

Keine Legitimation des Heimat- und Naturschutzes zur Verwaltungs-Beschwerde gegen Departements-Entscheide an den Bundesrat in Bundessachen?

Autor(en): **Lutz, Oskar**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **55 (1960)**

Heft 3-de

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-173770>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Keine Legitimation des Heimat- und Naturschutzes zur Verwaltungs-Beschwerde gegen Departements-Entscheidungen an den Bundesrat in Bundessachen?

Die Sektion St. Gallen/Appenzell I.-Rh. des Schweizer Heimatschutzes, der St. Gallische Naturschutzbund, die SAC Sektionen der Kantone St. Gallen und Appenzell mit allen andern Alpsteinklubs hatten gegen die bedingte Konzession einer *Luftseilbahn von Brülisau auf den Hohen Kasten* in Appenzell I.-Rh. durch das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat eingereicht.

1. *Materiell* haben wir geltend gemacht, daß der stille Sonntags- und Wanderberg nicht mit einer solchen Maschinerie auf seinen grünen Matten verunstaltet und herabgewürdigt werden dürfe. Insbesondere werde auf dem Berggipfel mit der Bergstation und weiteren Restaurants ein unausstehlicher Lärm und Massenbetrieb einsetzen, auch auf dem großen Parkplatz neben der Kirche in Brülisau. Hiezu bestehe absolut kein Bedürfnis. Der Entscheid verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung I vom 23. Dezember 1955 zum Bundesgesetz betr. den Postverkehr (A. S. 1956 1) welcher lautet:

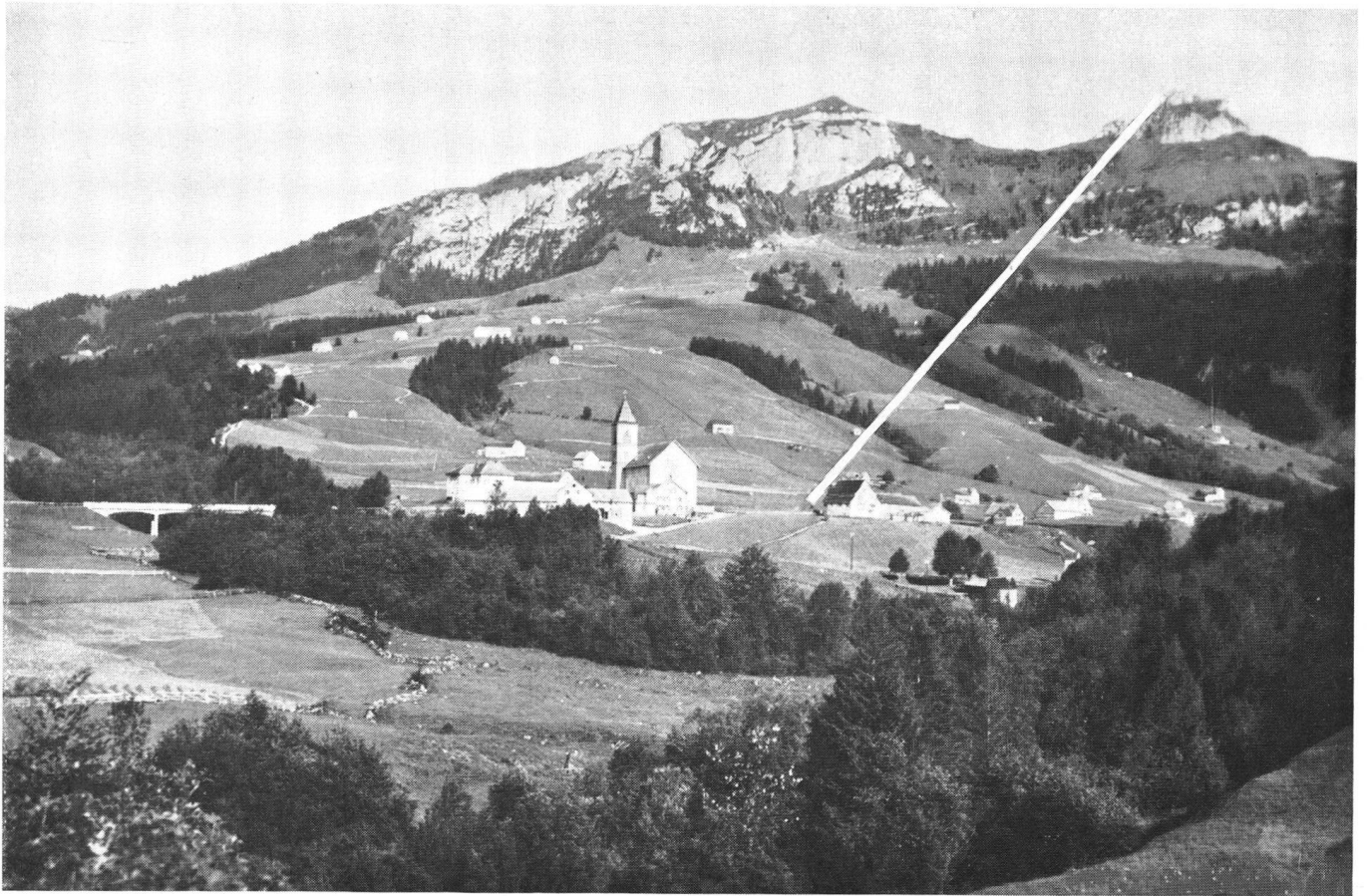
- a) Die Fahrten müssen einem Bedürfnis entsprechen.
- b) Eigene Betriebe des Bundes oder konzessionierte Transportanstalten und -unternehmungen dürfen nicht wesentlich konkurrenziert werden.

