

(Entscheid des Bundesrates vom 11. Mai 1994)

Konzessionsverfahren für Luftseilbahnen.

Art. 48 Bst. a VwVG. Beschwerdelegitimation.

Eine Beschwerde allein in Wahrnehmung öffentlicher Interessen stellt eine unzulässige Popularbeschwerde dar. Die Beschwerdelegitimation entfällt zudem, wenn dem Beschwerdeführer zur Wahrnehmung seiner Rechte eine andere, besonders dazu bestimmte Beschwerdemöglichkeit eingeräumt ist.

Procédure de concession pour téléphériques.

Art. 48 let. a PA. Qualité pour recourir.

Un recours ne tendant qu'à la sauvegarde d'intérêts publics constitue une action populaire inadmissible. En outre, le recourant n'a pas qualité pour recourir lorsqu'il dispose, pour la sauvegarde de ses droits, d'une autre possibilité de recourir expressément prévue à cet effet.

Procedura per il rilascio della concessione per funivia.

Art. 48 lett. a PA. Legittimazione ricorsuale.

Un ricorso interposto unicamente per tutelare interessi pubblici costituisce un ricorso popolare inammissibile. Inoltre, non vi è legittimazione ricorsuale se il ricorrente può agire attraverso un'altra via ricorsuale appositamente prevista per fare valere i suoi diritti.

I

A. Am 4. Juli 1991 reichten die Bergbahnen Obersaxen AG ein Konzessionsgesuch für eine Sesselbahn Meierhof-Kartitscha ein. Nach Vorprüfung durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) wurde am 16. Oktober 1992 ein überarbeitetes Gesuch mit Jahresberichten, technischen Berichten, Längenprofil und Rohrstützenplan sowie Plänen betreffend Situation Talstation, Zwischenstation und Bergstation eingereicht.

Geplant ist eine kuppelbare Vierer-Sesselbahn als Ersatz des bestehenden Skilifts von Meierhof nach Miraniga und der Zweier-Sesselbahn Miraniga-Kartitscha, unter weitgehender Beibehaltung der heutigen Linienführung.

Das Konzessionsgesuch enthält als Beilage E einen Bericht über die Verkehrslösung. Das zu erwartende erhöhte Verkehrsaufkommen (an Spitzentagen 6000 Skifahrer, wovon ungefähr 2100 mit dem eigenen Auto) soll durch einen umfassenden Ausbau des Sportbusbetriebes Obersaxen, einen Ausbau des Parkplatzes in Meierhof sowie flankierende Massnahmen bewältigt werden. Die neue Talstation (2 Betonsteher, Sichtbeton; mit Überbau einer selbsttragenden Stahlkonstruktion) erhält auf Dach und Seiten eine Untersichtverkleidung in Profilblech, beige. Die Höhe beträgt 6,40 m, die Breite 8,40 m, die Länge 16,45 m. Der Standort befindet sich gegenüber jenem der heutigen Skilifttalstation um einige Meter erhöht.

B. Mit Eingaben vom 13. April 1993 und Nachtrag vom 30. Juni 1993 erhob K., Eigentümer eines Ferienhauses in Meierhof, Gemeinde Obersaxen, Einsprache gegen die geplante Konzessionsänderung.

Das BAV ist mit Verfügung vom 1. Juli 1993 auf diese Einsprache nicht eingetreten, weil K. mangels besonderer Betroffenheit nicht beschwerdelegitimiert sei.

C. Im Konzessionsverfahren erstellte das BAV am 20. Januar 1993 einen provisorischen Prüfungsbericht und holte unter anderem Stellungnahmen des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), des Bundesamtes für Raumplanung (BRP) sowie des Kantons Graubünden ein.

Das BUWAL stimmte dem Konzessionsantrag unter Auflagen zu; eine der Auflagen betraf die belagsfreie Gestaltung von Parkplatzflächen. Das BRP stimmte ebenfalls zu und verwies auf Art. 3 des BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700); die zu erwartende Verkehrszunahme bedinge Lenkungsmassnahmen wie die Verdichtung des Fahrplanes und die privilegierte Führung der Sportbuskurse. Der Kanton Graubünden stimmte der Erteilung einer Konzession ebenfalls zu, verlangte indes die Aufnahme einer Auflage hinsichtlich Parkierungsmöglichkeiten: Im Bereich der Talstation, erforderlichenfalls auch im Bereich der Mittelstation seien vor der Inbetriebnahme zusätzliche Parkierungsmöglichkeiten zu schaffen, wobei die genaue Zahl vom Kanton im Einvernehmen mit der Baubehörde der Gemeinde Obersaxen festzusetzen sei. Weiter stellte im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die zuständige Baubewilligungsbehörde des Kantons Graubünden eine Baubewilligung nach Art. 24 RPG - vorbehaltlich allfälliger gestalterischer Auflagen - in Aussicht.

Am 21. Juli 1993 erstellte das BAV den definitiven Prüfungsbericht, worin es feststellte, dass die Konzessionsvoraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 1 der V vom 8. November 1978 über die Konzessionierung von Luftseilbahnen (Luftseilbahnkonzessionsverordnung [LKV], SR 743.11) erfüllt seien. Dem Antrag des Kantons Graubünden entsprechend beantragte es, eine Auflage betreffend Erstellung von Parkplätzen in die Konzession aufzunehmen.

Am 22. Juli 1993 erteilte das EVED entsprechend dem Antrag des BAV die nachgesuchte Konzession.

D. Gegen die Konzessionserteilung sowie den Nichteintretensentscheid des BAV zu seiner Einsprache erhob K. am 4. September 1993 Beschwerde beim Bundesrat.

Er beantragte die Aufhebung der Konzession, die Wiederholung des Konzessionsverfahrens und begründete seine Beschwerdelegitimation damit, dass er Eigentümer eines Einfamilienhauses in unmittelbarer Nähe der geplanten Parkplätze sowie der Talstation sei.

Das EVED beantragte am 17. Dezember 1993, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

Die Instruktionsbehörde des Bundesrates führte am 14. Januar 1994 in Meierhof einen Augenschein durch, um sich ein persönliches Bild der Betroffenheit von K. durch die angefochtene Konzession zu verschaffen.

E. Nachdem K. im Einverständnis mit der Konzessionsbehörde Einsicht in das - seinerzeit öffentlich aufgelegte - Konzessionsgesuch nehmen konnte, ergänzte er seine Beschwerde mit zwei weiteren Eingaben vom 21./24. Januar 1994; dabei stützte er sich auf Aussagen im Konzessionsgesuch, von denen er angab, vorher noch keine Kenntnis gehabt zu haben, weil die Auflage der Konzessionsakten auf der Gemeinde Obersaxen nicht ordnungsgemäss stattgefunden habe.

...

II

1. Die angefochtene Konzession wie auch der Einspracheentscheid des BAV sind Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche der Beschwerde unterliegen (Art. 44 VwVG). Da gemäss Art. 99 Bst. d OG gegen Verfügungen betreffend die Erteilung oder Verweigerung von Konzessionen, auf welche das Bundesrecht keinen Anspruch gewährt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen ist, kann nach Art. 72 ff. VwVG beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.

Dass der Einspracheentscheid nicht vom hierfür zuständigen EVED, sondern vom BAV getroffen wurde, ist für die Frage der Zuständigkeit nicht von Belang. Die inzwischen bereits erteilte Konzession ist ebenfalls beim Bundesrat angefochten, und die Legitimationsfrage stellt sich in beiden Verfahren in gleicher Weise. Beide Parteien gehen im übrigen davon aus, dass die Beschwerde betreffend den Eintretensentscheid des BAV direkt vom Bundesrat zu beurteilen ist.

2. Art. 36 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) erklärt das Post- und Telegrafwesen im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft zur Bundessache (Postregal). Gestützt darauf umschreibt Art. 1 des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924 (PVG, SR 783.0) den Umfang des Postregals. Nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung fällt unter das Postregal auch die Beförderung von Reisenden mit regelmässigen Fahrten, soweit dieses Recht nicht durch andere Bundesgesetze eingeschränkt ist. Da keine entsprechende Einschränkung besteht, fällt unter das Postregal auch die Beförderung mit Luftseilbahnen.

Bau und Betrieb von Luftseilbahnen für die regelmässige, gewerbsmässige Personenbeförderung - wozu auch Umlaufbahnen mit automatischen oder festen Klemmen gehören (Art. 1 Abs. 2 LKV) - bedürfen einer eidgenössischen Konzession (Art. 3 PVG sowie Art. 2 Abs. 1 LKV). Nach der Konzessionserteilung folgt das Plangenehmigungsverfahren nach Art. 27 ff. der V vom 10. März 1986 über den Bau und Betrieb der eidgenössisch konzessionierten Seilbahnen (Seilbahnverordnung, SR 743.12). Erst danach können die kantonalen und kommunalen Baubewilligungen erfolgen. Abschliessend wird dann vom BAV die Betriebsbewilligung erteilt (Art. 32 ff. Seilbahnverordnung).

Nach Art. 3 Abs. 1 LKV darf eine Konzession nur erteilt werden, wenn ein öffentliches Bedürfnis besteht, öffentliche Transportunternehmen nicht wesentlich konkurrenziert werden und das Unternehmen Gewähr bietet, dass es die Verpflichtungen aus Gesetz, Verordnung und Konzession dauernd erfüllen kann. Vorbehalten bleiben nach Abs. 3 die öffentlichen Interessen des Bundes und der Kantone, namentlich die Interessen der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes und der Landesverteidigung.

In einem Entscheid vom 1. September 1993 in Sachen X gegen das EVED hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass im hier zu beurteilenden Bereich aufgrund des geltenden Rechts eine formelle Verfahrenskoordination (d.h. eine Abstimmung der verschiedenen Verfahrensabschnitte von der Einleitung der Verfahren bis hin zur Eröffnung der einzelnen Entscheide) nicht möglich ist.

Die materielle Koordination bezweckt, in engem Sachzusammenhang stehende Rechtsanwendungsakte verschiedener Behörden aufeinander abzustimmen (vgl. BGE 116 Ib 50 ff.). Für die Prüfung der Umweltverträglichkeit ist das Konzessionsverfahren das massgebliche Verfahren (Art. 5 Abs. 1 und 2 der V vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV], SR 814.011, sowie Ziff. 60.1 des Anhangs zur UVPV). In diesem Sinne hat die Konzessionsbehörde vor ihrem Entscheid den Kanton Graubünden sowie jene Fachstellen des Bundes konsultiert, welche die Interessen der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes und der Landesverteidigung vertreten, und ihren Bemerkungen im Konzessionsentscheid (Erteilung der Verkehrsrechte) Rechnung getragen. Damit hat sie im vorliegenden Fall die de lege lata mögliche materielle Verfahrenskoordination sichergestellt.

3. Zur Verwaltungsbeschwerde berechtigt ist nach Art. 48 Bst. a VwVG, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Das Interesse kann sowohl rechtlicher als auch bloss tatsächlicher Art sein und braucht mit dem Interesse, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Der Beschwerdeführer muss jedoch durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen; die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers muss durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden können (vgl. BGE 116 Ib 323 f.).

3.1. Der Beschwerdeführer vertritt mit seiner Beschwerde in der Hauptsache öffentliche Interessen. Zudem macht er geltend, er werde durch den Betrieb der Sesselbahn, die Talstation, das heisst die damit zusammenhängenden Immissionen (Lärm und optische Beeinträchtigungen), sowie durch die geplanten Parkplätze und den daraus resultierenden Mehrverkehr gestört. Insgesamt ergebe sich daraus ein Minderwert seiner Liegenschaft, was seine besondere Betroffenheit belege und damit seine Beschwerdelegitimation begründe.

Dagegen macht das EVED geltend, es bestehe keine besondere Betroffenheit des Beschwerdeführers durch den Einspracheentscheid und die Konzessionsverfügung; die Konzession regle kein Rechtsverhältnis mit dem Beschwerdeführer sondern bloss die Gewährung eines Verkehrsrechtes nach PVG. Die Parkplätze bildeten nicht Gegenstand des Konzessionsverfahrens, und die Auswirkungen der ungefähr 200 m entfernten Sesselbahn sowie der Talstation auf das Grundstück des Beschwerdeführers seien im übrigen minim.

3.2. Die Wahrnehmung der öffentlichen Interessen ist Sache der Konzessionsbehörde sowie der von ihr konsultierten Fachinstanzen, welche der nachgesuchten Konzession zugestimmt haben. Den von den Fachinstanzen gemachten Bemerkungen hat die Konzessionsbehörde Rechnung getragen. BUWAL und BRP sind vom Beschwerdeführer direkt um Intervention gegen das Konzessionsgesuch angegangen worden, haben der Erteilung der Konzession indes trotzdem zugestimmt.

Daraus ist zu schliessen, dass Dritte ihre Beschwerdelegitimation nicht mit der Geltendmachung öffentlicher Interessen begründen können. Eine Beschwerde in Wahrnehmung öffentlicher Interessen stellte eine unzulässige Popularbeschwerde dar (BGE 119 Ib 60).

Ob die Beschwerdelegitimation zu bejahen wäre, wenn eine Auflage im Konzessionsentscheid direkt Rechtswirkungen für den Beschwerdeführer zeitigen würde, kann hier offen gelassen werden, da sich die Auflage nicht an den Beschwerdeführer, sondern an die Seilbahnunternehmung richtet. Der blosse Umstand, dass der Beschwerdeführer eine präjudizierende Wirkung der Konzession auf weitere Entscheide befürchtet, vermag seine Beschwerdelegitimation nicht zu begründen.

Der Beschwerdeführer kann seine Beschwerdelegitimation mithin nicht mit der Geltendmachung öffentlicher Interessen begründen.

3.3. Die Beschwerdelegitimation ist im übrigen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu verneinen, wenn für den Beschwerdeführer zur Durchsetzung seiner Rechte eine andere - dazu besonders bestimmte - Rechtsschutzmöglichkeit besteht (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 154; BGE 108 Ib 376 sowie 101 Ib 214). Dies ist hier der Fall, da die Konzession nur die Erteilung der Verkehrsrechte betrifft und der Bau der Talstation wie auch die Erstellung der Parkplätze einer Baubewilligung durch kantonale und kommunale Behörden bedürfen. Deren Entscheide können letztinstanzlich an das Bundesgericht weitergezogen werden. Die Erstellung der Parkplätze setzt vorliegend zudem eine Zonenplanänderung voraus; auch in diesem Verfahren kann der Beschwerdeführer seine Rechte geltend machen.

Von einer Präjudizierung der Baubewilligungsentscheide durch die Konzessionserteilung kann keine Rede sein; die Baubewilligungsbehörden - letztlich das Bundesgericht - entscheiden frei und werden in ihrem Entscheid durch die Erteilung der Verkehrsrechte - die bloss eine Entscheidvoraussetzung bildet - nicht eingeschränkt. Gerade um dies zu verhindern, ist in der Konzession klar festgehalten, dass mit dem Bau der Bahn erst begonnen werden darf, wenn unter anderem die erforderliche Baubewilligung vorliegt (Art. 7 Abs. 1 der Konzession). Was die Parkplätze betrifft, ist zudem in der Konzession festgehalten, dass die erforderlichen zusätzlichen Parkplätze im Bereich der Talstation, erforderlichenfalls zudem im Bereich der Mittelstation im Einvernehmen mit den zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden vor der Inbetriebnahme zu schaffen sind, wobei den Interessen des öffentlichen Verkehrs angemessen Rechnung zu tragen ist. Diese Auflage erfolgte auf Wunsch des Kantons Graubünden, der diesen Antrag in seiner Stellungnahme zuhanden der Konzessionsbehörde eingehend begründete. Es besteht daher keinerlei Anlass zur Befürchtung, dass der Kanton seiner Verantwortung in diesem Punkt nicht nachkommen würde.

Zudem werden die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden ihre Entscheide materiell und formell so zu koordinieren haben (vgl. BGE 116 Ib 50 ff.), dass die vom Beschwerdeführer befürchteten Sachzwänge verhindert werden können.

4. Bei dieser Sachlage kann die Frage offen bleiben, ob sich im übrigen durch Bau und Betrieb der neuen Sesselbahn relevante Auswirkungen auf die

Liegenschaft des Beschwerdeführers ergeben. Die Beurteilung dieser Fragen ist Sache der zuständigen Baubewilligungsbehörden, denen der Bundesrat nicht durch diesbezügliche Feststellungen vorgreifen will.

5. Vom Beschwerdeführer gerügte, allfällige Mängel des Konzessionsverfahrens sind durch die umfassenden Abklärungen der Instruktionsbehörde des Bundesrates und die dem Beschwerdeführer gewährte beschränkte Akteneinsicht geheilt worden.

Damit hat die Instruktionsbehörde des Bundesrates dem schützenswerten Interesse des Beschwerdeführers auf Einsicht in das seinerzeit öffentlich aufgelegte Konzessionsgesuch Rechnung getragen. Ohne Kenntnis des Inhalts des Konzessionsgesuchs konnte der Beschwerdeführer ja gar nicht beurteilen, ob er zur Beschwerde beziehungsweise zur Einsprache legitimiert war.

Die Konsultation der Standortgemeinde - sei es als Partei, sei es als blosse Auskunftsperson - ist herrschende Praxis und dient letztlich auch der Verfahrenskoordination. Angesichts der einhelligen Zustimmung aller Fachinstanzen zur nachgesuchten Konzession kommt der Stellungnahme der Gemeinde im vorliegenden Fall keine entscheidende Bedeutung zu: die geltend gemachten «Ungereimtheiten» im Sachverhalt sind nicht entscheidungsrelevant für die Erteilung der Verkehrsrechte, und die Rechtsanwendung erfolgt von Amtes wegen.

Zudem ist festzuhalten, dass dem Beschwerdeführer - dessen Legitimation zur Beschwerde verneint wird - keine Parteirechte zustehen (Art. 6 und 26 ff. VwVG).

6. Auf die Beschwerde gegen die Konzessionserteilung durch das EVED ist daher nicht einzutreten. Die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid des BAV ist abzuweisen (Gygi, a.a.O., S. 74; BGE 101 Ib 308).

...

Dokumente des Bundesrates