

(Entscheidung des Bundesrates vom 15. August 1990)

Raumplanung. Aufsichtsbehörde des Bundes.

Art. 102 Ziff. 2 BV Art. 24 und 34 Abs. 1 RPG. Art. 71 und 74 Bst. a VwVG. Gegen eine kantonale Ausnahmegewilligung für den Neubau eines Schweinemaststalles ausserhalb der Bauzone ist weder die Verwaltungsbeschwerde noch die Aufsichtsbeschwerde an den Bundesrat zulässig.

Aménagement du territoire. Autorité fédérale de surveillance.

Art. 102 ch. 2 Cst. Art. 24 et 34 al. 1er LAT. Art. 71 et 74 let. a PA. Une autorisation cantonale extraordinaire de construire une porcherie d'engraissement hors de la zone à bâtir ne peut être attaquée devant le Conseil fédéral ni par la voie du recours administratif ni par celle de la dénonciation.

Pianificazione del territorio. Autorità federale di vigilanza.

Art. 102 n. 2 Cost. Art. 24 e 34 cpv. 1 LPT. Art. 71 e 74 lett. a PA. Contro un'autorizzazione cantonale d'eccezione di costruire una stalla per maiali d'ingrasso fuori della zona edificabile non è ammesso né il ricorso amministrativo né la denuncia al Consiglio federale.

I

A. Das Amt für Raumplanung des Kantons X erteilte am 18. Oktober 1988 der Sennereigenossenschaft G. eine Bewilligung für den Neubau eines Schweinemaststalles im «Seziacker», der die Stallung bei der Käserei G. ersetzen sollte. Das Amt stellte fest, dass das Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone von G. liege und nicht dem Zweck der massgebenden Nutzungszone entspreche. Dagegen erfülle es die Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 des BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700), weshalb eine Ausnahmegewilligung zu erteilen sei. Die Bewilligung wurde am 18. November 1988 im Amtsblatt des Kantons publiziert.

B. Mit einer als Beschwerde bezeichneten Eingabe vom 20. November 1989 focht der Verein gegen Tierfabriken (im folgenden Beschwerdeführer) die erwähnte Ausnahmegewilligung an. Er machte geltend, die bewilligte Baute sei nicht an einen Standort in der Landwirtschaftszone gebunden und verstosse daher gegen Art. 24 Abs. 1 RPG. Weder werde Futter für die Tiere angebaut, noch sei ein Weiden der Tiere vorgesehen, noch werde die Jauche vorwiegend in der näheren Umgebung ausgetragen. Deshalb verlangt der Beschwerdeführer vom Bundesrat, die Vollendung des Bauwerkes zu verhindern.

C. Das Bundesamt für Raumplanung (BRP) überwies die zunächst ihm zugeteilte Eingabe dem Bundesamt für Justiz, das am 11. Dezember 1989 die Instruktion der Beschwerde übernahm. Mit Brief vom 20. Dezember 1989 teilte dieses Amt dem Beschwerdeführer mit, es sei zweifelhaft, ob der Bundesrat gegen die streitige Ausnahmegewilligung einschreiten könne; für die Anfechtung solcher Bewilligungen stehe die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGer offen.

D. Mit Eingaben vom 27. Dezember 1989, 17. und 31. Januar sowie 21. Februar 1990 beharrt der Beschwerdeführer auf der Beschwerde, präzisiert aber seinen Antrag in dem Sinne, dass der Bundesrat den Abbruch des inzwischen vollendeten Bauwerkes zu verfügen habe; eventuell sei die Anlage in eine landwirtschaftliche Nutzung (Futteranbau und/oder Weideauslauf) überzuführen.

