

OW_GERICHTE VVGE 1997/98 Nr. 37 vom 1. Juli 2016

OW Obergericht, 2016-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_1997_98_Nr_37

FR: OW_GERICHTE VVGE 1997/98 Nr. 37 du 1 juillet 2016

IT: OW_GERICHTE VVGE 1997/98 Nr. 37 del 1 luglio 2016

Regeste

VVGE 1997/98 Nr. 37, S. 111: Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Art. 11 DSV. Die Unterschutzstellung gemäss Denkmalschutzverordnung betrifft einen zivilrechtlichen Anspruch gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK (Erw. 2a). Art. 61 Abs. 5 Bst. c BauG; Art. 64 Abs. 1

Volltext

VVGE 1997/98 Nr. 37, S. 111: Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Art. 11 DSV. Die Unterschutzstellung gemäss Denkmalschutzverordnung betrifft einen zivilrechtlichen Anspruch gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK (Erw. 2a). Art. 61 Abs. 5 Bst. c BauG; Art. 64 Abs. 1 Bst. c GOG. Dem Beschwerdeführer, der nicht schon im Verfahren vor Regierungsrat kundgibt, dass er Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung verlange, kann nicht entgegengehalten werden, er habe auf eine richterliche Überprüfung der Streitsache verzichtet. Denn das kantonale Recht sieht einen Weiterzug an das Verwaltungsgericht ausdrücklich vor, wenn ein "civil right" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK in Frage steht (Erw. 2b). Art. 77 Abs. 2 KV; Art. 3 Bst. b, Art. 4 Bst. b und Art. 61 Abs. 5 BauG; Art. 4 Abs. 6 BauV; Art. 64 Abs. 1 GOG. Das kantonale Recht ist in dem Sinne lückenfüllend zu ergänzen, dass gegen Beschwerdeentscheide des Regierungsrates betreffend Schutzpläne nach Denkmalschutzverordnung die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht zulässig ist (Erw. 2c). Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 21. August/4. Dezember 1997 Aus den Erwägungen: 2. Zunächst stellt sich die Frage, ob der Entscheid des Regierungsrates überhaupt beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann, ob also auf die Beschwerde einzutreten ist. a) Gemäss Art. 61 Abs. 5 Bst. c des Baugesetzes vom 12. Juni 1994 (BauG, LB XXIII, 61 ff.) ist auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechtes die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht namentlich zulässig gegen Nutzungs- und Schutzplanungen, sofern übergeordnetes Bundes- oder Staatsvertragsrecht es verlangt und wenn der Beschwerdeführer auch zur staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht befugt ist. Ebenso sieht Art. 64 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 (GOG, LB XXIV, 76), welches am 15. Februar 1997 in Kraft getreten und sofort wirksam geworden ist (Art. 84 Abs. 1 GOG), die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht gegen Entscheide der letzten kantonalen Verwaltungsbehörden vor, wenn es sich um einen Entscheid handelt, der zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen nach Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) betrifft. Fraglich ist zunächst, ob Art. 6 Ziff. 1 EMRK einen Anspruch auf Beurteilung durch das kantonale Verwaltungsgericht gewährt. aa) Nach dieser Bestimmung hat jedermann Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen zu entscheiden hat. Vorweg ist festzuhalten, dass nach bundesgerichtlicher Praxis das

Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zur Wahrung der Verfahrensrechte des Betroffenen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht genügt, da nach dieser Bestimmung eine freie Überprüfung aller wesentlichen Tat- und Rechtsfragen notwendig, im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde aber nicht möglich ist (BGE 119 Ia 88 ff. = Pra 83/1994, Nr. 50, Erw. 5c). Ferner ist vorab festzustellen, dass der Regierungsrat kein "unabhängiges und unparteiisches Gericht" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist (BGE 120 Ia 28, Erw. 4a, 215, Erw. 6d). Zu prüfen ist, ob ein zivilrechtlicher Anspruch im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegt. cc) Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, die Unterschutzstellung habe zur Folge, dass das geschützte Kulturobjekt nicht abgebrochen und in seiner schutzwürdigen Substanz erhalten bleiben müsse; im übrigen seien Vorkehren, die das Schutzobjekt veränderten, bewilligungspflichtig (Art. 11 der Verordnung über den Schutz von Bau- und Kulturdenkmälern (Denkmalschutzverordnung) vom 30. März 1990, DSV, LB XXI, 27 ff.). Der Schutzzumfang müsse allerdings im Einzelnen noch geregelt werden, da die umschriebene Wirkung des Schutzes des Kulturobjektes sehr allgemein gehalten sei. Die Regelung habe entweder nach Art. 15 DSV auf vertraglicher Grundlage zu erfolgen, oder im Falle des Nichtzustandekommens einer solchen Vereinbarung könne der Schutzzumfang auch hoheitlich gemäss Art. 16 DSV verfügt werden. Diese Ausführungen zeigen, dass die Unterschutzstellung auch im vorliegenden Fall erhebliche Beschränkungen des Eigentums mit sich bringt. Die Eigentümer können nicht mehr frei über ihr Objekt verfügen. Auch ohne konkrete Festlegung des Schutzzumfangs ist jetzt schon klar, dass das Gebäude weder abgebrochen noch im Äusseren und Inneren erheblich verändert werden darf (vgl. auch Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf der DSV vom 19. Februar 1990 (nachfolgend: Botsch. DSV), 15; BGE 118 Ia 387; 109 Ia 258; Zbl 97/1996, 368). Es ist somit davon auszugehen, dass die den Beschwerdeführern auferlegte öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung einen zivilrechtlichen Anspruch im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betrifft. Die Folge ist, dass die Beschwerdeführer grundsätzlich Anspruch auf Beurteilung durch ein "unabhängiges, unparteiisches Gericht" haben. Schon in VVGE 1991/92 Nr. 7 hat denn auch der Regierungsrat die Auffassung vertreten, dass Schutzpläne nach der Denkmalschutzverordnung dem Einzelakt näher stünden als dem generell abstrakten Rechtssatz und daher an das Verwaltungsgericht weiterziehbar seien (vgl. dazu auch VVGE 1985/86 Nr. 40, 1981/82 Nr. 42 bis [43] 44). Bei dieser Sachlage kann offenbleiben, ob sich ein Anspruch auf Beurteilung durch das kantonale Verwaltungsgericht auch aus Art. 33 RPG ergäbe (vgl. BGE 119 Ia 97, Erw. 6 f. = Pra 83/1994, Nr. 50, 177 f.). b) Die Vorinstanz nahm allerdings in ihrer Rechtsmittelbelehrung an, dass ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht nicht möglich sei, da die Beschwerdeführer bisher keinen Anspruch auf eine richterliche Überprüfung geltend gemacht und damit auf dieses Recht verzichtet hätten. ... bb) Noch in BGE 119 Ia 91 Erw. 1b = Pra 83/1994, Nr. 50, 174, hatte das Bundesgericht ausgeführt, man dürfe von einem Rechtsuchenden nicht verlangen, dass er sich bereits beim Regierungsrat darüber beschwere, dass er dessen Entscheid allenfalls nicht an eine Justizbehörde weiterziehen könne. Eine solche Frage stelle sich für einen Beschwerdeführer erst im Moment der Eröffnung des Entscheids. In BGE 120 Ia 24 ff. Erw. 2c verschärfte das Bundesgericht allerdings seine diesbezügliche Praxis. Es hatte sich mit der Frage zu befassen, ob es zulässig sei, erstmals vor Bundesgericht im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren geltend zu machen, der Anspruch auf eine Beurteilung der Sache durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK sei verletzt. Es resümierte zunächst seine Rechtsprechung, wonach der Rechtsuchende gewisse

Mängel des Verfahrens sofort nach deren Kenntnisnahme zu rügen habe. Es widerspreche danach 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. Der Grundsatz von Treu und Glauben gelte auch bei der Geltendmachung einer Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Bezugnehmend auf zwei frühere Entscheide (BGE 119 Ia 91, 117 Ia 495) führte es aus, in der Zwischenzeit habe sich die Situation in den Fällen geändert, in denen über die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK eine gefestigte Rechtsprechung bestehe. Ferner sei zu beachten, dass die neuere Praxis des Bundesgerichts die Kantone verpflichte, auch in den Fällen einen Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügenden gerichtlichen Rechtsschutz sicherzustellen, in denen er nach der massgebenden kantonalen Gesetzgebung noch nicht bestehe. In dieser Situation hätten 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. Das setze aber voraus, dass rechtzeitig bekannt sei, ob der Rechtsuchende eine gerichtliche Beurteilung seiner Sache verlange, damit das Nötige zur Erfüllung eines solchen Begehrens vorgekehrt werden könne. Wolle 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 dürfe von ihm nach Treu und Glauben erwartet werden, dass er die entsprechende Rüge bereits vor der letztinstanzlichen kantonalen Verwaltungsbehörde und nicht erst vor Bundesgericht erhebe. Dies gebe dem Kanton die Möglichkeit, rechtzeitig einen konventionskonformen richterlichen Rechtsschutz zur Verfügung zu stellen. Dadurch liessen sich unnötige Verfahrensverzögerungen und eine Anrufung des Bundesgerichts vermeiden. Aus diesen Gründen sei anzunehmen, dass derjenige, der vor der letzten kantonalen Instanz eine richterliche Überprüfung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht verlange, auf dieses Recht verzichte. Das Bundesgericht bestätigte in der Folge die in diesem Entscheid begründete Praxis (BGE 123 I 89; 123 II 236 f. Erw. 7 = Pra 86/1997 Nr. 137, 736). cc) Im vorliegenden Fall liegt kein Grund vor, gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen Verzicht auf eine umfassende gerichtliche Beurteilung zu unterstellen. Der Kanton Obwalden hat in Art. 61 Abs. 5 Bst. c BauG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen für den Weiterzug an das Verwaltungsgericht auf dem Gebiet von Nutzungs- und Schutzplanungen, "sofern übergeordnetes Bundes- oder Staatsvertragsrecht es verlangt". Im Lichte dieser Regelung darf ein Rechtsuchender darauf vertrauen, dass er den Fall an das Verwaltungsgericht wird weiterziehen können, wenn ein zivilrechtlicher Anspruch im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zur Diskussion steht. Ist dies nämlich der Fall, so verlangt das übergeordnete Recht eine Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht. Die baugesetzliche Regelung stellt darüber hinaus keine weiteren Anforderungen auf, damit die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben ist. Ebensowenig verlangt die neuere, und deshalb im Falle eines Widerspruchs mit älteren Bestimmungen grundsätzlich vorgehende Regelung in Art. 64 Abs. 1 Bst. c GOG die Erfüllung weiterer Voraussetzungen neben jener, dass "es sich um einen Entscheid handelt, der zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) betrifft". Angesichts der diesbezüglich unzweideutigen Regelung im kantonalen Recht bleibt kein Raum mehr für eine abweichende Interpretation gestützt auf die bundesgerichtliche Praxis. Diese Praxis ist

nämlich ausdrücklich auf die Situation gemünzt, da ein Kanton "die gerichtliche Überprüfung direkt gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu gewährleisten" hat (BGE 120 Ia 25). Treu und Glauben erfordern nach Auffassung des Bundesgerichts in einem solchen Fall, dass der Kanton rechtzeitig über den Anspruch auf gerichtliche Beurteilung informiert wird, damit er das Nötige zur Erfüllung eines solchen Begehrens vorkehren kann. Im vorliegend zu beurteilenden Fall hätte der Kanton aber keine Vorkehren treffen müssen. Vielmehr hätte die Vorinstanz lediglich prüfen müssen, ob ein zivilrechtlicher Anspruch im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen war, und sie hätte eine Rechtsmittelbelehrung anbringen müssen, die auf die für solche Fälle gesetzlich vorgesehene Weiterzugsmöglichkeit an das Verwaltungsgericht hingewiesen hätte. Bei dieser Sachlage kann es nicht darauf ankommen, dass in den Erläuterungen des Baudepartementes zum Baugesetz die Meinung vertreten wird, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei einzig möglich, wenn es rechtzeitig verlangt worden sei (Baudepartement Obwalden, a.a.O., 129); dies bedeutete im vorliegenden Fall eine Fehlinterpretation der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Das Bundesgericht nimmt schliesslich einen Verzicht ohnehin nur bei einem Rechtsuchenden an, "der vor der letzten kantonalen Instanz eine richterliche Überprüfung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht verlangt". Vorliegend waren die Beschwerdeführer schon nach Art. 61 Abs. 5 Bst. c BauG nicht zur Annahme veranlasst, es handle sich beim Regierungsrat um die letzte kantonale Instanz. Selbst wenn aber angenommen würde, die Zuständigkeit des Verwaltungsgericht ergebe sich nicht zweifelsfrei aus dem kantonalen Recht, so müsste die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Anwendung gelangen, wonach der Rechtsunterworfenen keinen Schaden wegen einer unklaren oder widersprüchlichen gesetzlichen Regelung der Rechtswege erleiden dürfe, da er sich dann in einer Lage befinde, die mit derjenigen des Rechtsunterworfenen vergleichbar sei, welchem die Behörde in ihrem Entscheid falsche Angaben in dieser Hinsicht mache (Pra 86/1997 Nr. 137, 738 f.). Zusammenfassend ergibt sich demnach, dass die Beschwerdeführer nicht auf ihr Recht auf eine richterliche Überprüfung des angefochtenen Entscheides verzichtet haben. c) Zu prüfen ist nun, ob bereits der Entscheid des Regierungsrates beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann, oder ob die durch Art. 6 Ziff. 1 EMRK geforderte Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht erst im Anschluss an die definitive Verabschiedung des Schutzplanes durch den Kantonsrat erfolgen kann. ... bb) Nach der Übergangsregelung in Art. 30 DSV wurden bis zum Inkrafttreten des neuen Baugesetzes die kantonalen Schutzpläne nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens durch den Regierungsrat erlassen (vgl. einen Anwendungsfall in VVGE 1991/92 Nr. 7). Nach der neuen Baugesetzgebung, die am 1. September 1994 in Kraft getreten ist, ist nun der Regierungsrat zuständig für die Behandlung von Beschwerden und den Erlass von Nutzungs- und Schutzplänen (Art. 4 Bst. b BauG und Art. 4 Abs. 5 BauV). Gemäss Art. 3 Bst. b BauG ist der Kantonsrat zuständig für die Genehmigung der kantonalen Nutzungs- und Schutzpläne. Der Regierungsrat unterbreitet nach Art. 4 Abs. 6 BauV die kantonalen Nutzungs- und Schutzpläne dem Kantonsrat zur Genehmigung; sie treten mit der Genehmigung in Kraft. In Bezug auf den weiteren Instanzenzug hielt der Präsident der kantonsrätlichen Kommission zur Vorberatung des neuen Baugesetzes bezüglich dessen Art. 61 Abs. 5 Bst. b und c fest, da die kantonalen Schutzpläne neu vom Kantonsrat genehmigt würden, sollten sie gleich behandelt werden wie die übrigen Nutzungsplanungen; vor Verwaltungsgericht komme die politische Komponente zu kurz. Der Kommissionspräsident schlug daher vor, dass die Schutzpläne nach Denkmalschutzverordnung nicht nach Art. 61 Abs. 5 Bst. b anfechtbar seien, sondern unter

Art. 61 Abs. 5 Bst. c fallen sollten, wonach die Anfechtbarkeit nur gegeben ist, wenn übergeordnetes Recht es zwingend verlangt. Der Baudirektor vertrat ebenfalls die Meinung, dass vom Parlament genehmigte Schutzpläne nicht an das Verwaltungsgericht, sondern nur an das Bundesgericht weitergezogen werden sollten (Protokoll vom 29. Oktober 1993, 15). Im gleichen Sinne äusserte sich der Kommissionspräsident vor dem Kantonsrat: Da es seltsam wäre, wenn das Verwaltungsgericht mit einer fünfköpfigen Besetzung Entscheide des Parlaments einfach umstossen könnte, nehme man diese aus, solange Bundesrecht nicht etwas anderes bestimme (Auszug aus dem Kantonsratsprotokoll vom 28./31. Januar 1994, 129). cc) Auf der einen Seite ergibt sich demnach aus den Materialien zum Baugesetz der klare gesetzgeberische Wille, eine Beurteilung von durch den Kantonsrat erlassenen Schutzplänen durch das Verwaltungsgericht auszuschliessen. Auf der andern Seite haben die Beschwerdeführer gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK einen unbedingten Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung der verhängten Denkmalschutzmassnahme. Die Frage ist, welche Schlussfolgerungen daraus hinsichtlich des massgeblichen Anfechtungsobjektes vor Verwaltungsgericht zu ziehen sind. Wird gegen den Entscheid des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zugelassen, so liegt im Verfahren vor dem kantonalen Verwaltungsgericht lediglich ein Schritt im Planfestsetzungsverfahren. Wird hingegen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Genehmigungsentscheid des Kantonsrates zugelassen, so wird der gesetzgeberische Wille, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Kantonsratsbeschluss wenn immer möglich auszuschliessen, nicht beachtet. In diesem Dilemma hat der Richter lückenfüllend im Sinne von Art. 1 Abs. 2 ZGB nach der Regel zu entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde. Anders als in Art. 9 BauV bezüglich kommunaler Nutzungspläne findet sich bezüglich der kantonalen Schutzpläne gerade keine Vorschrift, die vorsieht, dass erst gegen den Beschluss des Parlamentes Beschwerde erhoben werden kann. Im Vergleich zum Verfahren des Erlasses eines kommunalen Nutzungsplanes zeigt sich auch insofern ein Unterschied, als die Gemeinden schon von Verfassungen wegen der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen (Art. 89 Abs. 1 KV), während es sich beim Verwaltungsgericht gerade umgekehrt verhält, untersteht doch dieses der Oberaufsicht des Kantonsrates (Art. 77 Abs. 2 KV). Würde also die Anfechtbarkeit des Genehmigungsbeschlusses des Kantonsrates bejaht, so könnte damit das Verwaltungsgericht letztlich den Entscheid seiner vorgesetzten Behörde überprüfen, was zumindest als systemwidrig erschiene (vgl. auch Pra 86/1997 Nr. 137, 739). Auf allen andern Rechtsgebieten verläuft denn auch der Instanzenzug vom Regierungsrat über das Verwaltungsgericht und nicht vom Regierungsrat über den Kantonsrat an das Verwaltungsgericht. Das ergibt sich aus Art. 64 Abs. 1 GOG, wonach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde lediglich zulässig ist gegen Entscheide der "letzten kantonalen Verwaltungsbehörden". Der Kantonsrat ist indessen keine Verwaltungsbehörde, sondern eine gesetzgebende und politische Behörde. Würde die Anfechtbarkeit des Genehmigungsentscheides des Kantonsrates bejaht, so würde auch die Bestimmung des Art. 4 Abs. 6, Satz 2, BauV obsolet, wonach ein Schutzplan unmittelbar mit der Genehmigung durch den Kantonsrat in Kraft tritt. Der Umstand allein, dass in Art. 61 Abs. 5 Bst. c BauG nicht von Entscheiden des Regierungsrates, sondern lediglich von "Nutzungs- und Schutzplanungen" die Rede ist, weist nicht darauf hin, dass Entscheide des Kantonsrates überprüfbar sein sollten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass diese Formulierung gewählt wurde, um dereinst auch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen kommunale Zonenpläne zuzulassen, falls dies die bundesgerichtliche Rechtsprechung fordern sollte (vgl. Baudepartement Obwalden, a.a.O., 129). Unter diesen Umständen liegt

es nahe, die Beurteilung der Einwendungen gegen die Eigentumsbeschränkungen nach dem anwendbaren kantonalen Recht von der Ausübung der Kompetenz zur Planfestsetzung, die nicht nur als Rechtsanwendung, sondern auch als politischer Hoheitsakt zu verstehen ist, zu unterscheiden (vgl. BGE 114 Ia 236). Dem kantonalen Verwaltungsgericht kommt dabei die Rechtskontrolle im Einzelfall zu, während der Kantonsrat als politische Instanz über die Genehmigung der Schutzpläne zu befinden hat, die sich aus rechtlichem Blickwinkel gegenüber den (noch) Betroffenen als zulässig erweisen. Die Erledigung der Beschwerden vor dem Entscheid des Kantonsrates bietet denn auch den Vorteil, dass dieser in Kenntnis über den Ausgang der Rechtsmittelverfahren über die Annahme des Schutzplanes befinden kann (vgl. Notker Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Sarnen 1994, 112). Der Nachteil dieser Lösung liegt allerdings darin, dass die Beschwerdebehandlung gleichsam auf Vorrat erfolgt, d.h. sich dann letztlich als unnötig erweist, wenn der Kantonsrat später die Genehmigung versagt. Dieser Nachteil ist hinzunehmen. Das Verwaltungsgericht wird sich im Übrigen nicht mit der Genehmigung des gesamten Schutzplanes zu befassen haben, sondern lediglich die bei ihm gegen Unterschutzstellungen eingereichten Beschwerden behandeln müssen. Die Gesamtbeurteilung, auf welche die Vorinstanz hingewiesen hat, wird durch den Kantonsrat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens vorzunehmen sein. Im Falle einer Rückweisung des Schutzplanes durch den Kantonsrat, die Änderungen nach sich zöge, hätte der Regierungsrat den Schutzplan den Betroffenen neu zu eröffnen. Der Regierungsrat wird seine Entscheide inskünftig mit Rechtsmittelbelehrungen zu versehen haben, die darauf hinweisen, dass schon der regierungsrätliche Entscheid an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann. Ob im Sinne einer Übergangslösung auch noch auf Beschwerden gegen den Genehmigungsentscheid des Kantonsrates in Fällen eingetreten werden müsste, da die Betroffenen sich noch nicht Rechenschaft darüber ablegen konnten, dass der regierungsrätliche Entscheid anzufechten sei, kann hier offenbleiben. Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang, dass selbst dann, wenn wie im vorliegenden Fall nicht ausgeschlossen werden kann, dass gegen den Kantonsratsbeschluss noch weitere Beschwerden eingehen (der Regierungsrat hatte in seiner Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass er noch zwei andere Beschwerden behandelt hat), nichts entgegensteht, dass das Verwaltungsgericht zwar nicht den ganzen Schutzplan, so doch die konkrete Unterschutzstellung eines einzelnen Objektes überprüft. Aus bundesrechtlicher Sicht ist denn auch nichts dagegen einzuwenden, das Verwaltungsgerichtsverfahren als Teil des Planfestsetzungsverfahrens zu verstehen, sind doch die Kantone grundsätzlich frei, wie sie das Planfestsetzungsverfahren regeln wollen (vgl. Dillier, a.a.O., 112, Fn. 245). Die dargestellte Lösung entspricht übrigens der Lösung, welche der Regierungsrat in seiner Vorlage vom 20. April 1993 dem Kantonsrat unterbreitete. In Art. 61 Abs. 5 Bst. b des Entwurfs eines neuen Baugesetzes sah er nämlich vor, dass auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht zulässig sei "gegen Genehmigungs- und Beschwerdeentscheide des Regierungsrates, die ... kantonale Schutzpläne nach Denkmalschutzverordnung betreffen". dd) Zusammenfassend ergibt sich, dass das kantonale Recht in dem Sinne lückenfüllend zu ergänzen ist, dass gegen Beschwerdeentscheide des Regierungsrates betreffend Schutzpläne nach Denkmalschutzverordnung die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht zulässig ist. Der Regierungsrat hat seine Beschwerdeentscheide inskünftig mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten sollte der Regierungsrat einen Schutzplan dem Kantonsrat erst nach Abschluss der

Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht zur Genehmigung unterbreiten. Der Kantonsrat wird daraufhin den Schutzplan genehmigen können, wodurch er unmittelbar in Kraft tritt (vgl. Art. 4 Abs. 6 BauV). Aus diesen Gründen ist auf die vorliegende Beschwerde einzutreten. Damit wird die Frage, ob das Verfahren vor Verwaltungsgericht zu sistieren sei, gegenstandslos. (Das Verwaltungsgericht prüft und bejaht in den folgenden Erwägungen die Zulässigkeit der Unterschutzstellung). Gegen dieses Urteil erhoben die Beschwerdeführer staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, die Unterschutzstellung sei aufzuheben. Im nachfolgend abgedruckten Urteil ist das Bundesgericht auf die Beschwerde nicht eingetreten. Solange der Genehmigungsentscheid des Kantonsrates aussteht, fehlt es sowohl an einer endgültigen, d.h. kantonal letztinstanzlichen Gesamtbetrachtung des Schutzplanes als auch an einem für den Bürger verbindlichen Hoheitsakt. Das vorher ergangene Verwaltungsurteil kann unter diesen Umständen nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Falls der spätere Genehmigungsentscheid des Kantonsrates Sachverhalts- und Rechtsfragen berührt, die das Bundesgericht im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde nicht frei überprüfen kann, so kann er den Anspruch auf Prüfung durch ein unabhängiges Gericht gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK wieder aufleben lassen. Urteil des Bundesgerichts vom 31. März 1998 Aus den Erwägungen: 1. Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 122 I 39, Erw. 1, 41 mit Hinweisen). a) Der Regierungsrat macht geltend, es gehe vorliegend um den Erlass eines kantonalen Schutzplanes, für welchen das kantonale Schutzplanverfahren nicht abgeschlossen sei. Das Verwaltungsgericht sei auf die Beschwerde mit dem Risiko eingetreten, dass die Beschwerdebehandlung gleichsam auf Vorrat erfolge. In einem solchen Fall sei auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten. b) 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 120 Ia 19, Erw. 2a, mit Hinweisen). Erst dann ist ein Beschwerdeführer in rechtlich geschützten eigenen Interessen im Sinne von Art. 88 OG betroffen. aa) Nach der Verfahrensordnung im Kanton Obwalden erarbeitet das zuständige Departement die Schutzpläne und entscheidet über dagegen erhobene Einsprachen. Der Regierungsrat behandelt Beschwerden gegen die Einspracheentscheide und erlässt die Schutzpläne. Diese treten jedoch erst mit der Genehmigung durch den Kantonsrat in Kraft (Art. 4 der Verordnung vom 7. Juli 1994 zum Baugesetz des Kantons Obwalden (BauV)). Vorher liegt kein Hoheitsakt vor, der den Bürger persönlich trifft. Die Verfahrensabschnitte, die der Genehmigung vorangehen (Planaufgabe, Einsprache- sowie Beschwerde- und Planerlassverfahren), sind lediglich Schritte auf dem Weg zur rechtsverbindlichen Festsetzung des Plans. Bevor diese abgeschlossen ist, steht der Inhalt des Schutzplans nicht endgültig fest und bleibt ungewiss, ob die von den Beschwerdeführern behauptete Verfassungsverletzung eintritt. Die Abweisung einer Beschwerde vor der Genehmigung vermöchte nicht auszuschliessen, dass der Kantonsrat die Genehmigung des Plans aus anderen, im Beschwerdeentscheid nicht behandelten Gründen verweigern dürfte und könnte (vgl. BGE 118 Ia 165, Erw. 2a, 168, mit Hinweisen). bb) Wird zufolge der kantonalen Verfahrensordnung schon im Anschluss an die Abweisung einer gegen den Plan gerichteten Beschwerde im Planaufgabenverfahren bzw. wie vorliegend im Planerlassverfahren eine staatsrechtliche Beschwerde eingereicht, so sistiert das Bundesgericht das Verfahren bis zur Genehmigung und damit zum Eintritt der Rechtsverbindlichkeit des umstrittenen Hoheitsakts bzw. tritt auf die Beschwerde nicht

ein (BGE 118 Ia 165, Erw. 2a, 168 f.). In einem den Kanton Obwalden betreffenden unveröffentlichten Urteil vom 20. Dezember 1991 i.S. Gde. Sarnen legte das Bundesgericht dar, es rechtfertige sich in solchen Fällen nur dann, auf eine staatsrechtliche Beschwerde einzutreten, wenn die Koordination des Rechtsmittelverfahrens und des Genehmigungsverfahrens eine Gesamtbeurteilung der Planung sicherstelle (vgl. dazu Notker Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Diss. Freiburg 1993, Sarnen 1994, 111 f.). Diese Anforderung ist beispielsweise dann erfüllt, wenn der kantonale letztinstanzliche Rechtsmittelentscheid - wie namentlich im Kanton Zürich - im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens ergeht und die Genehmigung der Planung lediglich hinsichtlich der streitbetreffenden Parzellen bis zur allfälligen Abweisung einer staatsrechtlichen Beschwerde aufgeschoben wird, nach welcher die Genehmigung als reine Formalität erscheint. In BGE 118 Ia 165, Erw. 2a, 169 bestätigte das Bundesgericht diese den Kanton Obwalden betreffende Rechtsprechung, indem es festhielt, dass Rechtsmittelentscheide aus Kantonen, in denen die Ordnung des Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahrens anders ausgestaltet sei, mangels endgültigen Charakters und der damit fehlenden definitiven Umschreibung der Rechtsstellung des Einzelnen nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden könnten; die damalige Beschwerdeführerin habe deshalb zu Recht bis zum Vorliegen des Genehmigungsentscheides zugewartet und erst im Anschluss daran eine staatsrechtliche Beschwerde ergriffen. Damit wurde verdeutlicht, dass das Anfechtungsobjekt der staatsrechtlichen Beschwerde der Genehmigungsentscheid ist, mit welchem der Hoheitsakt für den Rechtsunterworfenen verbindlich wird; allenfalls können vorangegangene Rechtsmittelentscheide in der gegen den Genehmigungsentscheid erhobenen Beschwerde mitangefochten werden. Inwieweit dies zulässig ist, hängt vom Umfang der Kognition der kantonal letztinstanzlich entscheidenden Genehmigungsbehörde ab (vgl. BGE 118 Ia 165, Erw. 2b; 117 Ia 412, Erw. 1b, mit Hinweisen; BGE 120 Ia 19, Erw. 2b, 23). cc) Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbetrachtung zu erfolgen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben (BGE 118 Ia 284, Erw. 5a, 289, 109 Ia 257, Erw. 5b, 260; Urteil des Bundesgerichts vom 23. Juni 1995 i.S. Stadt Schaffhausen, ZBl 97/1996, 366, Erw. 4b, mit Hinweisen; vgl. Art. 4 Abs. 2 der Denkmalschutzverordnung des Kantons Obwalden vom 30. März 1990 (DSV)). Wie das Verwaltungsgericht ausführt, wird der Kantonsrat in seinem Genehmigungsentscheid eine Gesamtbeurteilung des Schutzplanes vorzunehmen haben, nachdem der Plan vom Verwaltungsgericht - soweit angefochten - auf seine rechtliche Zulässigkeit überprüft und als rechtmässig beurteilt worden ist. Indem das Verwaltungsgericht den Schutzplan nur partiell und unabhängig von der endgültigen Gesamtbeurteilung durch den Kantonsrat prüft, ist eine Gesamtbetrachtung im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens nicht gewährleistet. dd) Solange der Genehmigungsentscheid wie vorliegend aussteht, fehlt es sowohl an einer endgültigen, d.h. kantonal letztinstanzlichen Gesamtbetrachtung des Schutzplanes als auch an einem für den Bürger verbindlichen Hoheitsakt. Das vorher ergangene Verwaltungsgerichtsurteil kann nach der dargelegten Rechtsprechung unter diesen Umständen nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Auf die erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist demnach nicht einzutreten. c) Im vorliegenden Fall ist auch aus einem weiteren Grund nicht auf die Beschwerde gegen den Entscheid des

Verwaltungsgerichts einzutreten. aa) Die streitige Massnahme berührt unbestrittenermassen zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK, und die Beschwerdeführer haben nach den Erwägungen des Verwaltungsgerichts Anspruch auf Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht. In diesem Fall ist zu beachten, dass eine den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügende richterliche Beurteilung nicht in jedem beliebigen Verfahrensstadium erfolgen kann. Ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist nicht garantiert, wenn der von einem unabhängigen Gericht ergangene Entscheid durch eine nicht richterliche Instanz (hier: der Kantonsrat) mit voller Kognition überprüft werden kann und diese Instanz von ihrer Prüfungsbefugnis auch bezüglich solcher Sachverhalts- oder Rechtsfragen Gebrauch macht, welche das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nicht mit freier Kognition prüfen kann (vgl. BGE 120 Ia 19, Erw. 4a und 4c, mit Hinweisen). bb) Das Verwaltungsgericht führte aus, der kantonale Gesetzgeber habe eine Überprüfung von Kantonsratsbeschlüssen durch das kantonale Verwaltungsgericht nicht zulassen wollen. Die richterliche Überprüfung sei deshalb vor dem Genehmigungsentscheid des Kantonsrats vorzunehmen, was den Vorteil habe, dass der Kantonsrat seinen Entscheid in Kenntnis über den Ausgang des Rechtsmittelverfahrens treffen könne. Es ist nicht vollständig klar, in welchem Umfang der Kantonsrat den umstrittenen Schutzplan letztlich überprüfen wird. Die gemäss den verwaltungsgerichtlichen Erwägungen vom Kantonsrat vorzunehmende Gesamtbeurteilung wird aber aller Voraussicht nach auch rechtliche Fragen - wie allenfalls mit diesen verbundene Sachverhaltsfragen - berühren. Zu denken ist dabei beispielsweise an die Frage, ob eine Unterschutzstellung unter dem Gesichtspunkt des städtebaulichen Zusammenhangs im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. vorstehende Erw. 1b/cc). Der Genehmigungsentscheid des Kantonsrats könnte unter diesen Umständen den Anspruch auf Prüfung durch ein unabhängiges Gericht gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK wieder aufleben lassen. Diese Prüfung wäre im Fall einer erneuten kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde - unabhängig vom kantonalen Verfahrensrecht - wiederum vom Verwaltungsgericht vorzunehmen, falls der Genehmigungsentscheid Sachverhalts- und Rechtsfragen berührt, die das Bundesgericht im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde nicht frei überprüfen kann (BGE 123 II 231, Erw. 7, 236; 123 I 87, Erw. 3; 120 Ia 209, Erw. 6d, je mit Hinweisen). 2. Demnach kann auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht eingetreten werden. (Publiziert in Praxis 1998 Nr. 100 und ZBl 100/1999, 70) de| fr | it Schlagworte verwaltungsgericht emrk bundesgericht regierungsrat entscheid staatsrechtliche beschwerde kanton beschwerdeführer verfahren unterschutzstellung frage obwalden kantonales recht zivilrechtlicher anspruch hoheitsakt Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund EMRK: Art.6 KV/OW: Art.4 KV/OW: Art.4 BGG: Art.84 Art.88 ZGB: Art.1 RPG: Art.33 Praxis (Pra) 87 Nr.100 86 Nr.137 83 Nr.50 Leitentscheide BGE 119-IA-88 S.92 114-IA-233 S.236 120-IA-19 121-I-30 123-II-231 S.236 120-IA-19 S.24 117-IA-491 S.495 120-IA-19 S.28 120-IA-19 S.25 118-IA-165 121-I-30 S.34 109-IA-257 S.258 118-IA-282 S.284 117-IA-412 119-IA-88 S.97 120-IA-209 120-IA-209 S.213 119-IA-88 109-IA-257 123-I-87 S.89 123-I-87 118-IA-384 S.387 119-IA-88 S.91 122-I-39 120-IA-209 S.215 123-II-231 VVGE 1985/86 Nr. 40 1997/98 Nr. 37 1991/92 Nr. 7

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.