

JAAC 58.13

Entscheid des Bundesrates vom 11. November 1992

Protection de la nature et du paysage en matière de viticulture.

Art. 2 et 12 LPN. Qualité pour recourir des associations pour la protection de la nature et du paysage (en l'espèce, Association suisse pour la protection des oiseaux).

- L'octroi d'une autorisation pour l'admission d'un terrain dans le cadastre viticole est une tâche de la Confédération selon l'art. 2 let. b LPN quand de ce fait, des atteintes à la nature ne peuvent pas être exclues (comme en l'espèce la destruction de précieuses prairies sèches lors de la transformation de prairies en vignoble).

- Lorsqu'il y a de sérieuses raisons de penser que, dans un cas concret, des intérêts de la protection de la nature et du paysage puissent être atteints, l'autorité concédant doit publier la demande d'autorisation et reconnaître aux associations pour la protection de la nature et du paysage un droit d'opposition et de recours.

Natur- und Heimatschutz beim Rebbau.

Art. 2 und 12 NHG. Beschwerdelegitimation von Vereinigungen für Natur- und Heimatschutz (in casu Schweizer Vogelschutz).

- Die Erteilung einer Bewilligung für die Aufnahme eines Grundstückes in den Rebbaukataster stellt eine Bundesaufgabe nach Art. 2 Bst. b NHG dar, wenn damit raumrelevante Eingriffe in die Natur nicht auszuschliessen sind (wie vorliegend die Vernichtung wertvoller Trockenstandorte bei der Änderung von Wiesland zu Rebbau).

- Wenn berechtigter Anlass besteht, es würden in einem konkreten Fall Interessen des Natur- und Heimatschutzes verletzt, muss die Bewilligungsbehörde das Bewilligungsgesuch publizieren und den interessierten Natur- und Heimatschutzorganisationen ein Einsprache- und Beschwerderecht einräumen.

Protezione della natura e del paesaggio in materia di viticoltura.

Art. 2 e 12 LPN. Legittimazione a ricorrere di associazioni per la protezione della natura e del paesaggio (in casu Associazione svizzera per la protezione degli uccelli).

- Il rilascio di un permesso per l'ammissione di un terreno nel catasto viticolo è compito della Confederazione giusta l'art. 2 lett. b LPN, se in tal modo non possono essere esclusi interventi d'incidenza ambientale sulla natura (nella fattispecie la distruzione di preziosi prati secchi in caso di trasformazione da prati a vigneti).

- Se esiste un motivo serio per ritenere che, in un caso concreto, possano essere colpiti interessi della protezione della natura e del paesaggio, l'autorità competente per rilasciare il permesso deve pubblicare la domanda d'autorizzazione e riconoscere alle associazioni per la protezione della natura e del paesaggio un diritto d'opposizione e ricorso.

I

A. Am 25. März 1988 hat das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) verfügt, dass mehrere in der Gemeinde W. gelegene Parzellen provisorisch in den Rebbaukataster aufzunehmen seien, sofern die Naturschutzfläche östlich und westlich des Weges gemäss Plan bei der Güterzusammenlegung W. berücksichtigt werde. Die definitive Aufnahme der Parzellen in den Rebbaukataster erfolge nach der Güterzusammenlegung. Eine weitere Ausdehnung der Rebbaufäche könne sowohl aus rebbaulichen als auch aus naturschützerischen Überlegungen nicht befürwortet werden.

B. Mit Schreiben vom 19. Mai 1989 hat der Schweizer Vogelschutz (SVS) das BLW ersucht, ihm diese Verfügung zu eröffnen mit dazugehöriger Rechtsmittelbelehrung.

Das BLW hat in der Folge das Gesuch des SVS am 6. Juni 1989 abgewiesen.

C. Gegen diese Verfügung hat der SVS am 30. Juni 1989 beim EVD eine Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eine Landschaftsschutzorganisation müsse am Verfahren teilnehmen dürfen, wenn es um die Erhaltung oder Schonung eines Landschaftsbildes anlässlich einer Gütermelioration in Verbindung mit der Aufnahme mehrerer Grundstücke in den Rebbaukataster gehe.

Mit Entscheid vom 21. August 1990 hat das EVD die Beschwerde abgewiesen. Aus den Erwägungen: Es sei unbestritten, dass der SVS eine gesamtschweizerische Vereinigung sei, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widme; in diesem Sinne könne der SVS grundsätzlich als beschwerdelegitimiert betrachtet

werden. Wenn im vorliegenden Fall die Beschwerdelegitimation bestritten werde, so sei dies darauf zurückzuführen, dass es sich bei der Aufnahme von Grundstücken in den Rebbaukataster um keine Bundesaufgabe handle (Art. 2 und 12 des BG vom 1. Juli 1966 über den Natur und Heimatschutz [NHG], SR 451). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts beschränke den Begriff der Bundesaufgabe des NHG auf Sachgebiete, die primär den durch dieses Gesetz geschützten Interessen diene. Die Beschwerdelegitimation werde somit sachlich beschränkt. So sei der Gewässerschutz eine Bundesaufgabe, das Gewässerschutzrecht diene aber primär nicht den durch das Natur- und Heimatschutzrecht geschützten Interessen. Unter den Begriff Bundesaufgabe fielen grosse Projekte mit schwerwiegenden Eingriffen in die Natur; dies sei hier aber nicht der Fall, weshalb die Zuteilung von Grundstücken in den Rebbaukataster keine Bundesaufgabe darstelle. Werde das Vorliegen einer Bundesaufgabe verneint, so bedeute das nicht, dass man die Interessen des Natur- und Heimatschutzes nicht berücksichtige. Ganz im Gegenteil habe man im vorliegenden Fall den Stellungnahmen des ehemaligen Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz sowie der Eidgenössischen Expertenkommission Rebbaukataster Rechnung getragen.

D. Der SVS hat gegen diesen Entscheid des EVD am 21. September 1990 beim Bundesrat eine Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neu beurteilung im Sinne der Begründung an die Vorinstanz zurückzuweisen; *eventualiter* sei die nachgesuchte Verfügung des BLW direkt mit einer Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen und damit die Beschwerdelegitimation des SVS anzuerkennen. Nach Art. 2 NHG seien alle Verfügungen anfechtbar, wenn sie einen praktischen Bezug zum Natur- und Heimatschutz aufwiesen. Jede Einschränkung einer solchen Auslegung laufe dem Sinn des NHG zuwider. Folglich sei das BLW anzuweisen, seine Verfügung nachträglich zu eröffnen. Die Erteilung einer Bewilligung für die Aufnahme von Grundstücken in den Rebbaukataster stelle eine Bundesaufgabe dar. Im vorliegenden Fall gehe es vor allem um den Schutz von Biotopen und von Trockenstandorten. Ein ornithologisches Inventar zeige, dass bestimmte Vogelarten nicht mehr beobachtet wurden, was wirkungsvolle Gegenmassnahmen erheische. Die Tatsache, dass man die Zuteilung eines Grundstückes zum Rebbaukataster nicht publiziert habe, sei noch kein Grund, dem SVS die Beschwerdelegitimation abzuspochen. Eine Beschwerdeerhebung in einem späteren Zeitpunkt dürfte wohl kaum sinnvoll sein, da es darum gehe, die Landschaft vor irreversiblen Eingriffen zu schützen.

...

