Urteilskopf

111 Ib 227

44. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. Juli 1985 i.S. X gegen Eidg. Militärdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 55 EntG; Zuständigkeit zur Beurteilung von Einsprachen gegen die Enteignung.

Das Eidg. Militärdepartement ist nach Art. 55 EntG zuständig zum Entscheid über Einsprachen, die sich gegen Enteignungen für Waffenplatz-Projekte richten (E. 2a). Diese Regelung steht mit Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht in Widerspruch, da der Entscheid des Departementes im Verwaltungsgerichtsverfahren der Rechts- und Sachverhaltskontrolle durch das Bundesgericht unterstellt werden kann (E. 2e).

Regeste (fr):
Art. 55 LEx; compétence pour statuer sur des oppositions à l'expropriation.

Selon l'art. 55 LEx, le Département militaire fédéral est habilité à statuer sur des oppositions à des expropriations pour des projets de places d'armes (consid. 2a). Ce régime n'est pas contraire à l'art. 6 § 1 CEDH, car la décision du Département peut être soumise, par la voie du recours de droit administratif, au contrôle des faits et du droit par le Tribunal fédéral (consid. 2e).

Regesto (it):
Art. 55 LEspr; competenza per decidere sulle opposizioni contro l'espropriazione.

Conformemente all'art. 55 LEspr, il Dipartimento militare federale è competente per decidere sulle opposizioni ad espropriazioni per progetti di piazze d'armi (consid. 2a). Tale disciplina non è contraria all'art. 6 n. 1 CEDU, poiché la decisione del Dipartimento può essere sottoposta, mediante ricorso di diritto amministrativo, al controllo del Tribunale federale sia per le questioni di fatto che per quelle di diritto (consid. 2e).

Sachverhalt ab Seite 227

BGE 111 Ib 227 S. 227

Im Enteignungsverfahren für den Waffenplatz Rothenthurm übermittelte der Präsident der Eidg. Schätzungskommission, Kreis 9, die gegen das Projekt erhobenen Einsprachen nach Abschluss der Einigungsverhandlungen dem Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) zum Entscheid. Verschiedene Einsprecher bestritten hierauf dessen Kompetenz. Nachdem sich das EMD selbst in einer Zwischenverfügung als zum Einspracheentscheid zuständig bezeichnet hatte, ersuchten die Einsprecher das Bundesgericht festzustellen, dass die erstinstanzliche Behandlung der Einsprachen gegen die Enteignung und die Begehren nach Art. 7-10 EntG im Zusammenhang mit dem geplanten Waffenplatz nicht

BGE 111 Ib 227 S. 228

durch das EMD erfolgen dürfe; es sei ein anderes Departement mit der Beurteilung der Einsprachen zu betrauen. Das Bundesgericht weist das Begehren ab, soweit darauf eingetreten werden kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführer machen im wesentlichen geltend, das EMD könne zur Beurteilung der Einsprachen nicht zuständig sein, da es selbst die Einleitung des Enteignungsverfahrens veranlasst und in Vertretung der Eidgenossenschaft faktisch selber als Enteigner gehandelt habe. Würde das Departement sowohl als Partei als auch als entscheidende Instanz auftreten, würde gegen elementarste Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltentrennung verstossen. Wohl könne der Einspracheentscheid vor Bundesgericht angefochten werden, doch verfüge dieses nicht über volle Kognition, da es die Angemessenheit nicht überprüfen könne. Dadurch werde der Anspruch auf ein gerechtes Verfahren, wie er in Art. 6 Ziff. 1 EMRK garantiert werde, verletzt. Aus den Materialien zur Revision des Enteignungsgesetzes von 1970/71 ergebe sich, dass der Gesetzgeber bei der Neufassung von Art. 55 Abs. 1 EntG, wonach "das in der Sache zuständige Departement" über Einsprachen zu entscheiden hat, offensichtlich nicht an den Fall gedacht habe, in dem wie hier das in der Sache zuständige Departement selber Enteigner oder Vertreter des Enteigners sei. Art. 55 sei vielmehr auf jene Fälle zugeschnitten, in denen ausserhalb der Verwaltung stehende Unternehmungen oder weitgehend autonome, aus den Departementen ausgegliederte Anstalten wie die SBB oder die PTT das Enteignungsrecht ausübten. Insofern liege hier eine Lücke vor, die vom Bundesgericht zu füllen sei. Dieser Argumentation ist jedoch nicht zu folgen.
a) Nach Art. 55 Abs. 1 EntG in der Fassung vom 18. März 1971 (in Kraft seit 1. August 1972) entscheidet über die im Einigungsverfahren streitig gebliebenen Einsprachen gegen die Enteignung sowie über Begehren nach den Art. 7-10 das in der Sache zuständige Departement ("le département compétent en l'espèce", "il dipartimento competente per materia"). Wortlaut und Sinn dieser Bestimmung sind klar. Aus ihr ergibt sich, dass die Zuständigkeit zur Beurteilung von Einsprachen, die sich gegen militärische Werke richten, beim Eidgenössischen Militärdepartement liegt. Die Frage, wer über Einsprachen gegen militärische Anlagen zu befinden habe, steht übrigens entgegen dem angefochtenen Entscheid

mit der Frage, ob das EMD gestützt auf Art. 98 des Bundesversammlungsbeschlusses über die Verwaltung der schweizerischen Armee von sich aus die Einleitung einer Enteignung verlangen könne (so BGE 109 Ib 133 E. 2) oder es hiefür eines Beschlusses des Bundesrates bedürfe (vgl. Art. 3 Abs. 1 EntG), in keinem Zusammenhang. Die Kompetenzzuweisung erfolgt in Art. 55 EntG unabhängig von der im Einzelfall vorgeschriebenen Art und Weise der Erteilung des Enteignungsrechtes und der Verfahrenseröffnung. Die in Art. 55 EntG getroffene Regelung ist entgegen der Meinung der Beschwerdeführer nicht lückenhaft, insbesondere liegt keine echte Lücke vor, die der Richter in analoger Anwendung von Art. 1 Abs. 2 ZGB füllen dürfte und müsste (BGE 108 Ib 82 E. 4b, BGE 107 Ib 106, E. 6b, BGE 103 Ia 502 f.). Die Beschwerdeführer machen eigentlich auch nicht geltend, der Gesetzgeber habe etwas zu regeln unterlassen, was er hätte regeln sollen, sondern beanstanden vielmehr die vom Gesetzgeber getroffene Lösung. Somit läge aber höchstens eine unechte Lücke, eine unter rechtspolitischen Gesichtspunkten unbefriedigende Vorschrift vor, die allein vom Gesetzgeber zu verbessern wäre und welche jedenfalls das Bundesgericht, das die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze anzuwenden hat, ob sie verfassungsmässig seien oder nicht (Art. 113 Abs. 3 BV), nicht durch eine Auslegung contra legem korrigieren könnte. Dies allein genügte, um die Beschwerde insoweit abzuweisen. Wie sich zeigen wird, sind aber

auch die weiteren, in diesem Zusammenhang von den Beschwerdeführern vorgebrachten Rügen unbegründet. b) Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass die Kompetenz zum Einspracheentscheid, die nach der alten Fassung des Art. 55 EntG vom 20. Juni 1930 beim Bundesrat lag, mit der Revision des Enteignungsgesetzes vom 18. März 1971 auf die Departemente übergegangen seien. Zu Unrecht. Die Zuständigkeit des Bundesrates fiel - obschon die Art. 50 und 55 EntG zunächst unverändert blieben - bereits am 1. Oktober 1969 mit dem Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 20. Dezember 1968 dahin. Dieses Gesetz erklärte nämlich neu die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Verfügungen über Pläne als zulässig, soweit sie Einsprachen gegen Enteignungen oder Landumlegungen betreffen (Art. 99 lit. c OG). Dadurch wurde Art. 23 Abs. 2 des damals geltenden

Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 anwendbar, wonach die durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weiterziehbaren Geschäfte an Mittelinstanzen zur selbständigen Erledigung zu übertragen sind, das heisst an die Departemente, soweit der Bundesrat nichts anderes auf dem Verordnungswege verfügt (vgl. Art. 23 Abs. 4). Schon ab 1. Oktober 1969 haben deshalb - wie übrigens in der Botschaft des Bundesrates betreffend die Revision des Enteignungsgesetzes ausdrücklich erwähnt wird (BBl 1970 I 1016f.) - anstelle des Bundesrates die sachlich zuständigen Departemente über Einsprachen gegen Enteignungen entschieden (vgl. auch VEB 38/1974 Nr. 59 S. 63 E. 1, BGE 98 Ib 215 lit. C). Die Revision des Enteignungsgesetzes von 1971 brachte in dieser Hinsicht nichts anderes als eine Anpassung des Textes an eine bereits bestehende, dem Gesetzgeber wohlbekannte Rechtslage. Zu Gunsten der von den Beschwerdeführern angestrebten Lösung kann allerdings angeführt werden, dass früher, als noch der Bundesrat erst- und letztinstanzlich über die Einsprachen entschied, das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und nicht das zuständige Fachdepartement mit der Instruktion der Einsprachen und der Vorbereitung des Entscheides betraut war. Damals bestand aber - und das ist ausschlaggebend - die Möglichkeit nicht, die Rechtmässigkeit der Enteignung durch eine von der Verwaltung unabhängige richterliche Instanz überprüfen zu lassen, so dass sich das Bedürfnis ergab, im Rahmen der verwaltungsinternen Kontrolle verfahrensmässige Garantien zum Schutze der Interessen der Enteigneten zu schaffen. Dieses Bedürfnis hat mit der Ausweitung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an Dringlichkeit verloren. Ausserdem lässt sich für die Lösung, den Einspracheentscheid im verwaltungsinternen Verfahren dem Fachdepartement zu übertragen, ein objektiver Grund anführen: Im erstinstanzlichen Verfahren ist nicht nur über Rechtsfragen, sondern auch über die Notwendigkeit und Tauglichkeit des projektierten Werkes sowie über die Angemessenheit und Zweckmässigkeit der vom Enteigner vorgesehenen Massnahmen zu befinden, über Fragen also, die das in der Sache zuständige Departement aufgrund seiner Stellung und seines Fachwissens am besten beantworten kann. c) Es spielt im weiteren keine Rolle, dass hier die Verwaltungsgerichtsbehörde, welcher der Einspracheentscheid zusteht, auch selbst beim Präsidenten der Eidg. Schätzungskommission um

Eröffnung des Enteignungsverfahrens ersucht hat. Beschliesst der Bundesrat oder eine andere Behörde, das Enteignungsrecht in Anspruch zu nehmen oder an einen Dritten zu verleihen, so ergeht dieser Entscheid zwar in der Annahme, die Expropriation erfolge rechtmässig, doch ist er bloss vorläufiger Natur und dient zunächst einzig der Eröffnung des Verfahrens, in dem nach öffentlicher Auflage der Pläne und Anhörung der Betroffenen erst über die Gesetzmässigkeit und Angemessenheit des Eingriffs befunden wird, bevor allenfalls in einer zweiten Phase die geschuldete Entschädigung festzusetzen ist. Der Entscheid, ein Enteignungsverfahren

durchführen zu lassen, ist somit immer (falls nicht schon ein separates Einspracheverfahren stattgefunden hat) mit dem Vorbehalt verbunden, dass sich das Enteignungsgesuch im Einspracheverfahren nicht als rechtswidrig oder unangemessen erweise; die Verfahrenseröffnung kann daher grundsätzlich den Einspracheentscheid nicht präjudizieren (vgl. VPB 38/1974 Nr. 39 S. 63 E. 2, BGE 98 Ib 420 f. E. 3b; s. auch BGE 109 Ib 133 E. 2, BGE 108 Ib 376 f. E. 2). In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass die im Enteignungsgesetz vorgesehene Einsprache keine Einsprache im eigentlichen Sinne ist, das heisst ein Rechtsmittel, mit dem die Behörde zur nochmaligen Überprüfung der bereits von ihr erlassenen Verfügung aufgefordert wird, sondern ein blosses Mittel zur förmlichen Erhebung von Einwendungen gegen den in Aussicht genommenen, noch nicht gefällten Entscheid (vgl. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., S. 33, GRISEL, Traité de droit administratif, Bd. II S. 939 f., SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, S. 165). d) Die Behauptung der Beschwerdeführer, die umstrittene Verfahrensregelung stehe in Widerspruch zum Gewaltenteilungsprinzip, wird in keiner Weise näher begründet. Auf diese Rüge ist deshalb nicht einzutreten. Im übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Ersetzung einer Verwaltungsbehörde durch eine andere Verwaltungsbehörde zur Verwirklichung des Gewaltenteilungsgebotes beitragen könnte. e) Fehl geht schliesslich auch die Meinung der Beschwerdeführer, die im Enteignungsgesetz festgelegte Kompetenz- und Verfahrensordnung halte vor Art. 6 Ziff. 1 EMRK

insoweit nicht stand, als diese Bestimmung jedermann garantiert, dass seine Sache von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht gehört werde, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen zu entscheiden hat. Es trifft zu, dass Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht nur auf das Verfahren zur Festsetzung der Enteignungsentschädigung, sondern auch auf das vorangegangene Enteignungsverfahren Anwendung finden muss, in welchem über die Zulässigkeit des vorgesehenen Eingriffs in zivile Rechte im Sinne dieser Bestimmung entschieden wird (vgl. die Entscheide des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte i.S. Sporrong und Lönnroth vom 23. September 1982, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série A, Vol. 52, §§ 79-83, i.S. Le Compte, van Leuven und De Meyere vom 23. Juni 1981, Vol. 43, § 44, i.S. König vom 28. Juni 1978, Vol. 27, § 94, und i.S. Ringeisen vom 16. Juli 1971, Vol. 13, § 94). Beide Verfahren werden indessen den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vollauf gerecht. Zunächst ist festzuhalten, dass für das Bundesgericht kein Anlass besteht, von der auslegenden Erklärung der Schweiz abzuweichen, nach welcher die in Art. 6 Ziff. 1 EMRK enthaltene Garantie eines gerechten Prozesses nur eine letztinstanzliche richterliche Prüfung der Akte oder Entscheidungen der öffentlichen Gewalt über zivilrechtliche Rechte und Pflichten zusichert (Art. 1 lit. a des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 1974 über die Genehmigung der Konvention, AS 1974 S. 2149, vgl. hiezu die Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1974, BBl 1974 I S. 1045 ff.; BGE 108 Ia 315, BGE 107 Ia 167).
Was nun das Verfahren zur Kontrolle der Rechtmässigkeit des Enteignungseingriffes anbelangt, so kann der Entscheid der Verwaltungsbehörde über die Einsprachen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht gezogen werden. Dieses überprüft den angefochtenen Entscheid nicht nur auf Rechtsfehler einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens hin (Art. 104 lit. a OG), sondern untersucht auch den Sachverhalt ohne Einschränkung (Art. 104 lit. b, Art. 105 OG). Die Garantie eines gerechten Prozesses ist damit offensichtlich gewährt, selbst wenn man jener Lehre folgen wollte, die anzunehmen scheint, ein reines Kassationsverfahren, in welchem das Gericht keine Tatfragen überprüfen könne, vermöge den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht zu genügen (vgl. RAYMOND, La Suisse devant les organes de la CEDH, ZSR 98/1979 II S. 67-69). Daran ändert nichts, dass das Bundesgericht - was die Beschwerdeführer besonders unterstreichen - die Angemessenheit des Einspracheentscheides nicht kontrollieren kann: Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangt keineswegs, dass der Richter ermächtigt werde, sein eigenes

Ermessen an Stelle desjenigen der Verwaltung zu setzen und damit materiell Verwaltung zu treiben. Auch das Verfahren zur Bestimmung der Entschädigung, das hier an sich nicht umstritten ist, kann als faires Verfahren im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gelten, da sowohl die Eidgenössischen Schätzungskommissionen wie auch das in zweiter Instanz entscheidende Bundesgericht unabhängige richterliche Behörden sind, denen in Rechts- und Sachfragen volle Überprüfungsbefugnis zusteht. Beide Teilverfahren der Enteignung bieten demnach dem Betroffenen Gewähr für einen gerechten Prozess.