Urteilskopf

100 Ib 445

74. Urteil vom 8. November 1974 i.S. Schweizer Heimatschutz gegen Cresta Ferien AG.
Regeste (de):
Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Voraussetzungen. Umfang der Legitimation gesamtschweizerischer Vereinigungen gemäss Art. 12 NHG.

1. Voraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Art. 97 Abs. 1 OG (Erw. 2).

2. Legitimation gesamtschweizerischer Vereinigungen gemäss Art. 12 Abs. 1 NHG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde:

- Umfang der Beschwerdebefugnis auf dem Gebiet des Gewässerschutzrechtes (Erw. 3).

- Beschwerdebefugnis nur im bundesrechtlichen Rechtsmittelverfahren? (Erw. 4.)

Regeste (fr):
Recours de droit administratif. Conditions. Etendue du droit de recours des associations d'importance nationale au sens de l'art. 12 LPN.

1. Conditions du recours de droit administratif, art. 97 al. 1 OJ (consid. 2).

2. Qualité des associations d'importance nationale au sens de l'art. 12 al. 1 LPN pour former un recours de droit administratif:

- Etendue du droit de recours dans le domaine de la protection des eaux (consid. 3).

- Qualité pour agir uniquement dans les procédures de recours de droit fédéral? (consid. 4.)

Regesto (it):
Ricorso di diritto amministrativo. Presupposti. Estensione della legittimazione ricorsuale delle associazioni aventi un'importanza nazionale ai sensi dell'art. 12 LPN.

1. Presupposti del ricorso di diritto amministrativo, art. 97 cpv. 1 OG (consid. 2).

2. Legittimazione a proporre ricorso di diritto amministrativo delle associazioni aventi un'importanza nazionale ai sensi dell'art. 12 LPN:

- Estensione del diritto di ricorrere in materia di protezione delle acque (consid. 3).

- La legittimazione è data solamente nelle procedure di ricorso rette dal diritto federale? (consid. 4.)

Sachverhalt ab Seite 445

BGE 100 Ib 445 S. 445

A.- Durch Vertrag vom 9. Juni 1972 verkaufte die Bürgergemeinde Obersaxen der Cresta Ferien AG ein Areal von rund 46000 m2 zu Fr. 50.- pro m2 für die Errichtung eines Ferienzentrums mit Hotel, Hallenbad, Mehrzwecksportplatz, Eigentumswohnungen und Garagen. Anlässlich der Versammlung vom 15. Dezember 1973 stimmte die Politische Gemeinde Obersaxen dem Bauprojekt

BGE 100 Ib 445 S. 446

der Cresta Ferien AG mit 36 Ja gegen 10 Nein zu. Die Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung wurde wegen der Grösse des Projektes und wegen der vorgesehenen Ausnützungsziffer von 0,6-0,66 für notwendig erachtet. In weiteren Verhandlungen zwischen der Bauherrin und dem Gemeindevorstand wurden die mit der Ausnahmebewilligung verbundenen Bedingungen und Auflagen festgelegt.

B.- Am 23. Dezember 1973 reichte Beate Schnitter, Architektin, Zürich, bei der Regierung des Kantons Graubünden eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Gemeinde Obersaxen ein mit dem Antrag, die in dieser Sache ergangenen Beschlüsse des Gemeindevorstandes Obersaxen und der "Baubewilligungsbeschluss" der Gemeindeversammlung vom 15. Dezember 1973 seien zu kassieren; der Gemeindevorstand sei anzuhalten, das Baugesuch nach Vervollständigung der Gesuchsunterlagen eventuell erneut zu publizieren und ordnungsgemäss zu verabschieden.
In ihrer Sitzung vom 8. April 1974 kam die Regierung zum Schluss, dass sie als Oberaufsichtsbehörde über die Gemeindeverwaltungen und über die Planung keine Handhabe besitze, gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung Obersaxen vom 15. Dezember 1973 von Amtes wegen einzuschreiten; es sei Aufgabe der zuständigen kommunalen Planungsinstanzen, in Verbindung mit den zugezogenen Fachleuten die sich aus der Grösse des Bauvorhabens ergebenden Probleme zu lösen, insbesondere die Sicherung einer hinreichenden Zufahrt und einer objektbezogenen Abwasserbeseitigung.

C.- Gegen diesen Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden hat der Schweizer Heimatschutz Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, "der angefochtene Entscheid samt der darin erteilten, allenfalls bestätigten Baubewilligung sei aufzuheben". Die Beschwerde stützt sich im wesentlichen auf die Rüge, die Regierung habe das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (GSchG) nicht beachtet, allenfalls nicht richtig angewendet und dadurch Bundesrecht verletzt. Zur Begründung seiner Legitimation beruft sich der beschwerdeführende Verband auf Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG). Wie bei der Anwendung des Forstrechtes bestehe auch bei der

BGE 100 Ib 445 S. 447

Anwendung des Gewässerschutzgesetzes die in Art. 24sexies Abs. 2 BV und Art. 2 ff. NHG statuierte Pflicht zur Mitberücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes. Da der Schweizer Heimatschutz gemäss Art. 12 NHG nur bundesrechtliche Rechtsmittel ergreifen könne und ihm nach dem Recht des Kantons Graubünden keine Beschwerdemöglichkeit offenstehe, brauche nicht geprüft zu werden, ob der angefochtene Entscheid nach kantonalem Recht letztinstanzlich sei.

D.- a) Die Regierung des Kantons Graubünden und die Gemeinde Obersaxen beantragen, es sei auf die Ver-

waltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. b) Die Cresta Ferien AG beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. c) In der Vernehmlassung des Eidgenössischen Departements des Innern wird beantragt, es sei festzustellen, dass der Gemeindebeschluss vom 15. Dezember 1973 noch keine definitive Baubewilligung enthalte und dass eine solche durch die Gemeinde erst erteilt werden könne, wenn die Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde vorliege, die ihrerseits von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen sei, insbesondere vom Anschluss an eine Kläranlage oder eventuell von der Errichtung einer Einzelkläranlage.

E.- Durch Verfügung vom 24. Juni 1974 hat der Präsident der verwaltungsrechtlichen Kammer der Beschwerde aufschiebende Wirkung erteilt und der Cresta Ferien AG untersagt, während der Dauer dieses Verfahrens bauliche Massnahmen im Zusammenhang mit dem strittigen Projekt zu treffen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. In erster Linie ist zu prüfen, ob auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Schweizer Heimatschutzes eingetreten werden kann. Im folgenden wird der Reihe nach untersucht, ob sich die Beschwerde gegen eine Verfügung richtet, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt oder ob es im angefochtenen Entscheid ausschliesslich um die Anwendung kantonalen und kommunalen Rechts geht, ob die beschwerdeführende Vereinigung gegebenenfalls nach Art. 12 NHG legitimiert ist, die fehlende oder unrichtige Anwendung des Gewässerschutzgesetzes mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu

rügen, und ob ein im Sinne von Art. 98 lit. g OG beschwerdefähiger kantonaler Entscheid vorliegt.

2. Gemäss Art. 97 OG setzt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde voraus, dass der angefochtene Entscheid im Sinne von Art. 5 VwG eine Verfügung ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt. a) Der Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden über die Aufsichtsbeschwerde Schnitter stützt sich nicht auf Bundesrecht, sondern auf das kantonale Gemeindeorganisations- und Raumplanungsrecht. Das Gewässerschutzrecht des Bundes wird lediglich insofern am Rande erwähnt, als der Regierungsrat in den Erwägungen feststellt, es sei Sache der kommunalen Planungsinstanzen, die sich aus dem grossen Bauvorhaben ergebenden Probleme der Abwasserbeseitigung zu lösen. Die mit der Aufsichtsbeschwerde beanstandeten kommunalen Entscheidungen, vor allem der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 15. Dezember 1973, nehmen ebenfalls nicht auf Bundesrecht Bezug und enthalten insbesondere keine gewässerschutzrechtlichen Anordnungen. Es fehlt somit eine auf Bundesrecht gestützte Verfügung. b) Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jedoch auch geltend gemacht werden, in der angefochtenen Verfügung werde zu Unrecht eine einschlägige Vorschrift des Bundesverwaltungsrechtes nicht angewendet (BGE 96 I 689 f E. 1a, BGE 98 V 163, BGE 100 Ib 120). Diese Rüge setzt voraus, dass die vom Bundesrecht geregelte Frage durch den angefochtenen Verwaltungsakt ausdrücklich oder stillschweigend behandelt worden ist. Im vorliegenden Fall muss daher abgeklärt werden, ob der angefochtene Entscheid der Regierung oder vorangehende Verfügungen der Gemeinde die Abwasserbeseitigung ordnen, ohne Bundesrecht zu berücksichtigen, und es sei auch nur in dem negativen Sinn, dass jede Form der Abwasserbeseitigung stillschweigend in Kauf genommen wird. c) Wäre der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 15. Dezember 1973, entsprechend der Ankündigung auf der publizierten Traktandenliste, als eigentliche definitive Baubewilligung zu betrachten, dann fehlte in dieser summarischen Bewilligung eine dem GSchG entsprechende Regelung der Abwasserbeseitigung. Jener Beschluss stellt aber nicht die

formelle Baubewilligung dar. Die Gemeindeversammlung hatte offenbar über die Bewilligung von Ausnahmen hinsichtlich

BGE 100 Ib 445 S. 449

Gebäudegrösse und Grenzabstände zu befinden (Art. 4 BO Obersaxen); die eigentliche formelle Baubewilligung dagegen fällt in die Zuständigkeit des Gemeindevorstandes und ist bis jetzt nicht erteilt worden. Der Gemeindevorstand und die Cresta Ferien AG gehen in ihren Vernehmlassungen davon aus, dass die Frage der Abwasserbeseitigung in der definitiven Baubewilligung des Gemeindevorstandes zu regeln sei. Auch der Aufsichtsentscheid der Regierung bezeichnet die Abwasserbeseitigung als noch offenes, im weitern Verlauf der Vorbereitungen zu lösendes Problem. Damit fehlt zur Zeit eine Verfügung, welche über die gewässerschutzrechtlichen Fragen befinden oder den Beginn des Baus ohne Rücksicht auf die Belange des Gewässerschutzes verbindlich erlauben würde. d) Aufgrund der Akten erscheint zwar die Befürchtung, die Gemeinde werde der Einhaltung des Gewässerschutzrechtes nicht die nötige Aufmerksamkeit schenken, nicht von vorneherein als unbegründet. Die Gefahr, dass durch eine noch bevorstehende Verfügung Bundesrecht verletzt werden könnte, schafft jedoch keine Beschwerdemöglichkeit; denn solange eine Frage nicht entschieden ist, kann sie mangels eines Anfechtungsobjektes nicht zum Gegenstand einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemacht werden. Auf die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann daher schon deswegen nicht eingetreten werden, weil über die einzige im Zusammenhang mit der Baubewilligung nach Bundesrecht zu beurteilende Frage - nämlich die Abwasserbeseitigung - bisher noch nicht entschieden wurde. Im übrigen dürfte die Gefahr, dass der Gemeindevorstand unter Missachtung des Gewässerschutzgesetzes die definitive Baubewilligung erteilen könnte, heute erheblich geringer sein, nachdem die Regierung in Beantwortung einer kleinen Anfrage von Grossrat Jörimann die gewässerschutzrechtlich zulässigen Lösungen klar umschrieben hat, und die zuständige Bundesbehörde dem konkreten Fall ihre Aufmerksamkeit schenkt.

3. Gemäss Art. 12 NHG steht den gesamtschweizerischen Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, das Beschwerderecht zu, soweit die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Dass der Schweizer Heimatschutz zu den unter diese Bestimmung fallenden gesamtschweizerischen

BGE 100 Ib 445 S. 450

Vereinigungen gehört, wurde vom Bundesgericht schon wiederholt anerkannt (BGE 96 I 504 E. 2, 691 E. 1c) und ist unbestritten. Die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 12 NHG ist nach dem Sinn und Zweck des Natur- und Heimatschutzes sachlich beschränkt: Sie bezieht sich, wie aus dem Titel des 1. Abschnitts des NHG hervorgeht, ausschliesslich auf Entscheidungen, die in Erfüllung von Bundesaufgaben ergehen und bei deren Fällung gemäss Art. 2 ff. NHG die Interessen des Natur- und Heimatschutzes, insbesondere des Landschafts- und Ortsbildschutzes zu wahren sind. b) Gewässerschutz ist heute - ähnlich wie die Forstpolizei - eine Bundesaufgabe, bei deren Erfüllung die Kantone und Gemeinden massgebend mitwirken. Während jedoch der Landschaftsschutz ein wesentliches Ziel moderner Forstpolizei bildet, dient das Gewässerschutzrecht primär nicht den durch das NHG geschützten Interessen. Durch die Erwähnung des Natur- und Landschaftsschutzes am Ende der Aufzählung in Art. 2 Abs. 1 GSchG wird nicht ein selbständiges Ziel statuiert, sondern lediglich ein gesetzgeberisches Motiv erwähnt. Die Pflicht zum Anschluss aller Bauten an eine öffentliche Kanalisation mit Abwasserreinigungsanlage (Art. 17 ff. GSchG) hat allerdings die vom Gesichtspunkt des Landschaftsschut-

zes aus erwünschte Folge einer Konzentration der Siedlungsräume und einer Hinderung der Streubauweise; die vorgeschriebene Abwasserbeseitigung bringt somit eine gewisse faktische Landschaftsschutzwirkung mit sich, und durch Art. 20 GSchG wird diese planerisch begrüssenswerte Konsequenz sogar bis zu einem gewissen Grad vom Ziel des Gewässerschutzes gelöst und als grundsätzliches Verbot von Bauten ausserhalb des generellen Kanalisationsprojektes (GKP) verselbständigt. c) Diese vom Gesetzgeber zum Teil bewusst verstärkte Auswirkung des Gewässerschutzrechtes im Sinne der Raumplanung und des Landschaftsschutzes macht aber die Gewässerschutzbestimmungen nicht zu eigentlichen Vorschriften des Landschaftsschutzes, bei deren Anwendung im Einzelfall das Beschwerderecht gemäss Art. 12 NHG stets ausgeübt werden könnte. Die Anwendung des Gewässerschutzrechtes ist weitgehend durch technische und planerische Gegebenheiten bestimmt, und im Einzelfall dürfen die Vollzugsorgane des Gewässerschutzes ihre Verfügungen nicht vorab von Überlegungen

BGE 100 Ib 445 S. 451

des Landschafts- oder Ortsbildschutzes abhängig machen. Die Baubewilligung für ein störendes, unschönes, eine Landschaft oder ein Ortsbild verunstaltendes Gebäude kann nicht aus ästhetischen Gründen unter Berufung auf Vorschriften des GSchG verweigert werden, vielmehr sind Bauvorhaben innerhalb der Bauzonen respektive innerhalb des GKP nur gewässerschutztechnisch zu beurteilen. Auch die Frage, ob bei Fehlen einer sofortigen Anschlussmöglichkeit gemäss dem zweiten Satz von Art. 19 GSchG ein Bau mit einer vorläufigen Ersatzlösung bewilligt werden kann, ist ausschliesslich nach den Erfordernissen des Gewässerschutzes zu entscheiden; ob das projektierte Gebäude am vorgesehenen Standort störend wirkt, ist im Rahmen der Anwendung von Art. 19 GSchG ohne Belang. Selbst bei der Anwendung von Art. 20 GSchG können Argumente des Landschaftsschutzes grundsätzlich nicht ins Gewicht fallen: Ist ein sachlich begründetes Bedürfnis für die Errichtung eines Gebäudes ausserhalb des GKP nachgewiesen, etwa für den Bau eines Landwirtschaftsbetriebes oder die Errichtung einer Bergbahnstation (vgl. Art. 27 Allg. GSchV), und ist eine befriedigende Lösung für die Abwasserbeseitigung gefunden worden, so kann die Bewilligung nicht unter Berufung auf Art. 20 GSchG zum Schutze der Landschaft doch verweigert werden, denn Art. 20 GSchG ist trotz seiner raumplanerischen Wirkung keine allgemeine bundesrechtliche Landschaftsschutznorm. Es bleibt nach wie vor Sache der Kantone, die erforderlichen Bestimmungen zur Freihaltung schützenswerter Landschaften zu erlassen und anzuwenden. Kommt aber weder Art. 19 noch Art. 20 GSchG eine Tragweite zu, welche im konkreten Anwendungsfall die wertende Berücksichtigung des Landschaftsschutzes erlauben würde, so haben die gesamtschweizerischen Vereinigungen gemäss Art. 12 NHG nicht die Möglichkeit, wegen unrichtiger oder fehlender Anwendung des GSchG gegen Baubewilligungen Beschwerde zu führen. Es dürfte ausser Zweifel stehen, dass der Bundesgesetzgeber mit Art. 12 NHG diesen Vereinigungen keine derart weitgehende Interventionsmöglichkeit im gesamten Baupolizeirecht einräumen wollte, wie sie der Beschwerdeführer für sich in Anspruch nimmt (vgl. auch Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, Heft 38/III (1974), Nr. 80).

BGE 100 Ib 445 S. 452

d) Aus Art. 12 NHG kann sich bloss dann die Befugnis zur Beschwerdeführung wegen Nichtbeachtung des Gewässerschutzrechtes ergeben, wenn die angefochtene Verfügung unmittelbar die Gefahr einer die Landschaft beeinträchtigenden Gewässerverschmutzung in sich birgt, beispielsweise eine Bewilligung zur Einleitung ungeklärter oder ungenügend geklärter Abwässer in einen Bergsee oder in ein noch nicht verschmutztes fliessendes Gewässer. Soweit aber ausschliesslich die konsequente Durchsetzung der dem Gesetz zugrunde liegenden technischen und planerischen Konzeption der Abwasserbeseitigung in Frage steht und nicht die Abwehr konkreter - im Sinne von Art. 1 NHG relevanter - Verschmutzungsgefahren, fehlt den gesamtschweizerischen Vereini-

gungen die Beschwerdelegitimation; insbesondere können sie nicht unter Berufung auf das Gewässerschutzrecht gegen ein Bauprojekt ästhetische Einwendungen des Landschafts- und Ortsbildschutzes erheben, welche mit dem Schutz der Gewässer vor Verunreinigung in keinem direkten Zusammenhang stehen. e) Bestände im vorliegenden Fall eine beschwerdefähige Verfügung über die Abwasserbeseitigung, so wäre deshalb auf eine Beschwerde des Schweizer Heimatschutzes nur insoweit einzutreten, als geltend gemacht würde, die bewilligte Abwasserbeseitigung bringe die Gefahr einer die Landschaft beeinträchtigenden Gewässerverschmutzung mit sich. Der projektierte Bau als solcher, seine Lage, seine Gestaltung und seine Wirkung im Landschaftsbild könnten hingegen nicht zum Gegenstand einer gewässerschutzrechtlichen Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemacht werden.

4. Die Regierung hat auf Anzeige hin als Aufsichtsbehörde entschieden. Solche Entscheidungen sind in der Regel mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht anfechtbar (GRISEL, Pouvoir de surveillance et recours de droit administratif, ZBl 74 (1973) 57). Wo die ordentliche Verwaltungsbeschwerde nicht möglich war oder nicht erhoben wurde, ist es nach allgemeinen Grundsätzen ausgeschlossen, einen die beanstandete Verfügung lediglich bestätigenden Aufsichtsentscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde weiterzuziehen.
Im vorliegenden Fall stellt sich jedoch ein besonderes Problem, weil die beschwerdeführende Vereinigung im kantonalen Verfahren zur Beschwerdeführung nicht legitimiert war, sondern gemäss Art. 12 NHG eine Legitimation geltend

macht, die sich nach dem Wortlaut des Gesetzes ausschliesslich auf bundesrechtliche Rechtsmittelverfahren bezieht. Die Beschwerde des Schweizer Heimatschutzes deckt eine Problematik des Gesetzes auf: Dadurch, dass Art. 12 NHG die Legitimation der dort genannten Vereinigungen auf die Beschwerde an den Bundesrat und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht beschränkt, fehlt diesen. Vereinigungen die Möglichkeit, den kantonalen Instanzenzug zu erschöpfen, wie dies Art. 98 lit. g OG verlangt, es sei denn, das kantonale Recht gewähre ihnen die Beschwerdebefugnis.
Wendet man Art. 98 lit. g OG in solchen Fällen konsequent an, so kann auf Verwaltungsgerichts beschwerden gesamtschweizerischer Vereinigungen gemäss Art. 12 NHG immer dann nicht eingetreten werden, wenn der kantonale Instanzenzug nicht von anderer Seite erschöpft wurde. Wie soeben dargelegt wurde, ist ein mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde weiterziehbarer letztinstanzlicher Entscheid auch nicht durch die jedermann offene Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) zu erreichen. Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber die Mitwirkung der gesamtschweizerischen Vereinigungen absichtlich auf bundesrechtliche Rechtsmittelverfahren beschränkt hat, oder ob eine Lücke in der Gesetzgebung vorliegt, die in der Weise gefüllt werden könnte, dass den in Art. 12 NHG genannten Vereinigungen die Legitimation zur Beschwerdeführung auch auf kantonaler Ebene zugestanden, oder dass - im Sinne der Argumentation des Beschwerdeführers, entgegen dem Wortlaut von Art. 98 lit. g OG - auf deren Verwaltungsgerichtsbeschwerden auch ohne Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges eingetreten würde. Die Frage braucht indessen nicht entschieden zu werden, da aus den vorstehenden Erwägungen auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ohnehin nicht einzutreten ist.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.