Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.114/2005 /gij

Urteil vom 12. September 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
- A./B.X._____,
- C./D.Y._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Advokat René Brigger,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 4001 Basel, vertreten durch das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt, Marktplatz 9, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Verlängerung der Rodungsbewilligung für den Bau der Zollfreistrasse,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 7. März 2005.

Sachverhalt:
A.
Der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet vom 27. Juli 1852 räumt der deutschen Seite das Recht ein, über schweizerisches Gebiet eine Verbindungsstrasse (Zollfreie Strasse) zwischen den Städten Lörrach und Weil am Rhein zu bauen. Ein vom Regierungspräsidium Freiburg im Breisgau ausgearbeitetes "Auflageprojekt vom November 1974" wurde öffentlich aufgelegt und in der Folge aufgrund von Einsprachen überarbeitet. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt genehmigte am 16. Dezember 1975 das überarbeitete Projekt mit verschiedenen Auflagen und Bedingungen. Am 7. Mai 1976 trafen das Land Baden-Württemberg und der Kanton Basel-Stadt eine Vereinbarung über die technischen Einzelheiten im Zusammenhang mit dem Bau, Betrieb und Unterhalt der Verbindungsstrasse. In der Folge schlossen die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Bundesrepublik Deutschland am 25. April 1977 einen Staatsvertrag über die Verbindungsstrasse ab (SR 0.725.122). Gemäss diesem bestimmen sich Linienführung und Bau der Strasse nach dem vom Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt genehmigten Auflageprojekt, wobei auf einen dem Vertrag beigefügten
"Rahmenplan" verwiesen wird (Art. 2). Der Staatsvertrag ist am 14. Dezember 1979 von der Bundesversammlung ratifiziert worden und am 1. August 1980 in Kraft getreten.
B.
Mit Beschluss vom 4. April 1995 erteilte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dem Regierungspräsidium Freiburg im Breisgau eine auf fünf Jahre befristete Bewilligung zur Rodung von 2090 m^2 Wald in Riehen auf den Parzellen Nrn. A013600 und A013700 zum Bau der Zollfreien Strasse. Das Bundesgericht wies die dagegen eingereichten Beschwerden ab und hielt fest, der Staatsvertrag regle abschliessend, unter welchen

Voraussetzungen der Vertragszweck erreicht werden solle (BGE 122 II 234 E. 4b-d S. 237 f.). Die Verwirklichung der Verbindungsstrasse solle nicht vom Ergebnis nachfolgender landesinterner Bewilligungsverfahren abhängen. Die bewilligte Rodung verletze weder Art. 5 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) noch Koordinationsgrundsätze (a.a.O., E. 4e S. 240).
C.
Wegen Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren drohte die auf den 26. Juni 2001 befristete Rodungsbewilligung unbenutzt abzulaufen. Auf Gesuch des Regierungspräsidiums Freiburg hin, verlängerte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Rodungsbewilligung am 29. Mai 2001 bis zum 30. Juni 2006. Dieser Beschluss wurde zahlreichen Institutionen und Verbänden eröffnet, nicht jedoch den privaten Rekurrenten des ersten Rodungsbewilligungsverfahrens.

Am 24. Juni 2004 erhoben A./B.X._____ sowie C./D.Y._____ Rekurs beim Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt (als Verwaltungsgericht), nachdem ihnen auf Anfrage der Entwurf der Rodungsbewilligungsverlängerung vom 29. Mai 2001 zugestellt worden war. In ihrer Rekursbegründung vom 27. August 2004 beantragten sie, es sei festzuhalten, dass die Rodungsbewilligungsverlängerung nichtig sei. Die Rodungsbewilligungsverlängerung sei aufzuheben oder eventualiter an die Vorinstanz zur erneuten Prüfung zurückzuweisen. Gleichzeitig stellten sie u.a. den "dringenden" Antrag um Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung.

Am 3. September 2004 wies die Präsidentin des Appellationsgerichts (als Verwaltungsgericht) das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab. Die dagegen eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess das Bundesgericht mit Entscheid 1A.102/2004 vom 17. September 2004 gut, da Art. 47 WaG von Gesetzes wegen im Verfahren der Rodungsbewilligung die aufschiebende Wirkung vorsieht.
D.
Mit Urteil vom 7. März 2005 hat das Appellationsgericht (als Verwaltungsgericht) materiell entschieden und den Rekurs abgewiesen.

