Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3199/2006
{T 0/2}

Urteil vom 7. März 2007

Mitwirkung: Richter Beat Forster (Vorsitz); Richterin Florence Aubry Girardin; Richter Markus Metz; Gerichtsschreiberin Susanne Kuster Zürcher.

1. A._____
2. B._____
3. C._____
4. D._____
5. E._____

Beschwerdeführende,
alle vertreten durch Advokat René Brigger,

gegen

Basler Verkehrs-Betriebe (BVB),
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr (BAV),
Vorinstanz,

betreffend
Automobil- und Trolleybuskonzession Basel-Stadt, Verfügung des BAV vom 4. Mai 2005.

Sachverhalt:

A. Die Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) besitzen die Konzession Nr. 78 zur regelmässigen, gewerbsmässigen Personenbeförderung mit Motorfahrzeugen (hiernach: Konzession Nr. 78), die das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 18. Mai 1990 erteilt hatte. Die Konzession Nr. 78 ist vom Bundesamt für Verkehr (BAV) am 1. Mai 2000 in angepasster Form erneuert worden und hat Gültigkeit bis zum Fahrplanwechsel im Dezember 2010.

Die BVB sind ausserdem Inhaber einer Konzession für die regelmässige, gewerbsmässige Beförderung von Personen mit Trolleybussen (hiernach: Trolleybuskonzession), die vom UVEK am 18. Dezember 1980 erteilt worden ist und bis zum 31. Dezember 2010 gültig ist. Diese Trolleybuskonzession umfasste ursprünglich die Linien 31, 33 und 34.

Mit Schreiben vom 3. sowie vom 9. Dezember 2004 ersuchten die BVB das BAV um Änderung der Konzessionen per 12. Dezember 2004. Die BVB beantragten dabei nebst einigen weiteren, vorliegend nicht relevanten Anpassungen, Teilstrecken der bisherigen Dieselbuslinie 30 und der Trolleybuslinie 33 in neuer Linienführung zu verknüpfen und die beiden neuen Linien 30 und 33 mit Dieselbussen betreiben zu dürfen.

B. Das BAV eröffnete mit Schreiben vom 9. Dezember 2004 ein Vernehmlassungsverfahren, wobei verschiedene Stellen des Bundes und der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sowie das Regierungspräsidium Freiburg i. Br. zur Stellungnahme eingeladen wurden. Bereits am 7. Dezember 2004 hatten A._____, B._____, C._____ und D._____ einen gemeinsamen Antrag gestellt auf Verfahrensbeteiligung und Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren. Am 15. Dezember 2004 ersuchten die gleichen Personen das BAV um Erlass von vorsorglichen Massnahmen zur Verhinderung «weiterer konzessionswidriger Massnahmen» durch die BVB. Das BAV lehnte dieses Gesuch mit Verfügung vom 23. Dezember 2004 ab. Die Gesuchsteller reichten dagegen Beschwerde beim UVEK ein. Das BAV beantragte in der Folge, auf die Beschwerde sei wegen fehlender Legitimation der Gesuchsteller bzw. dem Vorliegen einer Popularbeschwerde nicht einzutreten. Diese zogen ihre Beschwerde am 3. Juni 2005 zurück.

Die bereits genannten Personen sowie zusätzlich E._____ nahmen sodann mit Eingabe vom 7. Januar 2005 an das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt Stellung zum Gesuch der BVB auf Konzessionsänderung. Dieser Vernehmlassung war insbesondere auch eine Stellungnahme des Komitees «ProTrolleybus» bzw. des Initiativkomitees «Ja zum Trolleybus» beigefügt.

C. Am 4. Mai 2005 genehmigte das BAV das Gesuch der BVB. Danach umfasst die Konzession Nr. 78 neu auch die neuen Linien 30 und 33 (Ziff. 1 der Verfügung). Gleichzeitig verfügte das BAV eine Änderung der Trolleybuskonzession, welche nun nur noch die Linie 31 umfasst (Ziff. 2 der Verfügung). Die BVB wurden verpflichtet, auf der Linie 31 ausschliesslich Trolleybusse einzusetzen; ein Mischbetrieb mit Dieselbussen wurde ausdrück-

lich untersagt (Ziff. 3 der Verfügung). Zudem entzog das BAV einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung (Ziff. 4 der Verfügung).

D. Dagegen haben A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____ (hiernach: Beschwerdeführende) am 6. Juni 2005 Beschwerde beim damals noch zuständigen UVEK erhoben.

Die Beschwerdeführenden beantragen, die Verfügung vom 4. Mai 2005 sei «zurückzuweisen». Gleichzeitig sei festzuhalten, dass die Trolleybuskonzession in vollem Umfang (mit Ausnahme der Linie 34) für die Restlaufzeit der Konzession gelte. Im Sinne von Eventualanträgen wird Folgendes verlangt: Die neu eingeführten Linien 30 und 33 seien aus der Konzession Nr. 78 zu streichen und dafür in die Trolleybuskonzession aufzunehmen, wobei auch ein Betrieb mit Hybridbussen zu erlauben sei. Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung, wonach die Trolleybuskonzession nur noch die Linie 31 umfasse, sei ersatzlos zu streichen, während Ziff. 3 so zu ergänzen sei, dass auf den (wieder) mit Trolleybussen zu führenden Linien 30 und 33 der Einsatz von Hybridbussen möglich sei.

