Urteilskopf

118 Ib 510

62. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. November 1992 i.S. Einwohnergemeinde Bolken und Mitbet. gegen Schweizerische Bundesbahnen und Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 15 EntG; Aussteckungen als vorbereitende Handlungen für das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungs- und das Landerwerbsverfahren.

Verwaltungsgerichtsbeschwerde als zulässiges Rechtsmittel zur Anfechtung der Bewilligung zur Vornahme vorbereitender Handlungen gemäss Art. 15 EntG (E. 1).

Aussteckungen sind unumgänglich notwendige Vorbereitungshandlungen sowohl für die Eröffnung eines kombinierten eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahrens als auch für die Durchführung eines ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens, dem eine Landumlegung nebenhergeht (E. 2).

Mit der Bewilligung der Aussteckung wird weder ein Vorentscheid über die Vereinbarkeit des Projektes mit dem Bundesrecht gefällt, noch ein Variantenentscheid getroffen oder präjudiziert (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 15 LEx; mesures préparatoires, sous forme de piquetages, pour la procédure d'approbation des plans et d'acquisition de terrain selon la législation sur les chemins de fer.

Recevabilité du recours de droit administratif contre l'autorisation de procéder à des actes préparatoires au sens de l'art. 15 LEx (consid. 1).

Les piquetages sont des actes préparatoires absolument nécessaires, aussi bien pour ouvrir une procédure d'approbation combinée avec une procédure d'expropriation que pour mener une procédure ordinaire d'approbation des plans à laquelle est lié un remembrement parcellaire (consid. 2).

En se prononçant sur le piquetage, l'autorité ne statue pas à titre préjudiciel sur la conformité du projet avec le droit fédéral et elle ne prend aucune décision au sujet des variantes (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 15 LEspr; atti preparatori, sotto forma di picchettamenti, per la procedura di approvazione dei piani e di acquisizione di terreno ai sensi della legislazione sulle ferrovie.

Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro l'autorizzazione a procedere ad atti preparatori ai sensi dell'art. 15 LEspr (consid. 1).

I picchettamenti costituiscono atti preparatori indispensabili, tanto per avviare una procedura di approvazione dei piani ai sensi della legislazione sulle ferrovie combinata con una procedura di espropriazione, quanto per attuare una procedura ordinaria di approvazione dei piani giusta la citata legislazione, cui è collegata una ricomposizione particellare (consid. 2).

Pronunciandosi sui picchettamenti, l'autorità non statuisce né a titolo pregiudiziale sulla conformità del progetto al diritto federale né prende o pregiudica alcuna decisione concernente delle varianti (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 511

BGE 118 Ib 510 S. 511

Am 25. April 1991 unterbreiteten die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) dem Bundesamt für Verkehr die Pläne für die Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist und ersuchten das Amt um Einleitung des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens. Weitere Planunterlagen mit Variantenvorschlägen wurden Ende Juli 1991 nachgereicht. Nach Inkrafttreten des dringlichen Bundesbeschlusses über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte vom 21. Juni 1991 (SR 742.100.1; im folgenden: BB PVEB oder Bundesbeschluss) eröffnete das Bundesamt für Verkehr das verwaltungsinterne Vorprüfungsverfahren im Sinne von Art. 3 ff. des Bundesbeschlusses. Dieses konnte im Frühjahr 1992 abgeschlossen werden,

BGE 118 Ib 510 S. 512

worauf das Bundesamt seinen Bericht gemäss Art. 9 BB PVEB verfasste. Mit Schreiben vom 29. Mai 1992 teilten die SBB allen Eigentümern der von der Neubaustrecke betroffenen Grundstücke mit, sie beabsichtigten, im Oktober/November 1992 das beanspruchte Trassee auszustecken und die geplanten Geländeveränderungen mit Profilen zu markieren. Die Pflöcke und Profile blieben bis zum Abschluss der Planauflage im Frühjahr 1993 an Ort. Ohne Gegenbericht innert dreissig Tagen werde davon ausgegangen, dass gegen die Aussteckung keine Einwendungen erhoben würden. - Diese Mitteilung wurde ebenfalls in den Amtsblättern der Kantone Aargau, Solothurn und Bern publiziert.
Innert der gesetzten Frist gaben insgesamt 31 Grundeigentümer bekannt, dass sie sich der angekündigten Aussteckung widersetzten. Die Kreisdirektion II der SBB ersuchte hierauf das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), ihr die Vornahme der Aussteckungen als vorbereitende Handlungen gemäss Art. 15 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (SR 711; EntG) zu bewilligen. In ihrem Gesuch hielten die SBB fest, dass die Aussteckung auch den von den alternativen Linienführungen (Muniberg-Tunnel und Oesch-Oenz-Tunnel) betroffenen Grundeigentümern angezeigt worden sei, da zur Zeit noch nicht feststehe, welche Linienführung Gegenstand des Planauflageverfahrens bilden werde. Aus diesem Grunde solle sich die Bewilligung des EVED auf sämtliche Grundstücke erstrecken. Mit Verfügung vom 28. September 1992 gab das EVED dem Gesuch der SBB statt und ermächtigte diese, auf den in den Gesuchsunterlagen genannten Grundstücken vorbereitende Handlungen im Sinne von Art. 15 EntG vorzunehmen. Die Verfahrenskosten wurden den Gesuchstellerinnen auferlegt. Gegen die Verfügung des EVED haben 11 Eigentümer von Grundstücken in den solothurnischen Gemeinden Bolken, Etziken, Aeschi und Hersiwil mit einer gemeinsamen Eingabe Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie verlangen, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und das Gesuch der SBB um Bewilligung vorbereitender Handlungen abgewiesen werde. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab aus folgenden

BGE 118 Ib 510 S. 513

Erwägungen

Erwägungen:

1. Das EVED hat in der Rechtsmittelbelehrung zu seiner Verfügung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als zulässiges Rechtsmittel bezeichnet und die dreissigtägige Beschwerdefrist für gegeben erklärt. Zu Recht. Wie bereits in BGE 115 Ib 419 f. E. 1a dargelegt worden ist, geht die sich auf Bundesverwaltungsrecht stützende Ermächtigung zu vorbereitenden Handlungen von einem Departement aus und stellt keine Zwischen-, sondern eine Endverfügung dar. Sie kann auch kaum als eine Verfügung über Pläne gelten, doch wäre sie als solche zu betrachten, müsste sie ihrer Natur nach den enteignungsrechtlichen Einspracheentscheiden gleichgestellt werden, welche gemäss Art. 99 lit. c OG nicht von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgenommen sind. Auf die Beschwerden, die alle von Grundeigentümern erhoben worden sind, die die Aussteckung auf ihrem Boden dulden sollen, kann daher eingetreten werden.

2. Nach Art. 15 Abs. 1 EntG müssen Handlungen, die zur Vorbereitung eines Unternehmens, für das die Enteignung beansprucht werden kann, unumgänglich notwendig sind, wie Begehungen, Planaufnahmen, Aussteckungen und Vermessungen, schriftlich angezeigt werden und dürfen wider den Willen des Eigentümers nur mit Bewilligung des in der Sache zuständigen Departementes erfolgen. Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung ist somit einerseits, dass dem Gesuchsteller für das geplante Werk das Enteignungsrecht bereits zusteht oder noch verliehen werden kann, und andererseits, dass die in Aussicht genommenen Handlungen zur Vorbereitung des Unternehmens unbedingt erforderlich sind. Weitere Bedingungen für diesen vorübergehenden Eingriff in fremdes Grundeigentum hat der Gesetzgeber - abgesehen von der vorgängigen Anzeige - nicht aufgestellt. Die Beschwerdeführer ziehen bloss andeutungsweise in Zweifel, ob die genannten Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nach Art. 15 EntG tatsächlich erfüllt seien. Diese Rechtsfrage ist jedoch im Verwaltungsgerichtsverfahren ohnehin von Amtes wegen zu prüfen. a) Nach Art. 3 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101; EBG) steht den Schweizerischen Bundesbahnen und den konzessionierten Bahnunternehmungen das Enteignungsrecht gemäss der Bundesgesetzgebung zu. Aufgrund dieser generellen Ermächtigung sind die SBB befugt, für ihre Projekte die notwendigen vorbereitenden Massnahmen im Sinne von Art. 15 EntG

zu ergreifen. Daran ändert nichts, dass nach Art. 3 Abs. 2 EBG in der Fassung vom 8. Oktober 1982 das Enteignungsverfahren erst zur Anwendung kommt, wenn die Bemühungen für einen freihändigen Erwerb der erforderlichen Rechte oder für eine Landumlegung nicht zum Ziele führen. Art. 15 EntG verlangt lediglich, dass die Enteignung für das fragliche Unternehmen "beansprucht werden kann"; ob der Gesuchsteller schliesslich zur Enteignung schreite oder nicht - etwa weil auf das Werk am vorgesehenen Ort verzichtet wird oder die notwendigen Rechte auf anderem Weg erworben werden können -, ist für die Zulässigkeit der vorbereitenden Handlungen nicht massgebend und steht auch meist im Zeitpunkt ihrer Vornahme noch nicht endgültig fest (vgl. BGE 115 Ib 421 f. E. 3c). b) Das EVED hat in der angefochtenen Verfügung generell bejaht, dass Aussteckungen zu den unumgänglich notwendigen Vorbereitungshandlungen gehörten, da sie der Veranschaulichung und Verdeutlichung des Projektes dienten. Dagegen hat sich das Departement zur Frage, welches der möglichen Plangenehmigungs- bzw. Landerwerbsverfahren für die Neubaustrecke durchgeführt werden soll, nicht geäussert und ist daher zu untersuchen, ob die Aussteckungen ungeachtet der Art des anzuhebenden Verfahrens als unbedingt erforderlich erscheinen. aa) Die SBB reichten ihr Gesuch um Eröffnung des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens am 25. April 1991, also noch vor der Annahme des Bundesbeschlusses über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte ein. Dem Bundesamt für Verkehr oblag es damals nach Art. 19 der am 26. November 1984 revidierten Verordnung über die Planvorlagen für Eisenbahnbauten vom 23. Dezember 1932 (SR 742.142.1; PVV-EB), die eingereichten Unterlagen zu prüfen und festzulegen,

welches der drei in Art. 20 PVV-EB umschriebenen Verfahren durchzuführen sei. Ein solcher Entscheid ist jedoch offenbar nicht ergangen. Vielmehr ist nach Inkrafttreten des Bundesbeschlusses direkt das verwaltungsinterne Vorprüfungsverfahren gemäss Art. 3 ff. BB PVEB eröffnet und damit die Plangenehmigung nach den neuen spezialgesetzlichen Bestimmungen eingeleitet worden, so dass sich hier - da unter früherem Recht kein Verfahren angehoben wurde - die Frage der Anwendung des Übergangsrechts, insbesondere von Art. 24 Abs. 3 BB PVEB, nicht stellt. bb) Muss für Eisenbahn-Grossprojekte enteignet werden, so ist nach Art. 10 Abs. 2 des Bundesbeschlusses das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren mit dem Enteignungsverfahren zu

verbinden, d.h. das sogenannte kombinierte Verfahren im Sinne von Art. 20 lit. c und Art. 23 ff. PVV-EB durchzuführen, wobei die Sonderregeln von Art. 13 bis Art. 18 BB PVEB zu beachten sind. Die beiden Verfahren sind in jedem Falle zusammenzulegen; eine Möglichkeit, das Enteignungsverfahren erst nach Abschluss des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens zu eröffnen (vgl. Art. 20 lit. b PVV-EB), besteht nach dem Bundesbeschluss nicht. Wird dagegen der für den Eisenbahnbau benötigte Boden auf dem Wege der Landumlegung erworben, so findet die Plangenehmigung ausserhalb des Umlegungsverfahrens statt (Art. 10 Abs. 1 BB PVEB). Auch in diesem Fall verbleibt für das durchzuführende eisenbahnrechtliche Verfahren keine Wahl, bietet sich doch allein das sogenannte ordentliche Verfahren im Sinne von Art. 20 lit. b und Art. 22 ff. PVV-EB an. Für solche Verfahren sieht der Bundesbeschluss einzig vor, dass das EVED an die Stelle des Bundesamtes für Verkehr als Plangenehmigungsbehörde trete (Art. 12 BB PVEB). Der Ablauf des Landumlegungsverfahrens richtet sich nach kantonalem Recht, soweit nicht die Grundsätze von Art. 18k EBG gelten (Art. 19 Abs. 3 BB PVEB). Allerdings erfolgt die (hoheitliche) Anordnung des Umlegungsverfahrens durch die kantonale Regierung - gleich wie die Bewilligung zur vorzeitigen Inbesitznahme - direkt gestützt auf Art. 19 BB PVEB, also in unmittelbarer Anwendung von Bundesrecht. Die Frage, wann in neurechtlichen Verfahren spätestens entschieden werden muss, ob der für den Bahnbau beanspruchte Boden durch Landumlegung oder Enteignung erworben werde, wird im Bundesbeschluss nicht ausdrücklich geregelt. Indessen sollte wohl bei Planauflage über die Art des Landerwerbes Klarheit herrschen, damit die Grundeigentümer ihre allfälligen Einwendungen gegen das Werk in Kenntnis darüber erheben können, inwieweit in ihre Rechte eingegriffen werden soll. Wird eine Landumlegung angeordnet, muss für die Eigentümer allerdings genügen, dass der Grundsatz-Entscheid der Regierung ergangen und der Landumlegungs-Perimeter bestimmt oder zumindest festgelegt worden ist, welcher Boden im Landumlegungsverfahren für den Bahnbau ausgeschieden werden muss. cc) Soweit der für die Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist beanspruchte Boden enteignet werden soll, richten sich gemäss Art. 14 Abs. 1 BB PVEB die öffentliche Planauflage, das Einspracheverfahren und die Forderungsanmeldung grundsätzlich nach den

Bestimmungen des Enteignungsgesetzes. Für die Aussteckung kommt daher auch im kombinierten Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte die Vorschrift von Art. 28 EntG zum Zuge. Danach sind vor der öffentlichen Auflage der Pläne die durch das Werk bedingten Veränderungen im Gelände durch Aussteckungen und, falls notwendig, auch durch Aufstellung von Profilen offenkundig zu machen. Diese Aussteckungen müssen, wie das Bundesgericht in BGE 109 Ib 138 f. E. 5 unterstrichen hat, in jedem Falle vorgenommen werden, und zwar vor der Planauflage und damit vor Beginn der Einsprachefrist. Die Aussteckungen sind demnach zu Recht als unumgänglich notwendige Handlungen bezeichnet worden, soweit sie der Vorbereitung eines kombinierten Verfahrens dienen. dd) Werden in Nachachtung von Art. 3 Abs. 2 EBG - welcher

der Landumlegung den Vorrang einräumt und die Kantone insofern zur Mitwirkung am Verfahren verpflichtet - für die Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist Landumlegungen angeordnet, so ist für die fraglichen Streckenabschnitte, wie erwähnt, das ordentliche Plangenehmigungsverfahren (Art. 20 lit. b PVV-EB) zu eröffnen. Für dieses Verfahren sieht die Verordnung über die Planvorlagen für Eisenbahnbauten in der geänderten Fassung vom 26. November 1984 keine Aussteckungen vor, während im ursprünglichen Verordnungstext - wenn auch im Zusammenhang mit der Eröffnung des Enteignungsverfahrens - die Aussteckung und andere Vorkehren zur Kenntlichmachung in allen Einzelheiten geregelt waren (Art. 21-23 aPVV-EB). Diese Lücke in der heute geltenden Verordnung ist jedoch - wie sich aus dem Gedankenaustausch zwischen den Bundesstellen und dem Bundesgericht über verschiedene Revisionspunkte ergibt (vgl. BGE 115 Ib 438 E. 6a) - eher auf ein Versehen als auf den ausdrücklichen Willen des Verordnungsgebers zurückzuführen. Es wäre auch nicht einzusehen, weshalb nur die von einer Enteignung betroffenen, nicht aber die in ein Landumlegungsverfahren einbezogenen Grundeigentümer Anspruch darauf haben sollten, sich anhand von Plan und Aussteckung zusammen ein Bild über das Werk und seine Auswirkungen machen und ihre eigenen Rechte in voller Kenntnis der Sachlage verteidigen zu können (vgl. BGE 109 Ib 137 E. 4b). Das gleiche gilt ebenfalls für die Privaten, die durch das Projekt zwar nicht in ihren Rechten, aber doch in schutzwürdigen Interessen betroffen werden, sowie für die einsprache- und beschwerdeberechtigten Organisationen. Erst durch eine Aussteckung wird denn auch im Gelände klar erkennbar, welcher Boden im Rahmen des

Landumlegungsverfahrens für das Werk ausgeschieden und der Bahn im Neuzuteilungsverfahren zugewiesen werden muss (vgl. sinngemäss BGE 105 Ib 335 E. 1b). Die Aussteckungen müssen daher auch dann als unumgänglich notwendige Handlungen betrachtet werden, wenn sie einem ordentlichen eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren vorausgehen und die für den Bahnbau benötigten Grundstücke durch Landumlegung erworben werden.

3. Die Beschwerdeführer machen im bundesgerichtlichen Verfahren gleich wie vor dem Departement geltend, mit der Aussteckung werde dem Projekt der SBB der Vorrang gegeben und die Variantenwahl zum Nachteil der von den Kantonen und der Bevölkerung unterstützten Tunnel-Lösung präjudiziert. Diese Argumentation geht jedoch, wie schon das EVED festgestellt hat, an der Sache vorbei. Mit der Bewilligung der Aussteckung wird weder ein Vorentscheid über die Vereinbarkeit des Projektes mit dem Bundesrecht gefällt, noch ein Variantenentscheid getroffen oder präjudiziert. Die Bewilligung zur Vornahme von Aussteckungen als vorbereitende Handlungen ist nichts anderes als die behördliche Feststellung, dass die Voraussetzungen für den Eingriff in Dritteigentum erfüllt sind, und hat zur Folge, dass die ihrer Abwehrrechte beraubten Grundeigentümer in einem besonderen Verfahren Entschädigung für den allenfalls verursachten Schaden verlangen können (vgl. Urteil vom 3. Juni 1983 i.S. A.B. und Mitbeteiligte gegen Schweiz. Eidgenossenschaft, teilweise publiziert in ZBl 86/1985 S. 157 f.). Eine andere Bedeutung kommt der Bewilligung nach Art. 15 EntG nicht zu.