Dagegen erheben A./B.X._____ sowie C./D.Y._____ mit Eingabe vom 3. Mai 2005 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und beantragen die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils.

Das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt schliesst namens des Regierungsrates auf Abweisung der Beschwerde. Das Appellationsgericht (als Verwaltungsgericht) beantragt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das BUWAL hat sich mit Schreiben vom 20. Juni 2005 vernehmen lassen.

In ihrer Stellungnahme zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz, des Wirtschafts- und Sozialdepartementes und des BUWALs halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, welcher im Verfahren um die Verlängerung der Rodungsbewilligung ergangen ist. Er stützt sich auf das Waldgesetz und die Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (WaV; SR 921.01), somit auf Bundesverwaltungsrecht, weshalb in der Hauptsache die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht grundsätzlich offen steht (Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 5 VwVG, Art. 98 lit. b OG). Die Beschwerdeführer machen zudem eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV geltend. Diese Verfassungsrüge kann insofern mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden, als ein enger Sachzusammenhang zu den im Rahmen dieses Rechtsmittels zu beurteilenden Fragen des Bundesverwaltungsrechts besteht (BGE 121 II 72 E. 1b S. 75). Dies ist vorliegend der Fall.

Sämtliche Beschwerdeführer sind durch das angefochtene Urteil berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 103 lit. a OG). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach grundsätzlich - unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach - einzutreten.
1.2 Soweit sich die Beschwerdeführer zum Enteignungsverfahren, zu den Bauarbeiten sowie zu Vergleichsver-

handlungen äussern, ist darauf nicht einzutreten, da diese Sachverhalte nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens waren.
2.
Die Beschwerdeführer machen "objektive Fehler des vorinstanzlichen Urteils" geltend. Sie zeigen jedoch weder auf, welche bundesrechtlichen Normen verletzt sein sollen noch inwiefern ihnen durch die behaupteten Mängel des Entscheides Rechtsnachteile erwachsen sind. Insbesondere stellen sie nicht in Abrede, dass der ihnen vom Baudepartement mit Schreiben vom 10. Juni 2004 zugestellte undatierte und nicht unterzeichnete Regierungsratsbeschluss zur Verlängerung der Rodungsbewilligung identisch war mit dem Original. Auch hat das Verwaltungsgericht in seinem Urteil mitnichten den Eindruck erweckt, es verfüge über freie Kognition. Schon gar nicht hat es § 8 Abs. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 14. Juni 1928 (VRPG/BS; SG BS 270 100) zitiert. Soweit die unter Ziff. 9 der Beschwerdeschrift geäusserten Rügen den Begründungsanforderungen gemäss Art. 108 Abs. 2 OG überhaupt zu genügen vermögen, sind sie abzuweisen.
3.
Sodann rügen die Beschwerdeführer eine "massive" Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV).
3.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV ausdrücklich verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und gibt anderseits dem Betroffenen als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht das Recht, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Dem Mitwirkungsrecht entspricht die Pflicht der Behörde, die Argumente und Verfahrensanträge der Partei entgegenzunehmen und zu prüfen sowie die ihr rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweismittel abzunehmen, es sei denn, diese beträfen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen. Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Unabhängig davon greifen die aus der Bundesverfassung folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz. Die Beschwerdeführer berufen sich nicht auf kantonales Recht.
Somit ist einzig - und zwar mit freier Kognition - zu prüfen, ob die aus Art. 29 Abs. 2 BV folgenden Regeln missachtet wurden (BGE 126 I 15 E. 2a S. 16; 124 I 241 E. 2 S. 242 f., je mit Hinweisen).
3.2 Den Beschwerdeführern ist darin zuzustimmen, dass der Regierungsrat ihnen die Akteneinsicht nicht gewährt hat. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht indes wurden auf Ersuchen der Referentin vom 4. Januar 2005 sämtliche entscheidrelevanten Akten durch das Wirtschafts- und Sozialdepartement eingereicht und den Beschwerdeführern in der Folge zur Akteneinsicht zugestellt (Schreiben des Verwaltungsgerichts vom 26. Januar 2005). Zwar erfolgte dies erst nach Schluss des Schriftenwechsels. Vom motivierten Beschluss zur Rodungsbewilligungsverlängerung hatten die Beschwerdeführer bereits zuvor Kenntnis erhalten: Selbst wenn das Exemplar des Regierungsratsbeschlusses, welches ihnen mit Schreiben vom 10. Juni 2004 des Baudepartementes zugestellt worden war, weder unterschrieben noch datiert war, war es inhaltlich identisch mit dem Originalbeschluss vom 29. Januar 2001 und zeigte sämtliche Gründe auf, welche die Regierung dazu bewogen hatten, die Rodungsbewilligung zu verlängern. Schon in ihrer Rekursbegründung vom 27. August 2004 haben sich die Beschwerdeführer denn auch materiell mit der Verlängerung der Rodungsbewilligung auseinandergesetzt und dargetan, weshalb die Rodung ihrer Meinung nach unzulässig sei. Die Beschwerdeführer haben denn
auch innert Rechtsmittelfrist am 24. Juni 2004 Rekurs gegen die Verlängerung der Rodungsbewilligung angemeldet. Bringen sie nun vor, sie hätten zunächst nur die Rechtsverweigerung durch den Regierungsrat gerügt und sich nicht genügend gegen die Bewilligung wehren können, lässt dieses Verhalten unweigerlich auf eine beabsichtigte Verfahrensverzögerung schliessen; eine solche verdient keinen Rechtsschutz.

Im Rahmen des mündlichen Verfahrens hatten die Beschwerdeführer in der Folge nochmals Gelegenheit, vollumfänglich zu der Angelegenheit Stellung zu nehmen. § 26 VRPG/BS sieht vor, dass in der Verhandlung jede Partei ihre Sache mündlich erörtern oder durch einen Bevollmächtigten erörtern lassen kann. Nicht zu überzeugen vermag in diesem Zusammenhang der Einwand der Beschwerdeführer, die mündliche Verhandlung sei fakultativ, hat doch vorliegend eine solche stattgefunden.

Daraus wird ersichtlich, dass das vom Regierungsrat verletzte rechtliche Gehör im Verfahren vor Verwaltungsgericht geheilt wurde, war es den Beschwerdeführer doch möglich, sämtliche Bedenken - sowohl formeller

wie materieller Art - gegen die Bewilligungsverlängerung vor Verwaltungsgericht darzutun. Das Verwaltungsgericht hat sich hierauf detailliert zu den Vorbringen der Beschwerdeführer sowie zur Verlängerung der Rodungsbewilligung geäussert und aufgezeigt, weshalb der Rekurs seiner Meinung nach abzuweisen sei. Die Kostenverlegung erfolgte konsequenterweise gestützt auf § 30 VRPG/BS, wonach einem Rekurrenten im Falle des Unterliegens in der Regel eine Gerichtsgebühr von Fr. 50.- bis Fr. 5'000.– auferlegt wird.
4.
Die Beschwerdeführer halten im vorliegenden Verfahren nicht mehr daran fest, die Rodungsbewilligung sei verwirkt, sind jedoch nach wie vor der Meinung, die Verlängerung der Rodungsbewilligung sei aufgrund der von ihnen geltend gemachten Verfahrensmängel nichtig. Überdies vertreten sie die Ansicht, seit der Erteilung der Bewilligung hätten sich die Verhältnisse in rechtlicher und tatsächlicher Weise geändert, so dass eine Bewilligung nicht mehr erteilt werden könne respektive den veränderten Verhältnissen angepasst werden müsse.
4.1 Die Beschwerdeführer verkennen, dass fehlerhafte Verfügungen nach bundesgerichtlicher Praxis nur dann nichtig sind, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer und gleichzeitig offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (vgl. BGE 117 Ia 202 E. 8a S. 220 f.). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Das Verwaltungsgericht hat überzeugend dargetan, dass die Rechtssicherheit erheblich gefährdet würde, wenn die Verfügung, welche den Adressaten selber und gewissen - wenn auch nicht allen - beschwerdeberechtigten Dritten mitgeteilt wurde, nichtig wäre. Mit dem Verwaltungsgericht ist davon auszugehen, dass der Eröffnungsmangel des Beschlusses dessen blosse Anfechtbarkeit zur Folge hat. Von dieser Möglichkeit haben die Beschwerdeführer Gebrauch gemacht, weshalb ihnen aus der mangelhaften Eröffnung kein Rechtsnachteil erwachsen ist.
4.2 Das Verwaltungsgericht zeigt zunächst auf, dass dann, wenn um die Verlängerung einer Rodungsbewilligung ersucht wird, die zuständige Behörde zu prüfen hat, ob sich seit der Erteilung der Bewilligung die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse in einer Weise geändert haben, dass die Bewilligung nicht mehr erteilt werden könnte respektive den veränderten Verhältnissen angepasst werden müsste. Wird dies bejaht, ist im Weiteren zu prüfen, ob auf Seiten des Bewilligungsinhabers ein Interesse oder Vertrauen besteht, welches das öffentliche Interesse an einer Abänderung oder Nichtverlängerung der Bewilligung überwiegt (BGE 119 Ib 397 E. 5c S. 401 f.).

Weiter ruft das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf BGE 122 II 234 in Erinnerung, dass der Staatsvertrag die Lage und den Umfang der projektierten Verbindungsstrasse bereits detailliert festlegt und keine ausdrücklichen oder stillschweigenden Vorbehalte zugunsten landesinterner Bewilligungen macht. Das von den Beschwerdeführern zitierte Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (sog. Berner Konvention, SR 0.455) sei bereits im Zeitpunkt der Erteilung der Rodungsbewilligung im Jahr 1995 in Kraft gewesen. Weder liege in dieser Hinsicht eine Veränderung der rechtlichen Verhältnisse vor, noch bestünden Anhaltspunkte dafür, dass die Konvention bei Erteilung der Rodungsbewilligung zu Unrecht nicht berücksichtigt worden sei. Die Bestimmungen der Berner Konvention seien nicht direkt anwendbar, weshalb eine allfällige Verletzung einzelner Bestimmungen nicht vor einem Gericht gerügt werden könnten. Es vertritt sodann den Standpunkt, dass die in BGE 122 II 234 E. 4e S. 239 gemachten Erwägungen auch und erst recht im Verfahren der Bewilligungsverlängerung zu beachten seien, da der Bewilligungsinhaber sich heute neben seinem grundsätzlichen
Anspruch auf Erfüllung des Vertrages zusätzlich auf das durch die Erteilung der Rodungsbewilligung in ihm geweckte berechtigte Vertrauen berufen könne. Das Bundesgericht hat bereits 1996 festgestellt, dass mit der Ratifizierung des Staatsvertrages abschliessend über die Standortgebundenheit des Werks entschieden worden ist und die Rodungsbehörde diese unter keinem Aspekt mehr in Frage stellen kann. Zum anderen besteht kein Raum mehr für eine Interessenabwägung; diese liegt der eingegangenen Verpflichtung zugrunde, den Bau der Strasse ohne Vorbehalt landesinterner Bewilligungsverfahren zu ermöglichen (BGE 122 II 234 E. 4e S. 239).

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes könnte auch eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse nicht zu einer Verweigerung der Bewilligungsverlängerung führen. Art. 22 Abs. 2 des Staatsvertrags von 1977 sehe für solche Fälle vielmehr vor, dass "die Vertragsstaaten auf Verlangen eines Vertragsstaates in Verhandlungen über eine angemessene Neuregelung eintreten". Damit könne auch die von den Beschwerdeführern ins Feld geführte Hang-Instabilität im Rodungsgebiet keinen Einfluss auf die Verlängerung der Rodungsbewilligung

haben, sondern würde allenfalls einen Grund für Neuverhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland darstellen.

Diesen Ausführungen ist vollumfänglich zuzustimmen (Art. 36a Abs. 3 OG).
5.
Demzufolge ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Von der Zusprechung von Parteientschädigungen ist abzusehen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. September 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: