

Bericht

des

Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die
Beschwerde des Kantons Luzern über Vollziehung von
Art. 14 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dezember 1872.

(Vom 24. März 1882.)

Tit.

Unterm 19. April 1881 hat der Bundesrath die Genehmigung der ihm von dem Direktorium der schweizerischen Centralbahn vorgelegten Pläne über die im Bahnhof Luzern in Folge Einführung der Gotthardbahn in denselben nöthig gewordenen Aenderungen an den Hochbauten ausgesprochen. Unter Bezugnahme auf diesen Beschluß richtete der Regierungsrath des Kantons Luzern auf Anregung des dortigen Stadtraths am 13. Juni 1881 die Anfrage an den Bundesrath, ob damit die vorher der Ausführung jener Baupläne entgegengestellten städtischen Bauentscheide aufgehoben sein sollen, und wenn ja, auf welche bundesgesetzliche Bestimmungen diese Aufhebung sich stütze. Der Bundesrath hat diese Anfrage mit Schlußnahme vom 23. Juni bejaht, mit dem Beifügen, daß er sich diesfalls auf den Art. 14 des Eisenbahngesetzes vom 23. Dezember 1872, dessen zwei erste Lemmata folgendermaßen lauten :

„Der Bauplan ist dem Bundesrathe in seiner Gesamtheit, sowie in den Einzelheiten zur Genehmigung vorzulegen. Diese ist namentlich erforderlich für das Bahntrace, die Stationen sammt deren Einrichtung, sowie für sämtliche größere Bauobjekte, einschließlich der wichtigern Hochbauten.

„Die Gesellschaft soll jeweilen vor Beginn der Bauarbeiten die nöthigen Planvorlagen machen. Nachherige Abweichungen von diesen Plänen sind nur nach neuerdings eingeholter Genehmigung gestattet. Der Bundesrath wird den betreffenden Kantonsregierungen und durch deren Vermittlung auch den Lokalbehörden Gelegenheit geben, bezüglich des Trace, der Gestaltung der Wegübergänge, der Lage der Stationen und der Verbindungsstraßen u. s. w. ihre Interessen geltend zu machen. Der Bundesrath wird dabei seinerseits die militärischen Interessen gebührend wahren.“

— und auf die bisher unbestritten gebliebene Praxis berufe, in welch' letzterer Beziehung darauf aufmerksam gemacht wurde, daß ein bezüglicher Entscheid in dem Geschäftsbericht von 1876 hervorgehoben worden sei, ohne daß im Schoße der Bundesversammlung entgegenstehende Ansichten zu Tage getreten wären.

Diese Schlußnahme kann der Regierungsrath des Kantons Luzern nicht für richtig anerkennen, und er verlangt darüber mit Eingabe vom 14. Dezember 1881 einen Entscheid der hohen Bundesversammlung. Allerdings — sagt er — sind mittlerweile die Hochbauten im Bahnhof Luzern nahezu vollendet worden; „dagegen hat zweifellos die vorwüfliche Frage eine über ihre direkte Veranlassung hinausgehende Bedeutung.“

Die besondern Ausführungen der Regierung, welche ihrem wesentlichen Inhalt nach mit einer im V. Band der Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege, Seite 342 ff., abgedruckten Abhandlung des Herrn Fürsprech Dr. Weibel in Luzern übereinstimmen, gipfeln sich in folgenden Behauptungen:

1. Der Artikel 14 des Eisenbahngesetzes habe keinen andern Sinn, als daß dem Bundesrathe die Genehmigung der Stationen in Hinsicht auf die Anforderungen des Verkehrs und der Betriebssicherheit zustehen solle. Deshalb sei auch nur von den wichtigeren Hochbauten die Rede und im zweiten Absatz eine Vernehmlassung der Kantone und der Lokalbehörden bloß mit Bezug auf die Lage der Stationen etc. vorbehalten. Hätte man dem Bundesrath auch einen Entscheid über die orts- und feuerpolizeilichen Verhältnisse zuweisen wollen, so hätte des Rechts der Vernehmlassung hierüber ausdrücklich gedacht werden müssen.

2. Die Uebertragung eines Genehmigungsrechts in letzterer Beziehung an den Bundesrath würde an die Stelle wohlgeordneter kantonaler Vorschriften das willkürliche Ermessen der Bundesbehörde setzen.

3. Unter dieser Voraussetzung genössen die Eisenbahnen überdem einer bevorrechteten Stellung, welche mit der Einreihung ihrer Hochbauten in die kantonalen Feuerassekuranzen nicht harmoniren würde und auch mit der Gleichberechtigung aller Einwohner vor dem Gesez unvereinbar wäre.

4. Im Uebrigen dürfte es für die Organe des Bundes einfach nicht möglich sein, eine ausreichende Prüfung aller in die orts- und feuerpolizeilichen Kompetenzen einschlagenden Verhältnisse vorzunehmen.

5. Endlich sei die Verwaltung der Centralbahn nicht bloß vor, sondern auch seit dem Erlaß des Eisenbahngesezes von 1872 jeweilen mit ihren Bauplänen zunächst an die lokalen Behörden gelangt, und es habe dieselbe erst dann auf die Kompetenz der Bundesbehörden abgestellt, als die Genehmigung der lokalen Autoritäten einmal verweigert worden sei.

Die Beschwerde entbehrt eines thatsächlichen Untergrundes sofern, als die Bahnhofweiterung in Luzern, wie die Regierung selbst sagt, fast zu Ende geführt und auch kein Begehren gestellt ist, welches allenfalls die Sistirung der noch rükständigen Bauten zum Zwecke hätte. Sie wendet sich auch nicht etwa gegen den Beschluß, mit welchem am 19. April 1881 die betreffenden Pläne genehmigt worden sind, sondern nur und allein gegen die ihr auf besonderes Begehren später bekannt gegebene Motivirung desselben, welche nach Ansicht der Regierung von Luzern auf einer unrichtigen Auslegung einer Gesezesstelle beruht. Es handelt sich also in Wahrheit um eine authentische Gesezesinterpretation, die mit Rücksicht auf künftig mögliche Fälle verlangt wird. Dazu ist aber die Bundesversammlung nicht da, und wir beantragen von diesem Standpunkt aus, überhaupt auf die Eingabe der Regierung von Luzern nicht einzutreten.

Für den Fall indessen, daß Sie zur materiellen Behandlung der Angelegenheit schreiten sollten, gestatten wir uns zunächst, die in der Eingabe der Regierung von Luzern vom 14. Dezember angegebenen thatsächlichen Verhältnisse einigermaßen zu vervollständigen. Die Bauten im Bahnhof Luzern, um welche es sich handelte, waren:

- 1) eine Vergrößerung des Personenaufnahmegebäudes durch seitliche Anbauten, und gewisse Aenderungen in der Eintheilung der innern Räume;
- 2) die Versezung eines Güterschuppens, und
- 3) die Herstellung eines Rangiergeleises über die Moosstraße bis zur Obergrundstraße.

Von den städtischen Behörden ist nun vom bau- und feuerpolizeilichen Standpunkt aus eingewendet worden, daß man sich entgegen den Bestimmungen des Art. 19 der städtischen Bauordnung weder die Erweiterung des Aufnahmegebäudes (der „Holzbarake“), noch die Versetzung des Güterschuppens gefallen lassen müsse. Mit mehr Eifer vertreten waren aber die Einwürfe allgemeiner Art: Die Planvorlage habe in Luzern eine allgemeine Enttäuschung bereitet. Schon seit Jahren sei man damit getröstet worden, daß mit Eröffnung der Gotthardbahn die traurigen Zustände im Bahnhof eine durchgreifende Verbesserung erfahren werden; und nun beabsichtige man, das bisherige Provisorium nicht bloß beizubehalten, sondern demselben noch eine weitere Ausdehnung zu geben. Speziell die projektierte Neueintheilung einzelner Räume im Aufnahmegebäude sei ganz fehlerhaft; die Anlage eines Rangiergeleises bis zur Obergrundstraße so „ungeheuerlich“, daß die Bevölkerung darüber empört sei, daß man ihr so etwas auch nur vorzuschlagen wage. In der von unserm Eisenbahndepartement angeordneten Konferenz zwischen den am Bahnhof Luzern beteiligten Eisenbahngesellschaften und den kantonalen und städtischen Behörden traten die aus der Bauordnung herbeigeholten Einwendungen noch mehr in den Hintergrund. „Beim Moosstraßenübergang“, erklärte die Abordnung der Stadt, „liege der Streit; Luzern könnte sich am Ende über die andern Punkte mit den Bahnen schon verständigen. Wenn diese aber erklären, daß sie nicht nachgeben mit Bezug auf das Ausziehgeleise, so haben die Verhandlungen eigentlich keinen Zweck mehr und man werde eben abstellen müssen auf den Entscheid des Bundesrathes.“ Der Vertreter der Regierung äußerte sich in ähnlicher Weise; und auch die anlässlich der von uns angeordneten Erhebungen auf dem Lokal zu den Akten gefallenen Voten der Vertreter der Lokalbehörden tragen denselben Charakter: das formelle Recht, das man hat oder zu haben glaubt, soll Ansprüche stützen, mit Bezug auf welche das ausschließliche Entscheidungsrecht des Bundesrathes an sich auch heute nicht angezweifelt wird.

Der Bundesrath hat über diese Ansprüche nicht entscheiden können ohne die gleichzeitige Erledigung der von baupolizeilicher Seite erhobenen Anstände, welche alternativ auf die Situirung von Aufnahmegebäude und Güterschuppen und auf die Konstruktionsart der beiden Bauten gingen. Mußte man in ersterer Beziehung den Ansprüchen von Luzern Rechnung tragen, so war eine weitgehende Aenderung der Geleiseanlagen erforderlich, welche, trotz unverhältnißmäßiger Mehrkosten, den wirklichen Absichten der lokalen Behörden doch nicht in ausreichender Weise Rechnung trug; wollte man an Stelle von Riegel- und Holzbau die Erstellung

steinerner Umfassungsmauern vorschreiben, so mußte man den Standpunkt verlassen, den der Bundesrath bisher immer eingehalten hat, daß im Wesentlichen die Rücksichten auf die Bedürfnisse und die Sicherheit des Betriebs bei Prüfung von Eisenbahnbauplänen im Vordergrund stehen sollen.

Es ist im speziellen Fall mit besonderer Sorgfalt untersucht worden, wie weit man in der einen und der andern Richtung gehen könne; die Bedingungeu, welche dem Beschluß über die Genehmigung der Baupläne vom 19. April angefügt wurden, geben Zeugniß, daß man sich in der That nicht begnügte mit den Vorschlägen der Bahngesellschaften; und eine Vergleichung der durch den erwähnten Beschluß sanktionirten Verhältnisse mit der luzernischen Bauordnung und speziell dem Art. 19 derselben dürfte zeigen, daß der Bundesrath in Ausübung der ihm streitig gemachten Kompetenzen in der That nicht weiter ging, als der Regierungsrath des Kantons Luzern an der Hand der dort bestehenden besondern Vorschriften auch hätte gehen können.

Ein solcher Nachweis selbst gehört indessen nicht hieher. Der Streit ist nicht, ob der Bundesrath kantonale Anordnungen gehörig beobachtet habe, sondern ob er gehalten sei, denselben bei der Prüfung von Bauplänen der Eisenbahngesellschaften den Vortritt zu lassen. Trotz der bestechenden Motive, welche die Regierung von Luzern für diese Ansicht aufgeführt hat, können wir dem Standpunkt dieser nicht beipflichten.

Zunächst nicht aus formellen Gründen. Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1872 hat den Eisenbahnen in der That eine besondere Stellung eingeräumt, aus welcher ganz unzweifelhaft hervortritt, daß die Wahrung aller auf den Bauplan Bezug habenden öffentlichen Interessen ohne alle Ausnahme dem Bunde zusteht, wie ja selbst der Schutz der damit in Konflikt gerathenden Privatrechte durchaus der Sphäre der kantonalen Gerichte entrückt und den Schätzungskommissionen, resp. dem Bundesgericht übertragen ist. Eine bevorrechtete Stellung der Eisenbahnen im Sinne eines Privilegiums liegt aber darin nicht.

Der Bundesrath soll in seinen Entscheidungen nicht an die in den Kantonen bestehenden verschiedenen Vorschriften gebunden sein, sondern, gerade um der sonst vorhandenen Möglichkeit ungleicher Behandlung unter sich ähnlicher Verhältnisse zu entgehen, nur die Vernehmlassung der kantonalen und lokalen Behörden hören, allerdings, wie wir voraussetzen, in der Meinung, daß denselben in vernünftiger Weise Rechnung getragen werde. Eine

Grenze aber, bis wie weit hinab oder hinauf dieses Genehmigungsrecht des Bundes reicht, ist nicht gezogen und hat nicht gezogen werden wollen.

Diese Auffassung des Art. 14 des Eisenbahngesetzes entspricht ganz der bisherigen Handhabung desselben; wir verweisen wiederholt auf das auch in der Beschwerdeschrift angeführte besondere Präjudiz im Geschäftsbericht von 1876 (Bundesblatt 1877, Band II Seite 190), sowie ferner auf folgende Aeußerungen, welche mit Rücksicht auf die Vollziehung des Art. 14 in den Geschäftsberichten weiter enthalten sind, ohne daß jemals ein Widerspruch sich dagegen erhob.

- a. Geschäftsbericht von 1874 (Bundesblatt 1875, Band II, Seite 479), anlässlich der Berichterstattung über die Aufhebung einer kantonalen Bauinhibition:

„Die Wahrung öffentlicher Interessen aber hat bei Eisenbahnbauten nach Maßgabe von Art. 14 des Eisenbahngesetzes einzig durch den Bundesrath nach Anhörung der Kantonsregierung und durch deren Organ der Gemeindebehörden zu geschehen.“

- b. Geschäftsbericht von 1875 (Bundesblatt 1876, Band II, Seite 515):

„Aus den im vorigen Geschäftsbericht erörterten Gründen wurden 8 von kantonalen Behörden ertheilte Bauverbote aufgehoben.“

Ferner *ibid.* Seite 518:

„In analoger Weise, wie den kantonalen Behörden keine Einwirkung auf den Bahnbau aus dem Titel verletzter Privatrechte gestattet wurde, hoben wir auch eine auf ein kantonales Straßengesetz gestützte Verfügung (wonach die Sezsteine einer plangemäß gebauten Barrierenvorrichtung hätten zurückgesetzt werden sollen) auf, da neben der gemäß Art. 14 des Eisenbahngesetzes beim Bundesrath einzuholenden Plangenehmigung nicht noch bei kantonalen Behörden um die Bewilligung für projektirte Straßenübergänge nachgesehen werden müsse, diese Behörden vielmehr durch das Mittel ihrer Kantonsregierung ihre Begehren bei dem Bundesrath anzubringen haben.“

- c. Geschäftsbericht von 1875 (Bundesblatt 1876, Band II, Seite 530):

„Die Genehmigung der vorgelegten Pläne konnte in vielen Fällen ohne Vorbehalt ertheilt werden. Wo die Wahrung der

öffentlichen Interessen dies gebot, wurde die Genehmigung an Bedingungen geknüpft, die zum Theil von den zur Vernehmlassung über die Vorlagen eingeladenen Kantonsregierungen verlangt wurden, zum Theil bei der hiesseitigen Prüfung der Pläne als geboten erschienen. Von 201 Postulaten kantonaler Behörden sind 151 als gerechtfertigt befunden und den Bahnverwaltungen auferlegt worden. Unsere Entscheide, namentlich wenn dieselben wichtigere Anstände und Differenzpunkte betrafen, befriedigten die Beteiligten nicht immer; es wurden sowohl von Bahnverwaltungen, als von Kantonsregierungen und Gemeindebehörden Gesuche und Revisionen von daherigen Beschlüssen gestellt — im Ganzen 6 —, von denen uns jedoch nach nochmaliger reiflicher Prüfung der Sachlage nur ein einziges veranlassen konnte, unsere ursprüngliche Schlußnahme in etwas zu modifiziren.“

Sodann zeigt gerade die Angelegenheit betreffend die Bahnhofserweiterung in Luzern, wie schwierig es wäre, die bundesrätliche Kompetenz zu begrenzen; was auf der einen Seite allenfalls den kantonalen und lokalen Behörden zu beurtheilen überlassen werden könnte, würde in anderer Richtung das Prüfungs- und Genehmigungsrecht des Bundesrathes ganz einfach illusorisch machen.

Auch die Einwendung, daß die Organe des Bundesrathes nicht bis auf die Details der Bahnhofsanlagen gehen können, verfährt nicht; an und für sich schon ist das nicht unmöglich, bei einer gehörigen Unterstützung derselben durch die kantonalen Organe aber auch nicht in jedem Fall nöthig, und dagegen wird sich der Bundesrath nicht vertheidigen müssen, daß er, wenn jene bestehende Gefahren signalisiren, nicht stets in gehöriger Weise einschreitet.

Noch weniger dürfte der Vorwurf willkürlichen Verfahrens gerechtfertigt sein. Es stünden indessen auch dagegen den Kantonen und den Gemeinden die erforderlichen Hilfsmittel zu Gebote; sie haben, wenn sie die Verfügungen des Bundesrathes im speziellen Fall nicht für richtig halten, das Recht der Beschwerde bei der Bundesversammlung. Auch stehen wir nicht an, zu wiederholen, daß wir, soweit das freie Ermessen eintreten muß, dasselbe in der That richtiger in der Hand des Bundesrathes finden, als in derjenigen einer Partei, in welcher Stellung zunächst die Gemeindebehörden und mit ihnen hie und da auch die Kantonsregierungen sich befinden den Bauplänen der Eisenbahnen gegenüber.

Ob die eine oder die andere Bahnverwaltung ihre Baupläne bis vor kurz oder lang jeweilen auch direkte den Gemeindebehörden vorgelegt hat, muß auf die Rechte und Pflichten, welche für den Bundesrath aus dem Gesetz erwachsen, ohne Einfluß sein.

Was endlich den von der Regierung von Luzern weiter hervorgehobenen Punkt betrifft, daß das Genehmigungsrecht des Bundesrathes sich bloß auf die wichtigeren Hochbauten erstreckt, woraus gefolgert werden will, daß alle die Rechte, welche den Kantonen und den Gemeindebehörden in Hinsicht auf geringere Objekte zustehen können, denselben auch bei den wichtigeren Bauten reservirt bleiben müssen, so halten wir diese Logik nicht für richtig, und wir glauben, auf dieselbe dem Wortlaut des Gesetzes gegenüber nicht besonders eintreten zu müssen.

Wir wiederholen daher auch für den Fall des Eintretens auf die Beschwerde den Antrag auf Abweisung derselben.

Genehmigen Sie, Tit., die Versicherung unserer vollkommensten Hochachtung.

Bern, den 24. März 1882.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,
Der Bundespräsident:

Bavier.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Beschwerde des Kantons Luzern über Vollziehung von Art. 14 des Eisenbahngesezes vom 23. Dezember 1872. (Vom 24. März 1882.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1882
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.04.1882
Date	
Data	
Seite	201-208
Page	
Pagina	
Ref. No	10 011 449

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.