Betreffend Beschwerdelegitimation machen die Beschwerdeführenden geltend, sie seien stärker betroffen als die Mehrheit der anderen Kantonseinwohner; ihre Eingabe sei keine Popularbeschwerde. Die Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 wohnten an Strassen, welche an der (neu geführten) Linie 33 lägen, die nun nicht mehr mit Trolleybussen, sondern mit Dieselbussen betrieben werde. Der Beschwerdeführer 5 sei zudem Hauseigentümer und daher auch in seinen dinglichen Rechten von grösseren Schadstoffausstössen und stärkeren Lärmemissionen belastet. Die Beschwerdeführer 1 und 2 seien beide Mitglieder des Initiativkomitees «Ja zum Trolleybus». Der Beschwerdeführer 2 sei zudem Grossrat und habe sich in einer Interpellation für diese Sache engagiert. Bei allen fünf Beschwerdeführenden lägen somit spezielle Interessen vor. Sollte wider Erwarten die Legitimation der Beschwerdeführenden abgelehnt werden, werde ein faires kontradiktorisches Verfahren verunmöglicht und es könnten gewisse Rechtsfragen nie geprüft werden.

In materieller Hinsicht bringen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen vor, die Umstellung des Betriebes von Trolleybussen auf Dieselbusse widerspreche Zweckmässigkeits-und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und verletze das Umweltschutz- und Raumplanungsrecht. Insbesondere auf der Linie 33 führten die Änderungen zu einer weiteren Zunahme der Lärm- und Luftbelastung in einem bereits vorbelasteten Gebiet, ohne dass entsprechende Untersuchungen getätigt worden seien.

E. Das BAV (Vorinstanz) beantragt in seiner Beschwerdeantwort vom 15. November 2005 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung bringt die Vorinstanz unter anderem vor, es sei zwar unbestritten, dass der Trolleybusverkehr umweltfreundlicher als jener mit Dieselbussen sei. Es bestehe aber keine gesetzliche Grundlage, wonach in städtischen und damit besonders belasteten und dicht besiedelten Gebieten kein motorisierter Verkehr zuzulassen sei. So hätten beispielsweise die höheren Lärmimmissionen durch Dieselbusse bei Abschnitten mit ohnehin hohen Verkehrs- und Lärmbelastungen praktisch keine Auswirkungen auf die Lärmbelastung.

Die in den eingereichten Unterlagen erwähnten (weiteren) Emissionen hätten zudem keine direkten gesundheitlichen Folgen für die Menschen vor Ort, sondern beeinflussten das globale Klima.

F. Die BVB (Beschwerdegegnerin) schliesst sich in ihrer Stellungnahme vom 13. Januar 2006 den Ausführungen der Vorinstanz an und weist zusätzlich darauf hin, dass sie mit der Änderung der verschiedenen Buslinien entsprechend den politischen Vorgaben des Kantons Basel-Stadt sowie den Bedürfnissen der Fahrgäste gehandelt habe.

G. Die Beschwerdeführenden bekräftigen in ihrer Replik vom 4. Mai 2006 im Wesentlichen die bereits in der Beschwerdeschrift vorgebrachten Rügen. Ergänzend bringen sie insbesondere vor, dass die Immissionsgrenzwerte der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) in den meisten Strassenzügen (in Basel) überschritten seien. In der Z_____strasse etwa seien sogar die Alarmwerte erreicht. Daher seien die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land verpflichtet, Massnahmen zur Einschränkung des Lärms einzuleiten.

H. Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz halten mit Eingaben vom 15. Juni bzw. 30. Juni 2006 an ihren Standpunkten fest.

I. Per 1. Januar 2007 hat das Bundesverwaltungsgericht das Beschwerdeverfahren zuständigkeitshalber vom UVEK übernommen.

J. Mit Schreiben vom 15. Februar 2007 stellen die Beschwerdeführenden ein Gesuch um Sistierung des Verfahrens.

K. Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen des BAV und zur Übernahme des vorliegenden Verfahrens vom UVEK zuständig (Art. 53 Abs. 2 i.V.m. den Art. 31 ff. VGG des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2002 [VGG, SR 172.32]).

2. Die Beschwerdeführenden haben am 15. Februar 2007 ein Gesuch um Verfahrenssistierung eingereicht. Sie begründen das Gesuch mit der im Kanton Basel-Stadt vorgesehenen Volksabstimmung über eine Initiative «Ja zum Trolleybus (Trolleybusinitiative)» Nach Ansicht der Beschwerdeführenden wird die Abstimmung allenfalls bereits im Juni 2007 stattfinden. Je nach Ausgang der Abstimmung werde der Beschwerderückzug in Betracht gezogen.

