedarfsfall als Kopie verlangt werden kann, so dass – nachdem am 13. Oktober 1993 bereits eine öffentliche Parteiverhandlung stattgefunden hat (oben B) – auch dem ebenfalls in Art. 6 Ziff. 1 EMRK verankerten Öffentlichkeits-

grundsatz angemessen Nachachtung verschafft worden ist (s. aus der EGMR-Rechtsprechung insb. Urteil *Sutter* vom 22. Februar 1984, Ziff. 34, Série A vol. 74 = EuGRZ 1985 S. 232 = VPB 48/1984 Nr. 83, und Urteil *Axen* vom 8. Dezember 1983, Ziff. 30 f., Série A vol. 72 = EuGRZ 1985 S. 228; in diesem Zusammenhang ARTHUR HAEFLIGER, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Bern 1993, S. 159; VELU/ERGEC, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles 1990, N. 504 und N. 506 S. 434 f.; MIEHSLER/VOGLER, Internationaler Kommentar zur EMRK, N. 340 zu Art. 6)."

*Bemerkungen:*

1. Das Bundesgericht liess die Frage merkwürdigerweise offen, ob es sich bei der Überprüfung von Zonenplänen um "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" handelt. Aus der Sicht der Strassburger Praxis muss die Frage eindeutig bejaht werden (vgl. z. B. Urteil *Oerlemans*, Série A vol. 219, § 47f, Einzonung in ein Naturschutzgebiet und Urteil *Geouffre de la Pradelle*, Série A, vol. 253-B, § 23, Klassifizierung einer Parzelle als Landschaftsschutzgebiet, Anwendbarkeit unbestritten).

2. Bei diesem Urteil handelt es sich um eines jener eher seltenen Beispiele, wo das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde den von Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangten, aber im kantonalen nicht erfolgten Gerichtszugang heilen kann. Grundsätzlich kann nämlich die staatsrechtliche Beschwerde diesen nicht erfolgten Gerichtszugang nicht heilen, weil die Kognition des Bundesgerichtes zu eng ist (vgl. A. KLEY-STRULLER, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, 74, 90). Das Bundesgericht kann hier jedoch eine Ausnahme machen, weil der "entscheidungsrelevante" Sachverhalt nicht bestritten wird (vgl. weitere Beispiele bei KLEY-STRULLER a.a.O., 67 Anm. 2 m. w. H.). Die in der staatsrechtlichen Beschwerde in der Regel nicht zulässige Sachverhaltsprüfung ist also gar nicht erforderlich. In Hinblick auf die Prüfung der Rechtsfragen sind lediglich Eigentumsfragen umstritten. Da es sich bei Art. 22<sup>ter</sup> BV um ein verfassungsmässiges Recht handelt, erfolgt in Hinblick auf die Eigentumsgarantie eine volle Prüfung durch das Bundesgericht. Dazu kommt noch, dass bei der Eigentumsgarantie als Institutsgarantie auch die einfachgesetzlichen Regelungen im Lichte des Grundrechtes geprüft werden können. Das Bundesgericht schreibt daher zu recht, dass sogar die pflichtgemässe Ausübung der Beurteilungs- und Ermessensspielräume als Rechtsfrage vom Verfassungsrichter ohne Kognitionsbeschränkung geprüft werden könne. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde diese Auffassung von den Strassburger Organen geteilt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im kürzlich ergangenen Urteil *Zumtobel gegen Österreich* vom 21.9.1993 (Série A vol. 268-A, § 32) keine hohen Anforderungen an die Überprüfungscompetenz des nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK zuständigen Gerichts gestellt. Er hat entschieden, dass der österreichische Verwaltungsgerichtshof eine hinreichende Überprüfungscompetenz besitzt, obwohl dieses Gericht keine umfassende Sachverhaltsprü-

fung vornehmen kann. Im Licht des Urteils *Zumtobel* erscheint dieses Urteil daher unbedenklich.

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

#### 1.4. Politische Rechte / Droits politiques

(2) Einflussnahme von Privaten und Behörden auf Volksabstimmungen. Beurteilung aufgrund des bundesverfassungsmässigen Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe in Abstimmungen und Art. 85 lit. a OG.

Bundesgericht, I. Öffentlichrechtliche Abteilung, 4.8.1993, A. und Mitbeteiligte c. Gemeinde Wallisellen, Regierungsrat und Kantonsrat des Kantons Zürich (1P. 420, 450, 452 und 460/1991 und 1P. 108, 110 und 112/1993), staatsrechtliche Beschwerden.

*Zusammenfassung des Entscheides:*

Am 2. Juni 1991 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich unter anderem über die Volksinitiative "Verbot von Geldspielautomaten" ab. Die Vorlage wurde mit 151 315 gegen 145 512 Stimmen angenommen. Gegen das Ergebnis der Volksabstimmung beziehungsweise den Feststellungsbeschluss des Kantonsrates erhoben A. und verschiedene weitere Beschwerdeführer staatsrechtliche Beschwerde im Sinn von Art. 85 lit. a OG. Sie machen eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit geltend, das heisst sie rügen, das Abstimmungsergebnis bringe den freien Willen der Stimmbürger nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck.

Das Bundesgericht beurteilt die meisten Einwände als unzutreffend. Der Regierungsrat hat in den Abstimmungserläuterungen nicht missverständlich orientiert, auch wenn er nach Auffassung der Beschwerdeführer nicht umfassend auf alle möglichen Konsequenzen der Initiative hingewiesen hat (E. 4a). Das Stimmrecht wurde auch nicht dadurch verletzt, dass die Stimmbürger innert kürzester Zeit zu drei Vorlagen über Geldspielautomaten Stellung nehmen mussten; es bestand keine Pflicht, die beiden Volksinitiativen zum gleichen Thema als Eventualvorlagen zur Abstimmung zu bringen (E. 4b). Die Abstimmungspropaganda der Befürworter war nicht geeignet, das Abstimmungsergebnis zu verfälschen. Zwar wurden unsachliche, übertriebene und möglicherweise unzutreffende Behauptungen aufgestellt. Die Stimmbürger konnten jedoch deren Propagandacharakter erkennen und sich zusammen mit den Verlautbarungen der Initiativgegner und aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen machen (E. 5b). Gleich verhält es sich mit dem am Abstimmungssamstag gesendeten Fernsehfilm zum Thema Geldspielautomaten (E. 5c). Auch die Artikel, die der Gemeindepräsident von Wallisellen unter seinem Namen mit beigefügter Amtsbezeichnung in einer Lokalzeitung erscheinen liess, konnten als einseitige, wenn nicht gar polemische Stellungnahmen nicht den Eindruck einer amtlichen Verlautbarung der Gemeinde erwecken (E. 5d). Bei einem Verhältnis der Wer-