E. Das Baudepartement des Kantons und die Sennereigenossenschaft G. (als Bauherrin) beantragen mit Vernehmlassungen vom 15. Januar beziehungsweise 4. Februar 1990, die Beschwerde abzuweisen. Sie bringen im wesentlichen vor, die Lage des Schweinemaststalles rechtfertige sich aufgrund einer indirekten Standortgebundenheit; es sei wegen der damit verbundenen Immissionen heute nicht mehr möglich, eine solche Baute am alten Standort im Dorfzentrum zu erstellen. Für den Standort ausserhalb der Bauzone spreche zudem, dass der Schweinemaststall indirekt über ein ansehnliches Potential an Landfläche verfüge, weil jeder Landwirt im Verhältnis der angelieferten Milch auch Jauche zurücknehmen und verwerten müsse.

...

II

1. Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist vorab festzuhalten, dass die Eingabe des Vereins gegen Tierfabriken vom 20. November 1989 höchstens als Aufsichtsbeschwerde gelten kann. Eine förmliche Verwaltungsbeschwerde ist sie deswegen nicht, weil gegen kantonale Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG in letzter Instanz einzig die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGer zulässig ist (Art. 34 Abs. 1 RPG). Das schliesst in der gleichen Sache eine Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat aus (Art. 74 Bst. a VwVG). Der Bundesrat könnte im übrigen auf eine Verwaltungsbeschwerde auch deshalb nicht eintreten, weil ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid über die streitige Ausnahmegewilligung nicht vorliegt (Art. 73 Abs. 1 VwVG).

Bleibt die Frage, ob im vorliegenden Fall gemäss Art. 71 VwVG eine Aufsichtsbeschwerde an den Bundesrat zulässig ist. Nach dieser Bestimmung kann jedermann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Im vorliegenden Fall beantragt der Beschwerdeführer, dass der Bundesrat den Abbruch des fraglichen Schweinemaststalles verfüge oder eventuell die Anlage in eine landwirtschaftliche Nutzung überführe. Falls der Bundesrat auf diese Anträge eintritt und ihnen folgt, so läuft dies im Ergebnis darauf hinaus, dass die streitige Bewilligung des kantonalen Amtes für Raumplanung aufgehoben oder zumindest geändert wird. Es fragt sich, ob der Bundesrat in dieser Weise direkt aufsichtsrechtlich eingreifen kann.

2. Nach ständiger Rechtsprechung zu Art. 71 VwVG tritt der Bundesrat auf eine Aufsichtsbeschwerde nur ein, wenn eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung klaren materiellen oder Verfahrensrechts behauptet wird, die mit keinem ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel gerügt werden kann (Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde).

Die Aufsichtsbeschwerde löst entgegen der etwas irreführenden Bezeichnung kein eigentliches Beschwerdeverfahren aus. Der Beschwerdeführer ist blosser Anzeiger und kann keine Parteirechte (z. B. bezüglich Akteneinsicht oder Beweisanträgen)

ausüben (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 221 ff.; Grisel André, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. 2, S. 951/52; Imboden Max / Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel/Stuttgart 1976, Bd. 2, Nr. 145; VPB 43.82, VPB 46.41).

Im vorliegenden Fall stünde - wie bereits erwähnt - gegen die fragliche Ausnahmegewilligung in letzter Instanz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGER offen. Dies spricht dagegen, dass der Bundesrat im Sinne der Anträge des Beschwerdeführers direkt aufsichtsrechtlich eingreift (vgl. schon nicht publizierte Entscheidung des Bundesrates vom 12. April 1989 in Sachen E gegen Kanton Jura betreffend Bewilligung für Kiesabbau).

3. Nach Ansicht des Beschwerdeführers verletzt der Bundesrat damit seine verfassungsmässige Aufsichtspflicht. Dazu ist vorab festzustellen, dass dem Bund unstreitig die Aufsicht über die Raumplanung in den Kantonen obliegt (Jagmetti Riccardo in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Kommentar BV], Art. 22quater Rz. 125). Dies heisst jedoch noch nicht, der Bundesrat sei im vorliegenden Fall zur direkten aufsichtsrechtlichen Änderung oder Aufhebung der streitigen Ausnahmegewilligung befugt, wie der Beschwerdeführer meint.

3.1. Eine erste Schranke für den Bundesrat ergibt sich bereits aus Art. 102 Ziff. 2 BV, der die Aufsichtskompetenz des Bundesrates beim Vollzug von Bundesrecht regelt. Nach einer sich festigenden Praxis soll der Bundesrat grundsätzlich nicht aufgrund von Beschwerden eingreifen, wenn in letzter Instanz das BGER zum Entscheid berufen ist und beschwerdeberechtigte Behörden vorhanden sind, die ganz spezifisch die öffentlichen Interessen wahrnehmen (Eichenberger Kurt in: Kommentar BV, Art. 102, Rz. 39 ff.; VPB 50.61, und VPB 51.6). Diese beiden Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt, hat doch der Gesetzgeber zum einen in Art. 34 Abs. 1 RPG bei Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG ausdrücklich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGER vorgesehen. Zum anderen lässt das Gesetz gegen Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG die sogenannte Behördenbeschwerde zu, die der Wahrung der öffentlichen Interessen dient. Die Bundesaufsicht im Einzelfall wird in diesem Bereich somit nicht durch den Bundesrat, sondern auf Beschwerde hin durch das BGER ausgeübt (vgl. Bandii Christoph A., Bauen ausserhalb der Bauzonen [Art. 24 RPG], Diss. Bern 1989, S. 139 f.; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 34, Rz. 20; ferner Eichenberger, a.

a. O., Rz. 29; Kölz Alfred, Vollzug des Bundesverwaltungsrechts und Behördenbeschwerde, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1975, 364 ff.; BGE 113 Ib 221). So steht dem BRP die Beschwerdebefugnis gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide der erwähnten Art zu (Art. 103 Bst. b OG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 RPG und Art. 17 Abs. 3 der V vom 2. Oktober 1989 über die Raumplanung [RPV, SR 700.1]). Ob das Bundesamt auch eine erstinstanzliche kantonale Bewilligung - wie sie im vorliegenden Fall streitig ist - anfechten könnte, ist vom BGER - soweit ersichtlich - noch nie beurteilt worden. Doch lässt sich nicht zum vornehmerein ausschliessen, dass das Gericht auf Beschwerde hin eine solche Befugnis anerkennen würde (vgl. Bandii, a. a. O., S. 140 f.). Diese Perspektive rechtfertigt es, den Bund bei Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG auf den Weg der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu verweisen, zumal auch die Beschwerdebefugnis des EDI zu berücksichtigen ist. Dieses ist berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden in Anwendung des Umweltschutzgesetzes und seiner Ausführungserlasse die Rechtsmittel des kantonalen und eidgenössischen Rechts - mithin auch die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGER - zu ergreifen (Art. 103 Bst. b OG in Verbindung mit Art. 56 Abs. 1 des BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [USG, SR 814.01]). Dieselbe Befugnis steht auch den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen zu, wenn es - neben anderen Voraussetzungen - um eine Anlage geht, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (Art. 103 Bst. c OG in Verbindung mit Art. 55 USG; Anhang 8 [Nr. 80.4] zur V vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPG], SR 814.011; BGE 112 Ib 548). Und schliesslich hat das BGER aufgrund von Art. 103 Bst. c OG den gesamtschweizerischen Vereinigungen auch die Befugnis zur Anfechtung von Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG zuerkannt, soweit sich diese auf den Natur- und Heimatschutz berufen (BGE 112 Ib 70, BGE 114 Ib 312). Diese Befugnis erstreckt sich auch auf die Anfechtung erstinstanzlicher kantonalen Bewilligungen (BGE 107 Ib 175 E. 3, BGE 112 Ib 70).

3.2. Dass bei Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 Abs. 1 RPG die Bundesaufsicht auf dem Weg der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erfolgt, erweist sich gerade hier auch aus bundesstaatlicher Sicht als angemessen. Die Raumplanung ist Aufgabe der Kantone (Jagmetti, a. a. O., Art. 22quater Rz. 122 ff.). In solchen Bereichen ist die Behördenbeschwerde ein schonendes, aber - wenn es gezielt eingesetzt wird - wirkungsvolles Aufsichtsinstrument des Bundes, jedenfalls dann, wenn sie auch gegen erstinstanzliche kantonale Verfügungen zulässig ist (Matter Felix, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 1985, N 31 zu Art. 56; vgl. auch Eichenberger, a. a. O., Rz. 47; Kölz, a. a. O., 369 ff.).

Falls eine solche integrale Behördenbeschwerde bei Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG aus föderalistischer Rücksichtnahme abgelehnt würde, so müsste diese Überlegung um so mehr für direkte aufsichtsrechtliche Massnahmen des Bundesrates gelten, wie der Beschwerdeführer sie im vorliegenden Fall beantragt. Es liegt auf der Hand, dass insbesondere die aufsichtsrechtliche Aufhebung eines kantonalen Hoheitsaktes gegenüber dem betroffenen Kanton eine scharfe Massnahme darstellt. Sie wäre auch im Blick auf die doch meist beschränkte Tragweite des Einzelfalls mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns kaum vereinbar (Kölz, a. a. O., 373 f.).

3.3. Schliesslich erweist es sich auch unter dem Blickwinkel des Verfahrens und des Rechtsschutzes als richtig, dass der Bund die öffentlichen Interessen bei Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG ausschliesslich auf dem Rechtsweg geltend machen kann. Verhielte es sich anders, liefe dies auf eine Gabelung des Rechtswegs hinaus: Je nachdem, welcher Weg im einzelnen Streitfall eingeschlagen wird, hätten in letzter Instanz das BGER oder der Bundesrat - wenn nicht sogar beide - zu entscheiden. Dies wäre mit dem Grundsatz der Einheit des Prozesses nicht vereinbar (Gygi, a. a. O., S. 237 f.). Der Gesetzgeber hat eine solche Lösung bei der OG-Revision 1968 verworfen. Wenn eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGER zulässig ist, schliesst dies sowohl eine Verwaltungsbeschwerde wie eine Aufsichtsbeschwerde an den Bundesrat aus. Dies gilt sicher dann, wenn ein zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigter Bürger beim Bundesrat eine Aufsichtsbeschwerde einreicht (vgl. Grisel André, Pouvoir de surveillance et recours de droit administratif, ZBl 1973, 49 ff. und 54; Macheret Augustin, La qualité pour recourir, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] 1975, S. 184; Moor Pierre, Pouvoir de surveillance fédéral et autorités cantonales, ZBl 1975, 191 ff.; VPB 43.77).

Es kann sich aber auch dann kaum anders verhalten, wenn sich ein Bürger gegen eine Ausnahmegewilligung richtet, der möglicherweise nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das BGER berechtigt ist (vgl. VPB 50.61, Ziff. 5). Würde in einem solchen Fall die Kompetenz des Bundesrates zum direkten Eingreifen aufleben, so hinge es von der Person des Beschwerdeführers und damit vom Belieben der Parteien ab, wer letztlich über eine streitige Ausnahmegewilligung zu entscheiden hat. Die im vorliegenden Fall geltenden Zuständigkeitsregeln sind indes zwingender Natur und der Verfügungsgewalt von Parteien und Behörden entzogen (vgl. Art. 7 Abs. 2 VwVG). Aus den vorgenannten Gründen kann es ferner für die Aufsichtskompetenz

des Bundesrates auch nicht erheblich sein, ob die gesamtschweizerischen Vereinigungen überhaupt fähig oder gewillt wären, in jedem Fall die nötigen Rechtsmittel zu ergreifen. Dies jedenfalls dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - neben den Vereinigungen auch Bundesbehörden zur Beschwerde berechtigt sind, welche öffentliche Interessen wahrnehmen.

Eine Gabelung des Rechtswegs wäre aber auch aus einem anderen Grund problematisch. Falls nämlich der Bundesrat in einem Streitfall direkt aufsichtsrechtlich eingreifen und eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG aufheben oder zum Nachteil des Gesuchstellers ändern würde, was der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall verlangt, wäre dieser Entscheid beim BGer nicht anfechtbar (Art. 98 Bst. a OG). Der Bürger verlöre damit die Rechtsweg- und Rechtsschutzgarantie, die ihm Art. 34 Abs. 1 RPG ausdrücklich gewährt und die zu seinen Gunsten spielt, wenn - statt des Bundesrates - eine zuständige kantonale Beschwerdeinstanz die Ausnahmegewilligung aufheben würde.

Auf eine vergleichbare Garantie könnte sich gegebenenfalls ein Bürger auch nach Art. 6 § 1 EMRK berufen, wenn es - wie im vorliegenden Fall - um die Änderung oder Aufhebung einer Bewilligung geht, die er in guten Treuen bereits ausgeübt hat. Die genannte Bestimmung der EMRK verleiht dem Ansprecher das Recht, zivilrechtliche Ansprüche durch einen Richter beurteilen zu lassen. Zu diesen Ansprüchen gehört nach der Praxis der Strassburger Organe auch die Eigentumsfreiheit, wenn sie - unter bestimmten Voraussetzungen - durch Verfügungen staatlicher Behörden beeinträchtigt wird (vgl. Strasser Wolfgang, Europäische Grundrechte Zeitschrift [EuGRZ] 1989, 263 ff.). Auch unter diesem Blickwinkel bestehen somit Bedenken gegen ein direktes aufsichtsrechtliches Eingreifen des Bundesrates (vgl. auch Eichenberger, a. a. O., Rz. 14).

Im übrigen gewinnt das Gemeinwesen beim Bürger an Glaubhaftigkeit, wenn es den endgültigen Entscheid gerade bei widersprechenden Interessen dem unabhängigen Gericht anvertraut und den zur Beschwerde berechtigten Behörden und Organisationen die Möglichkeit einräumt, ihre Anliegen vor dem Richter zu vertreten (Botschaft des Bundesrates vom 31. Oktober 1979 zum USG, BBl 1979 III 825; ferner Hangartner Yvo, Bundesaufsicht und richterliche Unabhängigkeit, ZBl 1975, 9 f.).

3.4. Die Aufsichtskompetenz des Bundesrates lässt sich auch nicht aus dem Entscheid herleiten, den der Bundesrat am 4. September 1974 zum provisorischen Schutzgebiet Fextal getroffen hat (ZBl 1974, 529 ff.; Hangartner, a. a. O., 1 ff.). Damals ging es um einen Schutzplan, der zudem in letzter Instanz ausschliesslich der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat unterlag, ohne dass freilich im konkreten Streitfall eine Bundesbehörde zur Beschwerde berechtigt gewesen wäre, um die öffentlichen Interessen zu wahren. Die Verhältnisse lagen somit wesentlich anders als im vorliegenden Fall, wo eine individuelle Ausnahmegewilligung in Frage steht, gegen die in letzter Instanz die Behördenbeschwerde an das BGer zulässig ist (vgl. VPB 50.61, Ziff. 4).

4. Aus diesen Gründen ist auf die Aufsichtsbeschwerde nicht einzutreten. Dies bedeutet, dass der Bundesrat die streitige Ausnahmegewilligung nicht ändern oder aufheben kann. Es obliegt - im Sinne der vorstehenden Erwägungen - den zuständigen Bundesbehörden, kantonale Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24 RPG nötigenfalls bis ans BGer weiterzuziehen, wenn diese nach ihrer Ansicht gegen Bundesrecht verstossen. Dass diese Befugnis im übrigen massvoll genutzt wird, rechtfertigt sich aus grundsätzlichen und praktischen Gründen (vgl. Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 28. November 1988 zur Interpellation Wiederkehr betreffend Vollzugsverbesserung beim geltenden Raumplanungsgesetz, Amtl. Bull. N 1988, 1966 f.).

5. Nach Art. 10 der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (SR 172.041.0) hat ein Beschwerdeführer, der bei einer Aufsichtsbeschwerde unterliegt, die Kosten bei mutwilligen, aussergewöhnlich umfangreichen oder besonders schwierigen Aufsichtsbeschwerden zu tragen. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Von einer Kostenauflegung ist daher abzusehen. Parteientschädigungen werden ebenfalls nicht zugesprochen.

Dokumente des Bundesrates