2.1 Eine Sistierung des Beschwerdeverfahrens muss durch zureichende Gründe gerechtfertigt sein (André Moser / Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, Rz. 3.11), andernfalls wäre von einer mit dem Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) nicht zu vereinbarenden Rechtsverzögerung auszugehen (BGE 130 V 90 E. 5). Eine Verfahrenssistierung fällt insbesondere dann in

Betracht, wenn ein anderes Verfahren hängig ist, dessen Ausgang für das zu sistierende von präjudizieller Bedeutung ist (BGE 123 II 1 E. 2b, BGE 122 II 211 E. 3e). Ein anderer Sistierungsgrund kann darin gesehen werden, dass Verhandlungen betreffend eine allfällige einvernehmliche Lösung zwischen den Beteiligten aufgenommen wurden, wobei die konkrete Verhandlungsbereitschaft aller Beteiligten vorauszusetzen ist und die Verhandlungen darauf abzielen müssen, eine Lösung herbeizuführen, die das Beschwerdeverfahren zumindest teilweise gegenstandslos werden lässt (vgl. MOSER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 3.11). Eine Sistierung ist auch zulässig, wenn sie aus anderen wichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen entgegenstehen (Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1995 136 E. 2, mit Hinweisen). Beim Entscheid darüber, ob das Verfahren zu sistieren ist, steht dem Richter ein erheblicher Ermessensspielraum zu (BGE 119 II 386 E. 1b).

2.2 Vorliegend kommt dem Ausgang der Volksabstimmung keine präjudizierende Wirkung auf das vorliegende Verfahren zu. Weiter ist der Zeitpunkt der Volksabstimmung unklar, dessen Ausgang und das Verhalten der Beschwerdeführenden ungewiss. Zudem ist das Konzessionsänderungsgesuch bereits am 3. bzw. 9. Dezember 2004 anhängig gemacht worden und die Streitsache vor dem Bundesverwaltungsgericht ist spruchreif, wobei wie die nachfolgenden Erwägungen ergeben werden die Beschwerdeführenden gar nicht beschwerdebefugt sind. Eine weitere Verfahrensverzögerung allein gestützt auf die theoretische Möglichkeit eines Beschwerderückzuges erscheint mit dem Beschleunigungsgebot nicht vereinbar und das Sistierungsgesuch ist abzuweisen.

3. Zur Beschwerde legitimiert ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung oder Änderung hat (Bst. c). Das Bundesverwaltungsgericht wendet bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation das Recht von Amtes wegen an und ist dabei nicht an die Vorbringen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.1 Die von den Beschwerdeführenden aufgeworfene Frage, ob eine frühere Trolleybuslinie neu mit Dieselbussen betrieben werden kann, ist betrieblicher Natur. In BGE 129 II 331 (E. 2.1. und 2.2.) hat das Bundesgericht für den Bereich der Flughafenkonzessionen entschieden, dass eine Betroffenheit von betrieblichen Auswirkungen eines Werkes nicht im Konzessionserteilungsverfahren geltend zu machen ist, sondern im Verfahren zur Genehmigung des Betriebsreglements des Flughafens (vgl. auch BGE 127 II 306 E. 7b). Im vorliegenden Fall ist daher vorab die Frage zu beantworten, ob den vom Betrieb einer Buslinie Betroffenen grundsätzlich ein Beschwerderecht gegen eine Verfügung zur Erteilung oder Änderung einer Konzession zur gewerbsmässigen Personenbeförderung auf der Strasse zustehen kann.

Gemäss dem Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (Personenbeförderungsgesetz,

PBG [SR 411.10]) existiert im Fall der Konzessionierung und des Betriebs von Buslinien im Gegensatz zum Flughafenbereich kein zweigeteiltes Verfahren, wonach die Aspekte der Konzessionierung gesondert von jenen des Betriebs festzulegen und in allenfalls daran anschliessenden unterschiedlichen Rechtsmittelverfahren zu behandeln wären. Die vorliegend angefochtene Konzessionsverfügung verleiht der Beschwerdegegnerin infolgedessen nicht nur das Recht zum Betrieb von Buslinien und verpflichtet sie zur Führung eines ordnungsgemässen Betriebs, sondern legt im Einzelnen auch verschiedene betriebliche Aspekte wie insbesondere die konkrete Linienführung und die Haltestellen der konzessionierten Buslinien fest. Wer sich somit durch den Betrieb der Buslinien betroffen fühlt, hat einzig im Rahmen des Konzessionserteilungs- bzw. -änderungsverfahrens die Möglichkeit zur Einbringung seiner Rechtsschutzinteressen. Die Parteieigenschaft der Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren sowie ihre Legitimation zur hier zu behandelnden Beschwerde können aus diesem Grund nicht zum Vornherein ausgeschlossen werden.