II

1. Angefochten ist ein Beschwerdeentscheid des EVD, worin die *Teilnahme des SVS als Partei* beim Gesuchs- und Beschwerdeverfahren anlässlich der Aufnahme neuer Grundstücke in den Rebbaukataster verweigert wird. Solche Streitigkeiten unterliegen wie die Verweigerung der Aufnahme eines Grundstückes oder die Aufnahme eines Grundstückes in die Rebbauzone gemäss Rebbaukataster - es handelt sich um Verfügungen über Pläne im Sinne von Art. 99 Bst. c OG - nach Art. 44 Abs. 1 der V vom 23. Dezember 1971 über

den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse (Weinstatut, SR 916.140) und Art. 72 ff. VwVG der Beschwerde an den Bundesrat. Dieser ist nicht nur zuständig, über die materielle Hauptfrage - die Aufnahme beziehungsweise Nichtaufnahme eines Grundstückes in den Rebbaukataster - zu befinden, sondern *a malore minus* auch über Einzelfragen, die mit dem erwähnten Themenkreis im Zusammenhang stehen, wie über die Frage, wer berechtigt ist, an einem solchen Verfahren als Partei teilzunehmen. Es spielt dabei keine Rolle, dass es hier gemäss der Verfügung des BLW vom 25. März 1988 (vgl. oben I. A) nur um die provisorische Aufnahme von Grundstücken in den Rebbaukataster geht.

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Der vorliegende Streit dreht sich darum, ob man dem SVS zu Unrecht die Verfügung des BLW vom 25. März 1988 betreffend die Güterzusammenlegung W. und die Aufnahme mehrerer Grundstücke in den Rebbaukataster nicht eröffnet und ihm somit auch zu Unrecht die Beschwerdelegitimation stillschweigend abgesprochen habe.

Es geht nun darum, zu prüfen, ob der SVS als Partei beim Gesuchs- und Beschwerdeverfahren teilnehmen darf und wenn ja, ob man dem SVS die Verfügung des BLW vom 25. März 1988 noch nachträglich eröffnen muss, damit er von seinen Parteirechten in der vorliegenden Sache Gebrauch machen kann.

a. Die Vorinstanz, das EVD, geht davon aus, dass der SVS nur dann als beschwerdelegitimiert zu betrachten sei, wenn die (provisorische) Aufnahme eines Grundstückes in den Rebbaukataster eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG und Art. 24^{sexies} BV darstelle. Unter einer Bundesaufgabe seien nach Sinn und Zweck grosse Projekte mit schwerwiegenden Eingriffen in die Natur zu verstehen; solche Projekte müssten regelmässig veröffentlicht werden, um den Natur- und Heimatschutzorganisationen eine Beschwerdemöglichkeit zu geben. Die Bestockung eines Grundstückes mit Reben habe aber keine radikale Veränderung der Vegetation wie bei einer Rodung, der Beseitigung der Ufervegetation oder der Erstellung von Bauten ausserhalb von Bauzonen zur Folge. Ferner müsse die Zuteilung eines Grundstückes zum Rebbaukataster nicht veröffentlicht werden, was so zu verstehen sei, dass es sich im vorliegenden Verfahren nicht um den Vollzug einer solchen Bundesaufgabe handle.

b. Der Begriff der Bundesaufgabe gemäss Art. 2 NHG erfährt eine enumerative, nicht aber eine abschliessende Konkretisierung. Danach fallen insbesondere «die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen» (Bst. a), «die Erteilung von Konzessionen und *Bewilligungen*» (Bst. b) und «die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen» (Bst. c) durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe darunter. Die Verpflichtung richtet sich an alle Organe des Bundes, so auch an die Rechtsprechungsorgane (*Fleiner Gerster Thomas*, Kommentar BV, Art. 24^{sexies} Rz. 12 ff.; [BGE 112 Ib 72 E. 3](#); *Nutt Reto*, Das Beschwerderecht ideeller Vereinigungen, insbesondere nach Art. 14 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege, Schweizerisches

Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] Bd. 93/1992, S. 255 ff.; *Gadola Attilio*, Beteiligung ideeller Verbände an Verfahren vor den unteren kantonalen Instanzen - Pflicht oder blosser Obliegenheit, ZBl 93/1992, S. 97 ff.).

c. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die gesamtschweizerischen ideellen Natur- und Heimatschutzvereinigungen nicht im Besitz eines allgemeinen Aufsichts- und Interventionsrechts (BGE 110 Ib 162 E. 2a); die Legitimation ist nur dann gegeben, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht, wie zum Beispiel bei der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, und wenn die Erfüllung dieser Bundesaufgabe zudem mit gewissen Auswirkungen auf die Natur und das Landschaftsbild verbunden ist, sei es bei Rodungsbewilligungen, bei Bewilligungen zur Beseitigung der Ufervegetation, bei fischereipolizeilichen Bewilligungen, bei der Verletzung von Wasserrechtskonzessionen, sowie beim Schutz der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung (Gadola, a.a.O., S. 101/2 mit Hinweisen, BGE 112 Ib 73 E. 3, BGE 116 Ib 121, BGE 116 Ib 208). In der neueren Rechtsprechung (so vor allem in BGE 116 Ib 208 E. 3a, vgl. ferner auch in BGE 117 Ib 99 E. 3) hat das Bundesgericht die Frage offen gelassen, ob das Bundesrecht über den Natur und Heimatschutz diesen Vereinigungen allein aufgrund des Vorbringens, es liege eine Bundesaufgabe vor, die Beschwerdelegitimation zuspreche; ob in einem bestimmten Fall eine Bundesaufgabe vorliege, stelle an sich eine materielle Frage, nicht dagegen eine solche des Eintretens dar.

d. Der Beschwerdeschrift ist zu entnehmen, dass infolge der provisorischen Aufnahme der Grundstücke in den Rebbaukataster Trockenstandorte im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG und damit gleichzeitig auch seltene Vogelarten und Reptilien gefährdet seien. Aus diesem Grunde hat denn auch der Zürcher Vogelschutz am 24. September 1991 gegen die Verfügung der Direktion der öffentlichen Bauten vom 22. Juli 1991 betreffend den Schutz von Naturschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in der Gemeinde W. beim Regierungsrat des Kantons Zürich eine zusätzliche Beschwerde eingereicht, um zu verhindern, dass die erwähnten Grundstücke mit Reben bepflanzt werden. Der Präsident des Regierungsrates des Kantons Zürich hat in der Folge am 6. April 1992 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme dem Antrag des Zürcher Vogelschutzes entsprochen und verfügt, dass auf den umstrittenen Parzellen keine tatsächlichen Veränderungen ohne Bewilligung der Baudirektion vorgenommen werden dürften, das heisst dass die Anpflanzung von Reben zur Zeit untersagt sei, um die dort befindlichen Pflanzen auf den Grundstücken nicht zu gefährden.

e. Diese Ausgangslage macht deutlich, dass der SVS als Verfügungsadressat durch die Verfügung des BLW und durch den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz, wie das EVD in seiner Begründung zutreffend ausführt, unmittelbar berührt ist und ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Ferner geht die Vorinstanz mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) beziehungsweise dem EDI einig, dass die Bepflanzung von Grundstücken mit Reben raumrelevant ist; einzig über das Mass der Relevanz, die massgebend ist für die Beschwerdelegitimation im vorliegenden Fall, besteht keine Einigkeit. Der Lehre und der Rechtsprechung lässt sich zu diesem Punkt entnehmen, Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG und damit auch Gegenstand des Beschwerderechts nach Art. 12 NHG könne nur eine Aufgabe

sein, die einen klaren Bezug zu den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes habe beziehungsweise bei deren Erfüllung der entscheidenden Behörde ein Spielraum zur wertenden Berücksichtigung der Interessen des Natur- und Heimatschutzes zukomme. Es stellt sich daher die Frage, ob ein solcher Bezug bei der Erteilung einer Bewilligung für die Aufnahme von Grundstücken in den Rebbaukataster gegeben ist.

Mit der beabsichtigten Änderung der landwirtschaftlichen Nutzungsart von Wiesland zu Rebbau sind Terrainveränderungen infolge von Grabungen und Terrassierungen und damit auch die Vernichtung wertvoller Trockenstandorte wohl kaum zu vermeiden. Zudem stellt die Anlage neuer Rebberge an diesem Ort auch einen optischen Eingriff in die Landschaft dar, was bei anderen Bewirtschaftungsarten der Urproduktion wohl weniger der Fall wäre, da die Änderung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsart voraussichtlich auf Dauer angelegt ist. Daraus ergibt sich, dass nicht nur erhebliche Interessen des Landschafts-, sondern auch des Biotopsschutzes auf dem Spiele stehen; mit anderen Worten: Es geht nicht nur um die Einführung einer neuen landwirtschaftlichen Nutzungsart, die bis anhin an diesem Ort nicht heimisch war, sondern auch um die allfällige Zerstörung bisher vorhandener intakter Biotope. Ist eine solche Zerstörung nicht von vornherein auszuschliessen, so handelt es sich entgegen der Ansicht der Vorinstanz um einen schwerwiegenden Eingriff in die Natur. Die Natur- und Heimatschutzorganisationen sind daher als beschwerdelegitimiert zu betrachten, damit sie als Partei im Bewilligungs- beziehungsweise Beschwerdeverfahren für die notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat sorgen können.

Ob und in welchem Ausmass Bewilligungen zur Aufnahme von Grundstücken in den Rebbaukataster allenfalls Anlass zur Ausrichtung von Bundesbeiträgen sein können, spielt vorliegend keine Rolle (Art. 3 des BB vom 22. Juni 1979 über Massnahmen zugunsten des Rebbaues, SR 916.140.1). Es ist auch ohne Bedeutung, dass die Art und Weise der landwirtschaftlichen Bepflanzung sonst dem freien Ermessen des Landwirts überlassen und nicht bewilligungspflichtig ist. Ferner stellt der Umstand, dass das Bundesrecht über den Rebbau keine Bestimmung enthält, wonach die Zuteilung eines Grundstückes in den Rebbaukataster im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zu veröffentlichen sei, kein Indiz dar, dass es sich hier um keine Bundesaufgabe handle und dass somit ein Beschwerderecht nach Art. 12 NHG entfalle.

f. Ist der Beschwerdeführer folglich legitimiert, am Verfahren von Anfang an teilzunehmen, so sind der angefochtene Entscheid der Vorinstanz und die Verfügung des BLW aufzuheben und die Sache an die Bewilligungsbehörde, das BLW, zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen. Gleichzeitig ist dem Beschwerdeführer und allen anderen gesamtschweizerischen ideellen Natur- und Heimatschutzvereinigungen Gelegenheit zu geben, sich auch schon im erstinstanzlichen Verfahren der Aufnahme der hier im Streit liegenden Grundstücke in den Rebbaukataster zu

widersetzen. Zu diesem Zwecke ist das Gesuch um Erteilung einer Bewilligung für die Aufnahme eines Grundstückes in den Rebbaukataster in geeigneter Weise zu publizieren.

3. Ob darüber hinaus eine allgemeine Pflicht zur Publikation von Bewilligungsgesuchen für die Aufnahme von Grundstücken in den Rebbaukataster besteht, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. oben E. 2.c) darf man aber eher annehmen, dass keine generelle Verpflichtung besteht, jedes Aufnahmegesuch zu publizieren; anders verhielte es sich einzig dann, wenn berechtigter Anlass bestünde - ähnlich wie hier -, es würden in einem konkreten Fall Interessen des Natur- und Heimatschutzes verletzt. In einem solchen Fall käme die Bewilligungsbehörde wohl kaum darum herum, das Bewilligungsgesuch zu publizieren und den interessierten Natur- und Heimatschutzorganisationen ein Einsprache- und Beschwerderecht einzuräumen.

4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer hat aber, nachdem er obsiegt, Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten; diese Entschädigung wird für das Verfahren vor dem EVD und vor dem Bundesrat pauschal auf Fr. 2 000.- festgesetzt (Art. 64 VwVG; Art. 8 der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0).

JAAC 58.13 - Entscheid des Bundesrates vom 11. November 1992

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	58
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 060

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.