Natur- und Heimatschutz sind nach ständiger Praxis zu beachten. – Hier sei auch der Pflanzenschutz gefährdet außer der Verunstaltung der Wiesen und des Gipfels. Die Ebenalpbahn sei gefährlich konkurrenziert.

2. *Zur Legitimation* zur Beschwerde führten wir aus, daß die Vereinigung für Heimatschutz, der Naturschutzbund und der SAC hiezu unter allen Umständen berechtigt seien auch *im bundesrechtlichen Verwaltungsverfahren*, weil alle im ausschließlichen öffentlichen Interesse den Schutz des Landschaftsbildes und der Naturschönheiten zum Ziele haben. Die Legitimationsfrage sei hier grundsätzlich anders zu behandeln als im Falle der Corvatschbahn (Entscheid vom 17. Juli 1959), wo sie einem ad hoc gebildeten Aktionskomitee abgesprochen worden sei, von dem sich nachträglich erst noch einige Mitglieder distanziert haben sollen. Wir treten hier als Beschwerdeführer auf, die im kantonalen Verfahren seit über fünfzig Jahren zu allen Einsprachen, Beschwerden und Rekursen legitimiert seien, auch in Innerrhoden, und hier mit Recht auch im Verfahren vor dem Departement zugelassen worden seien. Das könne hier nicht anders sein, weil sonst die Vereinigungen in ihren Zielen und Bestrebungen, die sie aus rein idealen Gründen im öffentlichen Interesse wahrnehmen, lahmgelegt und gehindert würden. Die Begründung, die Wahrnehmung dieser Interessen sei ausschließlich Sache der öffentlichen Behörden, sei veraltet und treffe speziell dann nicht zu, wenn willkürliche, auf den ersten Blick unrichtige Entscheide gefällt würden wie hier, oder wenn in kleinen Kantonen mit engen und persönlichen Verhältnissen ein ganz objektiver Entscheid in solchen Fällen wie hier wegen Druck und Gegendruck dorfpolitischer Art nicht gefällt werden kann und persönliche Repressalien zu befürchten seien.

Die Berufung auf die Legitimation beim staatsrechtlichen Rekurs oder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht halte nicht stand, weil dort nach Art. 88 und 103 OG¹ die Beschwerde ausdrücklich «persönlich betroffene Beschwerdeführer wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte» voraussetzt, nach

¹ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943.





Art. 130 OG im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat aber eben gerade nicht. Hier handle es sich um ein ganz anderes Rechtsmittel nach Art. 127 OG, besonders wo der Bundesrat als Aufsichtsinstanz gegenüber einem Departement nach Art. 124, lit. a angerufen wird. Die Beschränkung der Legitimation wie beim Bundesgericht sei hier absolut nicht begründet. Das Verwaltungsverfahren sei hier weniger streng als der Zivilprozeß.

Nach dem Entscheid des Bundesrates vom 25. August 1953 (Verwaltungsentscheide 1953, Heft 23, unter Nr. 106, S. 203 ff.) seien auch private Vereinigungen unter Berufung auf den Schutz von Naturschönheiten und des Landschaftsbildes zur Einsprache im Enteignungsverfahren berechtigt, obschon sie von der Enteignung nicht unmittelbar betroffen werden, z. B. Verkehrsvereine, Heimatschutzvereinigungen der in Frage stehenden Gegenden.

Private Vereinigungen zur Wahrung öffentlicher Interessen seien heute verbreitet und unentbehrlich, werden von Staat und Gemeinden sogar laufend zur Hilfe gerufen und subventioniert. Es gebe eben auch widerstreitende öffentliche Interessen, Heimat- und Naturschutz können einen regionalen und lokalen Charakter haben und dann den eidgenössischen Behörden leicht entgehen wie hier.

Die Ablehnung unserer Legitimation hätte für uns eine ganz verhängnisvolle Wirkung, eventuell sogar auch noch für unsere kantonale gesicherten Legitimationen im Verwaltungsverfahren in der ganzen Schweiz herum. Diese Legitimation sei hier ein großes, wichtiges gesamtschweizerisches Problem für diese privaten Vereinigungen, die ausschließlich öffentliche Interessen zu schützen haben.

So die Begründung unserer Beschwerde und der Legitimation insbesondere.

3. Der Bundesrat hat mit Entscheid vom 21. September 1959 das Eintreten auf die Beschwerde *abgelehnt* mangels Legitimation der Beschwerdeführer, weil sie

Die beiden Bilder auf Seite 72 zeigen die von Brülisau AI auf den Hohen Kasten geplante Luftseilbahn. Auf der Abbildung oben ist auch das letzte Teilstück der von Lienz bei Rütli im Rheintal angekehrten Schwebebahn eingezeichnet. Daß der Schweizer Heimatschutz als Wahrer öffentlicher Interessen berechtigt sein muß, in Bern Beschwerde einzureichen, erscheint uns selbstverständlich. Der Bundesrat war anderer Meinung. Man lese den Text von Dr. Lutz.

Aufnahmen von Josef Fischer (links oben), Foto Groß (Flugbilder), beide in St. Gallen.

nicht persönlich durch die Bahn betroffen seien, in Bestätigung der bisherigen konstanten Praxis und insbesondere des letzten kürzlichen Entscheides in Sachen Corvatschbahn.

Die Begründung ist kurz folgende:

4. Der Entscheid des Bundesrates hält auf Antrag der Justizabteilung an seiner bisherigen Praxis fest, wonach auch im Beschwerdeverfahren gegen ein Departement nach Art. 130 OG wie beim staatsrechtlichen Rekurs und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht am Erfordernis des persönlichen Betroffenseins festgehalten werden müsse, obschon das dort nicht ausdrücklich im Gesetz verlangt werde, aber in analoger Auslegung. Er verweist auf das Handbuch von Birchmeier zu Art. 130, S. 492, und auf seine bisherige konstante Praxis; Entscheide vom 25. Februar 1941 / VE Heft 15, Nr. 113; Entscheid i. S. Corvatschbahn vom 17. Juli 1959.

Eine Popularbeschwerde für jedermann sei nicht gewollt. Die Mitwirkung als Berater oder Experten auf allfälligen Wunsch der Bundesbehörden genüge, und die Heimat- und Naturschutzvereinigungen bedürften keiner Parteirechte. Die öffentlichen Interessen würden von den öffentlichen Behörden genügend gewahrt. Im Entscheid betr. das Enteignungsverfahren von 1953 sei dem Heimatschutz und den Verkehrsvereinen nur das Recht zur Einsprache, nicht aber zum Rechtsmittel des Rekurses an den Bundesrat zugebilligt worden. Daraus, daß die Kantone die Legitimation für ihr Verfahren bejahen, dürfe für das bundesrechtliche Beschwerdeverfahren nichts abgeleitet werden. Den beschwerdeführenden Vereinigungen bliebe immer noch das Petitionsrecht nach Art. 57 BV gewährleistet.

Kritik:

5. Dieser von der Eidg. Justizabteilung vorbereitete *Entscheid des Bundesrates* läßt sich nach der alten, bisherigen konstanten Praxis noch vertreten. Aber nachdem das Gesetz in Art. 130 OG im Gegensatz zum staatsrechtlichen Rekurs und zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht für die Legitimation des Beschwerdeführers das persönliche Betroffensein nicht ausdrücklich vorschreibt, hätte die Gelegenheit benützt werden sollen, die bisherige, veraltete Praxis zu ändern und auch private Vereinigungen, die öffentliche Interessen vertreten, wie den Heimatschutz, den Naturschutzbund, den SAC, die Vereinigung für Lärmbekämpfung u. a. ebenfalls als legitimiert zu erklären. Damit hätte man die Verwaltungsbeschwerde in Bundessachen noch lange nicht zu einer allgemeinen Popularbeschwerde degradiert, bei der einfach jedermann (*quivis ex populo*) legitimiert worden wäre. Schon die alten Römer kannten eine Entwicklung des Amtsrechts der Prätores nur durch die Praxis ohne Gesetzesänderung. Die genannten Vereinigungen sind im Laufe der letzten 50 Jahre sehr wichtige, ganz unentbehrliche Helfer von Staat und Gemeinden zur Wahrung öffentlicher Interessen des Natur- und Heimatschutzes geworden, sogar subventioniert wegen ihrer wertvollen Mitarbeit. So ging es in den meisten Kantonen, wo trotz grundsätzlichem Erfordernis des persönlichen Betroffenseins der Beschwerdeführer zur Verwaltungsbeschwerde diese Vereinigungen unbeschränkt legitimiert wurden, alles nur auf dem Wege der Verwaltungspraxis, so zum Beispiel auch in den Kantonen St. Gallen und Appenzell. Die Behauptung, öffentliche Interessen könnten nur von öffentlichen Behörden geschützt werden, ist unrichtig, total veraltet. Mangels Sachkunde sind sie im Gegenteil dazu oft nicht genügend in der Lage und rufen dann den Heimat- und Naturschutzbund an oder andere Fachvereine.

Heute ist die Sache insofern besonders unbefriedigend, als diese Vereinigungen im kantonalen Verfahren legitimiert sind, in Bundessachen im Verfahren vor der obersten Beschwerdeinstanz dann aber plötzlich abzutreten und nichts mehr zu

sagen haben, besonders dann, wenn die Kantone versagen. Im Kanton St. Gallen werden z. B. alle Luftseilbahngesuche, Starkstromleitungs- und Autobahntrasses sowie Kraftwerkprojekte in allen Fällen direkt dem Heimat- und Naturschutz zur Stellungnahme überwiesen, samt den Einladungen zu allen amtlichen Augenscheinungen und Begehungen. So wird es heute in den meisten Kantonen der Fall sein und mit Recht. Niemand fällt es dort ein, diesen privaten Vereinigungen die Legitimation zur Verwaltungsbeschwerde, zur Einsprache oder zum Rekurs an eine obere Instanz zu bestreiten. Nur die Bundesbehörden sind so formell und formalistisch und glauben, diese Schutzorganisationen hätten auf ihrem Olymp nichts zu suchen, sie sollen unten und draußen bleiben, obschon sie regional und örtlich am besten orientiert sind. Das Petitionsrecht nach Art. 57 BV, auf das uns der Bundesrat schliesslich noch verweist, ist ein schwacher Trost, weil wir damit nicht direkt auf den Gang und die Entscheidung im hängigen Konzessionsverfahren mit allen Parteiderechten Einfluß nehmen können, sondern nur auf ein bloßes unverbindliches Bittgesuch angewiesen wären. Wir wollen aber keine Bettler, sondern gleichberechtigte Kämpfer sein, wie die Parteien.

Die Behauptung, im Präjudiz aus dem Enteignungsrecht von 1953 handle es sich nur um eine Einsprache und nicht um die Ergreifung eines Rechtsmittels im Beschwerdeverfahren an den Bundesrat, ist spitzfindig, denn die Einsprache ist doch auch ein Parteirecht öffentlich-rechtlicher Art, gewährt die Mitwirkung am Verwaltungsverfahren erster Instanz und ist daher vom Rechtsmittel des Weiterzuges an eine höhere Instanz nicht so grundsätzlich verschieden. Zur Einsprache wurden aber damals der Heimatschutz und die Verkehrsvereine vom Bundesrat ausdrücklich als legitimiert erklärt.

6. *Vorschlag zur Abhilfe:*

Nachdem nun aber der Bundesrat auf Antrag der Justizabteilung nach diesen zwei letzten Präjudizien i. S. Corvatschbahn und Kastenbahn an seiner bisherigen Praxis festhielt und voraussichtlich auch für die Zukunft keine baldige *Änderung* zu erwarten ist, muß eine solche *auf dem Wege eines Gesetzes* angestrebt werden. Bekanntlich liegt beim Bundesrat der Entwurf eines neuen Verfassungsartikels für den Natur- und Heimatschutz in Bundessachen. Sollte dieser, was wohl zu erwarten ist, vom Schweizer Volk angenommen werden, dann ist dazu später auch noch ein Ausführungsgesetz oder eine bundesrätliche Ausführungsverordnung zu erlassen. In dieser könnte die Legitimation von privaten Vereinigungen, die öffentliche Interessen wahren, z. B. die Vereinigung für Heimatschutz, der Schweiz. Naturschutzbund, die Vereinigung für Lärmbekämpfung u. a. ausdrücklich für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren an den Bundesrat in Bundessachen als legitimiert erklärt werden. Ich möchte daher diesen Weg der ausdrücklichen *gesetzlichen Verankerung* der Legitimation empfehlen für den Fall, daß der Bundesrat die bisherige ungenügende Praxis nicht doch noch abändert, wie dies die Kantone auf ihrem Gebiet schon längst getan haben.

Diese Frage ist für alle Schutzorganisationen von eminent wichtiger Bedeutung, weil die Ablehnung der Legitimation sie an der Verfolgung ihrer Zwecke und Ziele hindern würde. Ich stelle sie daher hier zur öffentlichen Diskussion.

Dr. Oskar Lutz, Advokat,

Obmann der Sektion St. Gallen des Schweiz. Heimatschutzes

NB. Seither ist beim Post- und Eisenbahndepartement in Bern noch ein Konzessionsgesuch für eine *zweite* Luftseilbahn vom Rheintal (Lienz bei Rüthi) her, eingereicht worden, gegen das wir ebenfalls Einsprache erhoben haben. Auri sacra fames! (Der unselige Hunger nach dem Geld.)

Der Obige