3.2 Die Beschwerdeführenden haben am 7. Dezember 2004 einen Antrag an die Vorinstanz auf Verfahrensbeteiligung wie auch auf Einbezug in das Vernehmlassungsverfahren gestellt. Die Vorinstanz hat in der Folge das erwähnte Schreiben der Beschwerdeführenden dem Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt zugestellt, damit dieses die Beschwerdeführenden in das Vernehmlassungsverfahren im Sinne seiner Zuständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 der Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (VPK, SR 744.11) einbeziehe. Ausserdem haben die Beschwerdeführenden am 15. Dezember 2004 einen Antrag auf Erlass von vorsorglichen Massnahmen zur Verhütung von konzessionswidrigen Massnahmen gestellt, auf den die Vorinstanz am 23. Dezember 2004 eingetreten ist. Die Vorinstanz hat daraufhin entschieden, dass das Interesse der Beschwerdeführenden am Erlass einer Verfügung über vorsorgliche Massnahmen gegeben sei; dieses Interesse ergebe sich e contrario aus der Anhörungspflicht interessierter Kreise gemäss Art. 13 VPK in Verbindung mit Art. 21 VPK. Es sei daher legitim, die vom Rechtsanwalt der Beschwerdeführenden vorgebrachten Anliegen im Rahmen des Konzessionsverfahrens zu berücksichtigen. Damit hat die Vorinstanz den Vorbringen der Beschwerdeführenden die gleiche Bedeutung zugemessen, wie sie 32 Abs. 1 VwVG für die Parteivorbringen vorsieht. Die Beschwerdeführenden sind vom BAV daher zumindest faktisch als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG behandelt worden. Daran ändert auch nichts, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführenden in der angefochtenen Verfügung selbst nicht ausdrücklich als Verfahrensbeteiligte bezeichnet hat, denn in den Erwägungen ist sie auf die vorgebrachten Argumente und gestellten Anträge tatsächlich eingegangen und hat sie wenn auch nicht ausdrücklich abgewiesen. Konsequenterweise ist die angefochtene Verfügung den Beschwerdeführenden auch nicht bloss zur Kenntnis zugestellt, sondern formal eröffnet worden. Somit ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Voraussetzung von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG erfüllt.

3.3 In Bezug auf das Vernehmlassungsverfahren gemäss Art. 21 Abs. 2 VPK stellt sich allenfalls noch die Frage, ob ein solches Vernehmlassungsverfahren mehr als nur konsultative Bedeutung hat und damit ähnliche Wirkung wie die im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) oder im Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0) vorgesehenen Einspracheverfahren entfalten kann, insbesondere im Hinblick auf eine spätere Beschwerdelegitimation (Art. 18*f* EBG und Art. 37*f* LFG). Dies braucht allerdings vorliegend nicht beantwortet zu werden, weil die verfügende Behörde auch in diesen besonderen Fällen vorgängig prüfen muss, ob eine natürliche oder juristische Person Partei im Sinne von Art. 6 VwVG ist. Somit hätte die Vorinstanz auf jeden Fall untersuchen müssen, ob die zu erlassende Verfügung die heutigen Beschwerdeführenden in eigenen Rechten und Pflichten berühren und ihnen aus diesem oder einem anderen Grund ein Rechtsmittel gegen die Verfügung im Sinne von Art. 48 VwVG zustehen werde. Diese Prüfung hat die Vorinstanz im vorliegenden Fall aber offensichtlich unterlassen. Allein die Tatsache der (freiwilligen) Teilnahme an einem Vernehmlassungsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 VPK vermag für die Annahme der Parteieigenschaft bzw. der Beschwerdelegitimation jedenfalls nicht zu genügen.

3.4 Die angefochtene Konzessionsänderung regelt direkt nur die Rechte und Pflichten der heutigen Beschwerdegegnerin als Konzessionärin, nicht aber diejenigen der Beschwerdeführenden. Somit stellt sich hier einzig die Frage, ob die Beschwerdeführenden aus anderen Gründen beschwerdelegitimiert sind im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG. Fechten nicht der primäre Verfügungsadressat, sondern Drittpersonen die Verfügung an, verlangt die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sind und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Das Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, doch muss es sich um eigene persönliche Interessen der Beschwerdeführenden handeln; auf öffentliche Interessen allein oder die Interessen Dritter können sie sich nicht berufen. Das Interesse der Beschwerdeführenden ist schutzwürdig, wenn ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden kann, d.h. wenn sie durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen ziehen können (BGE 131 II 361 E. 1.2.). Diese Anforderungen sollen die im schweizerischen Recht grundsätzlich nicht vorgesehene Popularbeschwerde ausschliessen (vgl. zum Ganzen BGE 131 II 587 E. 2 und 2.1., BGE 125 I 7 E. 3c, BGE 123 II 376 E.2, BGE 121 II 176 E. 2a).

3.5 Bei der Beurteilung der Parteirechte bzw. der Beschwerdelegitimation Dritter bei Bauprojekten ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine besondere Betroffenheit zu bejahen, wenn vom Betrieb der projektierten Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen ausgehen, die auf dem Grundstück des Beschwerdeführers aufgrund ihrer Art und Intensität deutlich wahrnehmbar sind (Urteile des Bundesgerichts vom

6. Juli 2006, 1E.10/2006, E. 1.4., und vom 20. Dezember 2005, 1A. 148/2005, E. 3.3.; vgl. auch BGE 120 Ib 379 E. 4c sowie im Weiteren BGE 113 Ib 225 E. 1c, BGE 112 Ib 154 E. 3). So hat das Bundesgericht die Überlegungen der kantonalen Vorinstanz geschützt, wonach für die Beschwerdelegitimation auf die zu erwartenden Immissionen auf den betroffenen Grundstücken abzustellen ist. Dabei wurde davon ausgegangen, dass eine Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens um 25% zu einer Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1 dB (A) führt und eine solche gerade noch wahrgenommen wird. Deshalb hat das Bundesgericht die Grenze zur Bejahung der Legitimation bei einer Verkehrszunahme von 10% als angemessen erachtet (vgl. die Urteile des Bundesgerichts vom 20. Dezember 2005, 1A.148/2005, E. 3.5. und 3.6., und vom 7. Juni 2004, 1A.123/2003, E. 3.5.3.). Es stellt sich nun die Frage, ob die geschilderte Praxis auf den hier zu beurteilenden Fall übertragbar ist.

3.6 Vorliegend kann zu Gunsten der Beschwerdeführenden von der Annahme ausgegangen werden, dass sich die vorrangig strittige Umstellung der Linie 33 von Trolley- zu Dieselbussen analog den vom Bundesgericht beurteilten Fällen in verschiedenen Gesichtspunkten wie eine Verkehrszunahme auswirkt: Die seit der Umstellung allenfalls festgestellten zusätzlichen Lärm- und Luftimmissionen können vereinfachend auf den neuen Einsatz von Dieselbussen zurückgeführt werden, weil Trolleybusse ausgewiesenermassen fast geräuschlos fahren und keine Abgasemissionen produzieren. Somit kann auch im vorliegenden Fall die zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung wenigstens analog zur Anwendung gebracht werden. Wenn nun die neuen Fahrten der Dieselbusse im Fall der Linie 33 auf den betroffenen Strassenabschnitten eine Verkehrszunahme von 10% bewirken sollten, wäre demnach davon auszugehen, dass diejenigen Beschwerdeführenden, welche effektiv an den betroffenen Strassen wohnen, die zusätzlichen Luft- und Lärmimissionen deutlich wahrnehmen können. In diesem Falle wären sie im Sinne von Art. 48 VwVG beschwerdelegitimiert und damit auch zu Recht von der Vorinstanz am Verfahren beteiligt worden.

Im Verfahren zur Konzessionsänderung gemäss PBG liegen anders als in den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung behandelten Fällen von Bauprojekten keine projektbezogenen Verkehrszahlen (beispielsweise aus einem Umweltverträglichkeitsbericht) vor, womit sich normalerweise konkrete Aussagen zur zu erwartenden Verkehrs- bzw. Immissionszunahme machen lassen. Es muss daher für die hier vorzunehmende Prüfung darauf abgestützt werden, was die Beschwerdeführenden bezüglich ihrer neuen Belastung konkret vorbringen, wie sich die am Vernehmlassungsverfahren gemäss Art. 21 Abs. 2 VPK beteiligten Fachbehörden zur Frage der zusätzlichen Immissionen geäussert haben und ob allfällige weitere Quellen konkretere Hinweise auf neue Immissionen für die Beschwerdeführenden ergeben. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts ist aber die Beschwerdebefugnis nur dann weit zu ziehen, wenn die Auswirkungen eines Werkes deutlich als solche wahrnehmbar und ohne technisch

aufwendige und kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen des Strassenverkehrs geschieden werden können (BGE 113 Ib 225, E. 1, BGE 112 Ib 154, E. 3).

3.7 Die Beschwerdeführenden bringen in ihrer Beschwerdeschrift zum Aspekt ihrer Legitimation hauptsächlich vor, dass die Beschwerdeführer 1 und 2 Mitglieder des Initiativkomitees «Ja zum Trolleybus» seien und der Beschwerdeführer 2 sich auch als Grossrat per Interpellation für diese Sache engagiert habe. Sie seien stärker betroffen als die Allgemeinheit, weshalb keine Popularbeschwerde vorliege. Ein Blick auf eine Landkarte von Basel-Stadt sowie auf den bei den Akten liegenden Buslinienplan der Beschwerdegegnerin zeigt, dass die Beschwerdeführer 1 und 2 nicht an der hauptsächlich umstrittenen Linie 33 wohnen. Der Beschwerdeführer 2 wohnt zwar in gewisser räumlicher Nähe (geschätzte Luftlinie ca. 100 m, dicht bebautes Gebiet) zur ebenfalls von der Beschwerde tangierten, neu eingeführten Buslinie 30. Zu diesem Aspekt ist allerdings festzuhalten, dass weder geltend gemacht wird, der Beschwerdeführer 2 sei ein Anwohner der Linie 30, noch dass er von mehr Lärm, Dieselruss oder anderen Immissionen aufgrund des Dieselbusbetriebs auf dieser Linie betroffen sei.

