

JAAC 53.25

Verfügung des Bundesamtes für Verkehr vom 4. März
1988

Protection du patrimoine et des monuments historiques. Financement de fouilles archéologiques visant l'ancienne place d'exécution et de supplice du canton de Lucerne lors de la construction d'une sous-station électrique des CFF.

Art. 3 LPN. Les obligations de la Confédération comprennent, quant à ses propres constructions, la prise en charge des coûts de fouilles archéologiques effectuées par un canton afin de sauver des objets historiques d'importance nationale, lorsqu'il n'est pas possible d'aménager la construction de manière appropriée ou d'y renoncer. Ampleur de l'obligation de prendre en charge les coûts précités.

Heimatschutz und Denkmalschutz. Finanzierung archäologischer Ausgrabungen der ehemaligen Richtstätte des Kantons Luzern beim Bau eines SBB-Unterwerks.

Art. 3 NHG. Die Pflicht des Bundes umfasst bei eigenen Bauten die Tragung der Kosten für archäologische Notgrabungen historischer Funde von nationaler Bedeutung durch den Kanton, wenn eine entsprechende Gestaltung der Baute oder ein Verzicht hierauf unmöglich sind. Umfang der Kostentragungspflicht.

Protezione del paesaggio e dei monumenti storici. Finanziamento di scavi archeologici sull'antica area delle esecuzioni del Cantone di Lucerna in occasione della costruzione di una sotto-stazione delle FFS.

Art. 3 LPN. L'obbligo della Confederazione comprende, per quanto concerne le proprie costruzioni, la presa a carico del costo degli scavi archeologici effettuati da un Cantone allo scopo di salvare oggetti storici d'importanza nazionale, ove non sia possibile sistemare la costruzione in maniera adeguata o rinunciarvi. Portata dell'obbligo di sopperire alle spese.

I

1. Die Plangenehmigungsverfügung des Bundesamtes für Verkehr (BAV) vom 25. Juni 1987 in Sache Neubau des Unterwerkes Emmenbrücke der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), enthält unter den damit verknüpften Auflagen auch die folgende Bedingung:

«5.5 Mit dem Bau der Anlage darf erst nach Abschluss der seitens der Denkmalpflege und Archäologie des Kantons Luzern, möglichst rasch nach Regelung der Finanzierung, durchzuführenden Ausgrabungen begonnen werden.»

2. Das für den genehmigten Neubau des SBB-Unterwerkes bestimmte Grundstück, auf dem die archäologischen Ausgrabungen durchzuführen sind, wurde den SBB vom Kanton Luzern im Jahre 1969 im Rahmen eines Landabtauschgeschäftes übertragen. Es war zwar schon damals allgemein bekannt, dass sich im 16.-18. Jahrhundert die Richtstätte des Kantons Luzern auf diesem Grundstück befunden hatte. Erst das Bauprojekt der SBB gab jedoch den kantonalen Behörden Anlass, Sondierungen und Ausgrabungen auf einer Fläche von rund 200 m² im Jahre 1987 vorzunehmen. Aufgrund der ersten Ergebnisse hat die Eidg. Kommission für Denkmalpflege den Fundort als Denkmal von mindestens nationaler Bedeutung bezeichnet. Das Erziehungsdepartement des Kantons Luzern sieht nun vor, die Ausgrabungsarbeiten auf eine Fläche von rund 2000 m² auszudehnen.

3. Über die vorgesehenen Ausgrabungen und deren Finanzierung konnte zwischen den SBB und den kantonalen Behörden keine Einigung erreicht werden. ...

4. Das Bundesamt für Kulturpflege (BAK) veranlasste das BAV, ein Verfahren zwecks Beseitigung der Meinungsverschiedenheiten einzuleiten. ...

(Anlässlich einer Konferenz zwischen Vertretern der SBB und des BAK sowie der Kantonsarchäologie Luzern und der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission [ENHK], wurde beschlossen, die umstrittenen Fragen durch das Bundesamt für Justiz [BJ], die Eidg. Finanzverwaltung [EFV] und das Erziehungsdepartement des Kantons Luzern begutachten zu lassen. Zusammenfassung der Schlüsse der einzelnen Gutachten.)

8. Sowohl die SBB als auch die Behörden des Kantons Luzern sprechen sich für einen möglichst raschen Entscheid über die Pflichten der SBB gemäss Art. 3 des BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) und über die bezügliche Kostentragung aus. ...

II

1. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist eine den SBB auferlegte Bedingung, über die das BAV im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens nach Art. 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) entschieden hat. Sie ist eine zur getroffenen Plangenehmigungsverfügung gehörende Nebenbestimmung, die aber bei Nichterfüllung der Bedingung den Hauptinhalt der Verfügung in Frage stellt. Die verfügende Behörde kann darauf zurückkommen und die Bedingung in Anpassung an neue Verhältnisse ändern oder aufheben. Das BAV ist mithin für die Behandlung und für den zu treffenden Entscheid über die bisher unerfüllt gebliebene Bedingung gemäss Ziff. 5.5 seiner Plangenehmigungsverfügung vom 25. Juni 1987 zuständig.

2. ...

3. Das vorliegende Verfahren bezieht sich nicht auf eine Änderung der am 25. Juni 1987 behördlich genehmigten Pläne für den Neubau des SBB-Unterwerks. Es kann deshalb für den kommenden Entscheid des BAV schon aus verwaltungsökonomischen Gründen und unter Berücksichtigung der bekannten und kleinen Anzahl der davon berührten Behörden und Dritten von einer beim eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren vorzunehmenden vorgängigen und nachträglichen Veröffentlichung abgesehen werden.

III

1. In materieller Hinsicht bleibt im vorliegenden Fall unbestritten, dass die ehemalige Richtstätte des Kantons Luzern, die allerdings erst dank den Untersuchungen im Zusammenhang mit dem SBB-Bauvorhaben als Denkmal von mindestens nationaler Bedeutung bezeichnet wurde, zu den geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmälern im Sinn von Art. 24^{sexies} BV sowie von Art. 1 Bst. a und Art. 3 Abs. 1 NHG gehört.

2. Es ist weiter unbestritten, dass sich auf dieses Denkmal, auch wenn es zurzeit in keinem Bundesinventar nach NHG angeführt ist, die gesetzliche, auch für die SBB geltende Pflicht im Sinn von Art. 3 Abs. 1 und 2 Bst. a in Verbindung mit Art. 2 Bst. a NHG bezieht, nämlich die geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Da die SBB auf die Errichtung des projektierten Unterwerks nicht verzichtet haben und da sie dabei einen Standortwechsel oder Bau dieses Werkes über dem Denkmal nicht in Betracht ziehen konnten, sind sie der Pflicht zur Schonung und Erhaltung der historischen Objekte bisher durch die Bereitschaft nachgekommen, die nötigen archäologischen Ausgrabungen auf ihrem Grundstück zu ermöglichen, sie zu dulden und die Kosten, welche aus der Verzögerung der eigenen Bauarbeiten gegebenenfalls entstehen, mindestens bis zu dieser Zeit in Kauf zu nehmen.

3. Auch hinsichtlich der Berücksichtigung von Art. 724 ZGB betreffend aufgefundene herrenlose Naturkörper oder Altertümer von erheblichem wissenschaftlichem Wert liegt keine Meinungsverschiedenheit vor. Es kann lediglich festgestellt werden, dass die SBB gegenüber dem Kanton Luzern keinen Anspruch auf einen Ersatz des durch die Ausgrabungen verursachten Schadens (Art. 724 Abs. 2 ZGB) geltend gemacht haben.

4. Die Meinungsverschiedenheit dreht sich hingegen im wesentlichen um den Umfang der Ausgrabungen und um die Frage, ob beziehungsweise inwiefern die erwähnten Bestimmungen des NHG auch die Pflicht der SBB begründen, die Kosten für die in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fallenden archäologischen Ausgrabungen und Untersuchungen zu tragen.

4.1. Die SBB verneinen diese Frage. Grundsätzlich zum gleichen Schluss gelangt auch das Gutachten der EFV. Die Behörden des Kantons Luzern sowie auch das BAK und die ENHK vertreten dagegen die Auffassung, dass die Pflicht der SBB nach Art. 3 NHG auch die fragliche Kostentragungspflicht umfasst. Das Gutachten des BJ kommt diesbezüglich zum gleichen grundsätzlichen Schluss^[1].

4.2. Je nach der Stellungnahme wird auch die Anwendbarkeit des BB vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege (SR 445.1) unterschiedlich aufgefasst: Während die SBB und die EFV bei der Begründung der Nichtanwendbarkeit des NHG auf den anzuwendenden Bundesbeschluss vom 14. März 1958 hinweisen, erachten das BAK, die ENHK und das BJ diesen Bundesbeschluss auf den vorliegenden Fall (der sich auch gemäss den kantonalen Behörden nach NHG zu richten hat) als unanwendbar.

5. Hinsichtlich der Anwendbarkeit der angerufenen bundesrechtlichen Vorschriften kann folgendes festgestellt werden:

5.1. Weder Art. 3 NHG noch eine andere Vorschrift der Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz enthalten eine ausdrückliche und eindeutige Bestimmung darüber, dass die Pflicht zur Schonung und Erhaltung unter anderem der schutzwürdigen archäologischen Objekte auch die hier in Frage stehende Kostentragungspflicht umfasst.

5.2. Auch das Eisenbahngesetz und das BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG, SR 742.31) samt den dazugehörigen Verordnungen (in erster Linie die V vom 29. Juni 1988 [SBBV], SR 742.311) enthalten keine Bestimmung, die sich ausdrücklich auf die archäologischen Ausgrabungen und auf die betreffende Kostentragung bezieht. Beizufügen ist, dass in die alten Konzessionen der Privatbahnen in der Regel eine Bestimmung aufgenommen wurde, die dem Art. 724 ZGB Rechnung trägt (vgl. z. B. AS 1903 190, AS 1915 56, AS 1927 40).

5.3. Die Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1961 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Art. 24^{sexies} betreffend den Natur- und Heimatschutz (BBl 1961 I 1093) enthält hinsichtlich der engen Verhältnisse und der Abgrenzung zwischen dem Heimatschutz und der Denkmalpflege unter anderem die folgende Fassung:

«Vom Heimatschutzbegriff auszuschliessen sind ferner die Bestrebungen der Denkmalpflege für die wissenschaftliche Erforschung, den Umbau oder die Instandstellung geschichtlich oder kunsthistorisch wertvoller Bauten sowie

für die Ausgrabung archäologischer Fundstätten. Alle diese Aufgaben reichen über die rein erhaltende und abwehrende Funktion des Heimatschutzes hinaus» (BBl 1961 I 1105/1106).

Das BAK und die ENHK erachten diesen seitens der SBB (u. a. mit Hinweis auf Art. 1 BB vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege) angerufenen Abschnitt der Botschaft als überholt und irreführend. Sie weisen auf die spätere Botschaft des Bundesrates vom 12. November 1965 zum Entwurf des NHG (BBl 1965 III 89) hin. Die Botschaft enthält unter anderem die folgende Aussage:

«Zum Begriff <Heimatschutz> gehört auch der Denkmalschutz; die Denkmalpflege braucht deshalb im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt zu werden» BBl 1965 III 106).

5.4. Der geltende, jedoch in Revision begriffene Bundesbeschluss vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege ist, wie bereits seinem Titel entnommen werden kann, für die entsprechenden Subventionen des Bundes massgebend. Für die Bestimmung der hier in Frage stehenden Kostentragungspflicht und des Kostenträgers bietet er keine Grundlage. Der Bundesbeschluss sieht allerdings die Möglichkeit vor, die Erhaltung, die archäologische Erforschung, die Ausgrabung oder die Aufnahme von Denkmälern durch Bundesbeiträge zu fördern. Diese Möglichkeit kommt jedoch nicht für die SBB, sondern nur für ein anderes Rechtssubjekt als der Bund, so gegebenenfalls für den Kanton Luzern, in Frage. Diesbezüglich haben sich jedoch die kantonalen Behörden in diesem Verfahren nicht geäußert.

5.5. Bei der Beurteilung der fraglichen Kostentragungspflicht kann, insbesondere unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Falles, von einer konstanten und unumstrittenen Betrachtungsweise und Verwaltungspraxis zu Art. 3 NHG in vergleichbaren Fällen noch kaum gesprochen werden. Von den einzelnen, auf der Stufe des Bundesrates getroffenen Entscheiden, welche die Kostentragungspflicht in Sachen Archäologie regeln, ist vor allem der noch vor dem NHG erlassene Bundesratsbeschluss vom 13. März 1961 betreffend den Nationalstrassenbau^[2] (hiernach BRB 1961) besonders zu erwähnen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung über die fragliche Kostentragungspflicht nach Art. 3 NHG fehlt. Die herrschende Lehre fasst die Denkmalpflege als einen Teil des begrifflich übergeordneten Heimatschutzes auf (*Imholz Robert*, Die Zuständigkeiten des Bundes auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes, Diss. Zürich 1975; *Munz Robert*, Landschaftsschutz, in: Schweizerisches Umweltschutzrecht, Zürich 1973; *Joller Christoph*, Denkmalpflegerische Massnahmen nach schweizerischem Recht, Diss. Freiburg 1987).

5.6. Der BRB 1961 oder die allgemeinen Vorschriften der Bundesgesetzgebung über die Nationalstrassen, soweit sie sich auf die Archäologie ausdrücklich beziehen (Art. 14 V vom 24. März 1964 über die Nationalstrassen, SR 725.111), können für die Entscheidungsfindung im Verfahren betreffend die SBB höchstens *per analogiam* herangezogen werden. In diesem Sinne haben auf dem BRB 1961 schon das Baudepartement des Kantons Luzern sowie auch das BAK hingewiesen.

Nach dem BRB 1961 sind lediglich die Kosten der Ausgrabung, der Bergung oder der wissenschaftlichen Aufnahme (Fotos, Skizzen, Vermessungen) historischer Funde in der Trasse künftiger Nationalstrassen

als Erstellungskosten der Nationalstrassen im Sinn von Art. 4 BB vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (AS 1960 368) zu verstehen. Dagegen sind - nach dem BRB 1961 - die Konservierung, Bearbeitung und Aufbewahrung der Funde Sache der Kantone.

Beizufügen ist, dass der Art. 4 des durch das Treibstoffzollgesetz vom 22. März 1985 (SR 725.116.2) aufgehobenen Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1959 die Berechnung des Bundesanteils an den Erstellungskosten und somit nicht die Übernahme sämtlicher Erstellungskosten durch den Bund zum Gegenstand hatte.

6. Aus dieser Ausgangslage ergibt sich für den vorliegenden Fall das folgende:

6.1. Für die Auslegung von Pflichten im Sinn von Art. 3 NHG sind die seit Inkrafttreten des NHG erfolgte Weiterentwicklung der Heimatschutz- und Denkmalschutzbegriffe sowie die Praxis von Bundesbehörden und die Lehre zu berücksichtigen, die dahin gehen, darunter auch die Kostentragungspflicht für die Notausgrabung schutzwürdiger archäologischer Objekte zu verstehen^[3].

6.2. Die Kostentragungspflicht der SBB im Sinn von Art. 3 NHG greift nur dann Platz, wenn die SBB nicht in der Lage sind, das projektierte Unterwerk auf eine andere Weise zu gestalten oder auf den Bau des Werkes auf dem bedrohten Fundort gänzlich zu verzichten, um das Denkmal zu schonen beziehungsweise ungeschmälert zu erhalten, und wenn deshalb eine Notausgrabung schutzwürdiger archäologischer Objekte nötig ist.

6.3. Die Kosten, welche den SBB aus einer allfälligen anderen Ausgestaltung des Werkes beziehungsweise aus einem allfälligen Verzicht auf das plangenehmte Werk (Art. 3 Abs. 2 Bst. a) entstehen würden, wären dem Grundsatz nach auch von ihnen zu tragen. Hingegen wären die SBB in diesen Fällen nicht nach Art. 3 NHG verpflichtet, die Ausgrabungskosten zu tragen, soweit bei einer anderen Ausgestaltung des Werkes keine Notausgrabung nötig wäre.

6.4. Bei der Beurteilung und Festlegung der in Art. 3 NHG nicht näher umschriebenen Kostentragungspflicht ist deshalb Zurückhaltung zu üben. Die Pflicht erstreckt sich nur auf die Kosten für die Notausgrabungen, welche die Schonung und Erhaltung schutzwürdiger archäologischer Objekte bezwecken. Zu berücksichtigen sind namentlich die Kosten für die eigentlichen Ausgrabungs- und Bergungsarbeiten, für die unmittelbare Aufsicht über diese Arbeiten und für die unmittelbare wissenschaftliche Aufnahme (Vermessung, Skizzen, Fotos u. ä.) der archäologischen Objekte. Nicht zu berücksichtigen sind die Kosten für die darüber hinausgehenden Tätigkeiten, wie insbesondere jene für historische Quellenforschung, Bearbeitung, Konservierung und Aufbewahrung samt Archivierung der archäologischen Objekte sowie für weitere wissenschaftliche Behandlung der Ergebnisse. Die Kosten für solche Massnahmen hat der Kanton, soweit er diese trifft, zu tragen.

...

8. Die Frage, ob die von den SBB nach Art. 3 NHG zu tragenden Kosten für die Notausgrabungen im vorliegenden Fall als Infrastrukturaufwand, den der Bund im Sinn von Art. 3a SBBG zu tragen hat, zu betrachten sind, ist zu

bejahen. Gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 27. November 1985 über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen (BBl 1985 III 658/713) gehören alle festen Anlagen und Einrichtungen zur Infrastruktur, die direkt mit Bau, Betrieb und Unterhalt des Verkehrsnetzes zusammenhängen. Davon ausgenommen sind Kraft-, nicht aber Unterwerke. Im Sinn von Art. 3a SBBG übernimmt der Bund sämtliche Folgekosten für Planung, Projektierung und Bau der Infrastruktur. Somit trägt er auch die den SBB angelasteten Kosten für die archäologischen Notausgrabungen entweder über den Grossunterhalt oder über ordentliche Abschreibungen.

IV

1. Der zu treffende Entscheid des BAV ist eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG. Sie richtet sich in erster Linie an die SBB, berührt aber auch die Rechte der Behörden des Kantons Luzern und der Dritten. Gegen die Verfügung kann daher Beschwerde nach VwVG beim Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement erhoben werden.
2. Mit der Verfügung ist zur Hauptsache das Bestehen der Kostentragungspflicht der SBB im Sinn von Art. 3 NHG festzustellen, ohne eine zwischen den SBB und den Behörden des Kantons Luzern noch zu bestimmende Geldleistung der SBB an den Kanton durch einen Betrag festzulegen. Angesichts auch der Dringlichkeit der nach dieser Verfügung von den kantonalen Behörden und von den SBB vorgesehenen Massnahmen rechtfertigt es sich, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung im Sinn von Art. 55 Abs. 2 des VwVG zu entziehen.
3. Für diese Verfügung werden keine Verfahrenskosten erhoben. Die Bestimmungen von Art. 3 der V vom 1. Juli 1987 über die Gebühren im Aufgabenbereich des Bundesamtes für Verkehr (SR 742.102), die die Gebührenfreiheit regeln, finden Anwendung.

[1] Vgl. VPB 53.25^{bis}.

[2] Nicht publiziert.

[3] Vgl. den Auszug aus dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz, VPB 53.25^{bis}.

JAAC 53.25 - Verfügung des Bundesamtes für Verkehr vom 4. März 1988

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 956

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.