Nur nebenbei sei angemerkt, dass die Beschwerdeschrift ausserdem nicht frei von Widersprüchen ist, wenn die gestellten Anträge zwar auch die Buslinie 30 betreffen, aber in der Begründung erklärt wird, «dass hier nur die Aufhebung der Trolleybuslinie 33 angefochten» sei (Ziff. 8a der Beschwerde). Dieser Widerspruch braucht an dieser Stelle jedoch nicht aufgelöst zu werden, da die Beschwerdeführer 1 und 2 jedenfalls aus rein tatsächlichen Gründen für eine besondere Betroffenheit ausser Betracht fallen.

3.8 Die Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 hingegen sind tatsächlich direkte Anwohnende der neuen Dieselbuslinie 33. Eine Betroffenheit hinsichtlich grösserer Schadstoff- und Lärmimmissionen für die zuletzt genannten Personen bzw. die betroffenen Quartiere im Allgemeinen wird zwar verschiedentlich angedeutet, jedoch nicht für die Beschwerdeführenden in ihrer Eigenschaft als Anwohnende konkretisiert. So findet sich beispielsweise in einer Beilage zur Beschwerdeschrift eine Hochrechnung für die von den neuen Dieselbussen zusätzlich emittierten Schadstoffe Stickstoffdioxid (NO_x), flüchtige organische Verbindungen (VOC), Schwefeldioxid (SO_2) sowie (Feinstaub-)Partikel, die sich auf eine Studie des Zweckverbandes Öffentlicher Verkehr Luzern (ÖVL) aus dem Jahr 2002 stützt. Die von den Beschwerdeführenden daraus gezogenen Schlüsse beziehen sich jedoch auf das gesamte Stadtgebiet von Basel. Diese und ähnliche allgemeine Angaben der Beschwerdeführenden, besonders auch zu den geltend gemachten ökologischen Vorteilen des Trolleybus gegenüber dem Dieselbus, führen in Bezug auf eine deutliche Mehrbelastung für die Beschwerdeführenden allerdings nicht weiter.

3.9 Die Beschwerdeführenden machen zur Frage der bestehenden Verkehrsbelastungen widersprüchliche Aussagen. So gehen sie etwa in ihrem Gesuch vom 7. Dezember 2004 zur Verfahrensbeteiligung davon aus, dass in der Stadt Basel Massnahmen für weniger Lärm- und Schadstoffemissionen

notwendig wären, weil in diversen Strassenabschnitten die Immissions- und teilweise die Alarmgrenzwerte überschritten seien. In der Beschwerdeschrift (S. 8) wird sodann erklärt, gerade die Buslinie 33 führe grösstenteils durch vorbelastetes Gebiet. An anderer Stelle jedoch machen sie geltend, dass die alten Trolleybus- und damit zumindest teilweise die neuen Dieselbuslinien durch ruhige Quartiere führten (vgl. Exposé zur Beschwerdeschrift, Teil II, S. 3).

Im Vernehmlassungsverfahren zur Konzessionsänderung hat sich demgegenüber das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit Schreiben vom 30. März 2005 als Fachbehörde für die umweltbezogenen Aspekte des Gesuchs der Beschwerdegegnerin folgendermassen geäussert: Bei einer Umstellung von Trolleybussen auf Dieselbusse erhöhe sich der Anteil der «lauten» Fahrzeuge und somit die Lärmemissionen. Allerdings habe dies bei Abschnitten mit hohen Verkehrs- und Lärmbelastungen praktisch keine Auswirkungen auf die Lärmbelastung. Subjektiv könne das Geräusch eines anfahrenden Dieselbusses als lästiger empfunden werden. Da sich die Beurteilungsgrundlagen für Lärm gemäss der LSV auf jahresdurchschnittliche Verkehrsverhältnisse bezögen, wirkten sich solche «störenden» Einzelereignisse bezüglich der nach LSV zu beurteilenden Lärmbelastung jedoch nur geringfügig aus. Es bestehe kein Grund zur Annahme, dass der Mehrlärm infolge Dieselbusse bezogen auf die jahresdurchschnittliche Lärmbelastung zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen führe. Eine ähnliche Aussage zur Belastungssituation hat auch das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt in seinem Fachbericht vom 18. Januar 2005 gemacht.

Der Strassenlärmkataster des Kantons Basel-Stadt (Ausgabe 2004, einsehbar unter <www.geo-bs.ch/stadtplan_laermkataster.dfm>, besucht am 26. Februar 2006) weist für die Wohnorte der Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 tatsächlich eine bereits vor der Einführung der Dieselbuslinie 33 bestehende hohe Lärmbelastung aus. Am Wohnort der Beschwerdeführerin 3, der X_____strasse ist zu grossen Teilen eine berechnete Lärmbelastung von 61 bis 65 dB (A) und nur an wenigen Einzelstandorten eine solche unter 60 dB (A) ausgewiesen. Am Wohnort der Beschwerdeführenden 4 und 5, an der Y_____strasse, ist eine noch höhere Lärmbelastung ausgewiesen, sie liegt zwischen 66 und 69 dB (A). Diese Werte liegen somit grösstenteils deutlich über dem in Anhang 3 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) ausgewiesenen Immissionsgrenzwert für Wohngebiete der Empfindlichkeitsstufe II von 60 dB (A). Diese Angaben zeigen klar, dass die Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 an bereits vor der Einführung der Buslinie 33 stark bis sehr stark verkehrsbelasteten Strassen wohnen. Ergänzend sei angemerkt, dass bei den Schadstoffen NO_x und Feinstaubpartikel gemäss Angaben des Lufthygieneamts beider Basel auf dem gesamten Stadtgebiet von Basel durchgängig eine deutlich über den jeweiligen Grenzwerten der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1) liegende Belastung festzustellen ist (vgl. <http://www.baselland.ch/index.htm>, besucht am

26. Februar 2006).

Es besteht somit nach dem soeben Ausgeführten für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass, an den Einschätzungen der zitierten Fachbehörden des Bundes und des Kantons Basel-Stadt bezüglich der Vorbelastung und der Auswirkungen der Einführung von Dieselbussen in den betroffenen städtischen Quartieren zu zweifeln. Somit ist für die Beurteilung der Legitimation der Beschwerdeführenden davon auszugehen, dass die zusätzlichen Dieselbusse der Linie 33 angesichts der bereits bestehenden Verkehrsbelastung zu wenig stark ins Gewicht fallen, als dass dies für die Beschwerdeführenden einer Verkehrs- und damit eine Lärm- und Schadstoffzunahme von mindestens 10% gleichkommen könnte. Die Beschwerdeführenden sind somit nicht stärker von Lärm- und Luftbelastungen betroffen als die Allgemeinheit. Es kann aus diesem Grund nicht von einer besonderen Beziehungsnähe zum Streitgegenstand ausgegangen werden, die für die Beschwerdelegitimation von Dritten eine Voraussetzung gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG darstellt.

3.10 Wenn die Betroffenheit der Beschwerdeführenden im vorliegenden Fall als besonders schwer beurteilt werden würde, wäre zudem auch keine sinnvolle Abgrenzung gegenüber einer Popularbeschwerde mehr möglich, die im schweizerischen Recht nur in gesetzlich klar bestimmten Ausnahmefällen vorgesehen ist (BGE 123 II 376 E. 4a, BGE 121 II 176 E. 2a; vgl. demgegenüber z.B. BGE 131 II 253 für den Radio- und Fernsehbereich). Würde im vorliegenden Fall eine besondere Betroffenheit der Beschwerdeführenden anerkannt, hätten konsequenterweise auch weite Teile der übrigen Bevölkerung der Stadt bzw. des Kantons Basel oder gar darüber hinaus ein Beschwerderecht gegenüber der Erteilung oder Änderung der Personenbeförderungskonzessionen: Zwar besteht kein Zweifel daran, dass das gesamte Stadtgebiet von Basel abgesehen vom Lärm beispielsweise auch mit hohen NO_x- und Feinstaubpartikelimmissionen belastet ist; die entsprechenden Immissionen sind nicht örtlich auf wenige Strassenabschnitte beispielsweise an ganz bestimmten Buslinien begrenzt. Solchen Belastungen sind hingegen wie erwähnt nicht nur die Beschwerdeführenden oder allenfalls weitere, genau bestimmbare Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Basel an gewissen Strassenabschnitten ausgesetzt, sondern die gesamte baselstädische Bevölkerung, wenn nicht auch grosse Teile der gesamtschweizerischen Bevölkerung. Es ist in solchen Konstellationen in erster Linie Aufgabe der zuständigen Behörden, für einen gesetzeskonformen Vollzug der einschlägigen Umweltschutzbestimmungen zu sorgen. Die betroffene Bevölkerung kann auf ihr Verhalten mittels Anzeigen und Aufsichtsbeschwerden Einfluss nehmen. Eigentliche Parteirechte stehen ihr dabei jedoch nicht zu (BGE 123 II 376 E. 4b.bb. mit weiteren Hinweisen).

3.11 Die Beschwerdeführenden bringen zur Begründung ihrer Beschwerdelegitimation weiter vor, dass im Konzessionänderungsverfahren gewisse Rechtsfragen nie geprüft werden könnten und somit keine genügende Rechtskontrolle möglich wäre, wenn ihre Beschwerdelegitimation verneint würde. Die Beschwerdeführenden verkennen damit aber, dass eine Be-

schwerdemöglichkeit nur dort vorgesehen sein kann, wo auch ein eigenes, persönliches Rechtsschutzbedürfnis im Sinne der oben erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht (BGE 125 I 7 E. 3c, BGE 123 II 376 E.2 und E. 4, BGE 121 II 176 E. 2a). Ein solches ist jedoch im vorliegenden Fall nicht auszumachen: Nebst den bereits gemachten Ausführungen zur fehlenden besonderen Betroffenheit der Beschwerdeführenden sprechen verschiedene Anhaltspunkte dafür, dass die vorliegende Beschwerde vorwiegend zur Durchsetzung ideeller Interessen zu Gunsten der Erhaltung von Trolleybussen erhoben worden ist. Solche Beweggründe sind zwar zweifellos achtenswert, jedoch liegen sie nicht in eigenen, persönlichen Interessen der Beschwerdeführenden: Einerseits sind zwei der fünf Beschwerdeführenden Mitglieder des Initiativkommitees «Ja zum Trolleybus», das im Kanton Basel-Stadt mit einer Volksinitiative auf politischem Weg gegen die Abschaffung von Trolleybuslinien kämpft. Andererseits führen die Beschwerdeführenden Argumente gegen die Ersetzung der umstrittenen Trolleybus- durch Dieselbuslinien an, die zwar auch Bezüge zu den in Art. 4 PBG verankerten Voraussetzungen für eine Konzessionserteilung oder -änderung haben, jedoch im Kontext der erwähnten Volksinitiative hauptsächlich in politischen Zusammenhängen von Bedeutung sind. Dazu gehören insbesondere allgemeine Überlegungen zur hohen Lärm- und Luftbelastung in Basel, zur angeblich drohenden Verelendung der von den Dieselbussen betroffenen Quartiere oder zur behaupteten besseren Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Trolleybusse. Solche ideell motivierte Vorbringen können im Lichte der erwähnten bundesgerichtlichen Praxis nicht als ausreichende Rechtsschutzinteressen im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG anerkannt werden, sondern sind wie vorliegend mit der Einreichung der Volksinitiative bereits geschehen in die politische Diskussion einzubringen (BGE 123 II 376 E. 4b.bb).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Argumente der Beschwerdeführenden in tatsächlicher Hinsicht nicht ungeprüft geblieben sind: Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nach Art. 21 Abs. 1 VPK haben die Beschwerdeführenden die Gelegenheit wahrgenommen, ihre Anliegen hinsichtlich Konzessionsänderung einzubringen. Diese sind von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht nur wiedergegeben, sondern auch eingehend in ihre Erwägungen einbezogen worden. Wenn auch das Vernehmlassungsverfahren nicht einen vollen Ersatz für ein Rechtsmittelverfahren, wie es die Beschwerdeführenden anstreben, bieten mag, so hat es den Beschwerdeführenden doch die Möglichkeit zur Mitwirkung geboten.

3.12 Es ist somit festzustellen, dass die Beschwerdeführenden nicht über die Popularbeschwerde hinaus in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Die Vorinstanz hat sie demnach zu Unrecht als Partei ins Verfahren einbezogen. Weil die Rechtsmittelbehörde von Amts wegen zu prüfen hat, ob die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind und auf die Beschwerde eingetreten werden kann, ist sie durch die rechtswidrige Vorgehensweise der Vorinstanz nicht gebunden (vgl.

BGE 127 V 1 E. 1a, BGE 120 Ib 97 E. 1). Mangels besonderer Betroffenheit und eines schutzwürdigen Interesses zur Anfechtung des Konzessionsentscheides der Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

4. Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegende Partei und sie haben daher die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.- festgesetzt und sind mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in der gleichen Höhe zu verrechnen.

5. Da die Beschwerdegegnerin keinen Antrag auf Parteientschädigung gestellt hat, nicht anwaltlich vertreten war und der Aufwand für die Beteiligung am Schriftenwechsel als gering einzustufen ist, ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 8 und 13 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Vorinstanz hat gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Das Gesuch um Sistierung des Verfahrens wird abgewiesen.
2. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie werden mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in der gleichen Höhe verrechnet.
4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
5. Dieses Urteil wird mit Gerichtsurkunde eröffnet:
   - den Beschwerdeführenden
   - der Beschwerdegegnerin
   - der Vorinstanz (BAV)
   - dem Generalsekretariat UVEK

Der Instruktionsrichter:	Die Gerichtsschreiberin:
Beat Forster	Susanne Kuster Zürcher

Rechtsmittelbelehrung
Gegen das vorliegende Urteil kann eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen seit der Eröffnung des angefochtenen Urteils zu erheben. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (vgl. Art. 42, 48, 54 und 100 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]).

Versand am: