Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.80/2002/sch

Urteil vom 18. Juni 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Nay, präsidierendes Mitglied der I. öffentlichrechtlichen Abteilung,
Bundesrichter Féraud und Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Einsprecher und Einsprecherinnen, bestehend aus:
1. Ursula Boejtes, 4143 Dornach,
2. Imre Boejtes, 4143 Dornach,
3. Amelia Boejtes, 4143 Dornach,
4. Sebastian Boejtes, 4143 Dornach,

6. Bernadette Curty-Zeugin, 4143 Dornach,
7. René Curty-Zeugin, 4143 Dornach,
8. Stelio Diamantopoulos, 4143 Dornach,

9. Felicitas Dietwiler, 4143 Dornach,
10. Rainer Dietwiler, 4143 Dornach,
11. Anja Duben, 4143 Dornach,
12. Daniel Furler, 4143 Dornach,
13. Anna Hartmann, 4143 Dornach,
14. Walter Hartmann, 4143 Dornach,
15. Rita Hartmann, 4143 Dornach,

16. Manuel Hartmann, 4143 Dornach,
17. Sebastian Hartmann, 4143 Dornach,

18. Jana Hartmann, 4143 Dornach,
19. Nanette Hartmann-Vögelin, 4143 Dornach,
20. Markus Vögelin, 4143 Dornach,
21. Barbara Hueber, 4143 Dornach,
22. Daniel Knecht, 4143 Dornach,
23. Heidi Kym, 4143 Dornach,
24. Heinrich Libardi, 4143 Dornach,
25. Rita Lutz, 4143 Dornach,
26. Ulrike Mackay, 4143 Dornach,
27. Jolande Marx, 4143 Dornach,
28. Beatrice Näff, 4143 Dornach,
29. Beatrice Oling, 4143 Dornach,
30. Magdalena Pederiva, 4143 Dornach,
31. Karin Schweiwiller, 4143 Dornach,
32. André Schweiwiller, 4143 Dornach,
33. Michael Scheuerer, 4143 Dornach,
34. Heinrich Schmid, 4143 Dornach,
35. Gotlind Schütze, 4143 Dornach,
36. Otto Stich, 4143 Dornach,

37. Heidi Strahm, 4143 Dornach,
38. Margreth Thiersch, 4143 Dornach,
39. Thorwald Thiersch, 4143 Dornach,
40. Ruth Tüscher, 4143 Dornach,
41. Roland Tüscher, 4143 Dornach,
42. Sonja Vandrogeenbroeck, 4143 Dornach,
43. Daniela Vetter, 4143 Dornach,
44. Rolf Waldspurger, 4143 Dornach,
45. Angelika Waldspurger, 4143 Dornach,
46. Sina Waldspurger, 4143 Dornach,
47. Marco Waldspurger, 4143 Dornach,
48. Sigrid Willareth, 4143 Dornach,
49. Eduard Willareth, 4143 Dornach,
50. Jeannie Winstanley, 4143 Dornach,
51. Max Zeltner, 4143 Dornach,
52. Elisabeth Zeltner, 4143 Dornach,
53. Nadia Zuber, 4143 Dornach,
54. Reto Zuber, 4143 Dornach,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch Frau Rita Lutz, Apfel-strasse 10, 4143 Dornach,
Komitee gegen Mobilfunk-Antennenbau Dornach,
z.Hd. Rita Lutz, Apfelstrasse 10, 4143 Dornach,

gegen

Orange Communications SA, 3123 Belp,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprech Walter Keller, Rötistrasse 22, 4500 Solothurn,
Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn,
Rötihof, 4509 Solothurn,
Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn,
Amthaus 1, 4502 Solothurn.

Baubewilligung

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 19. Februar 2002)

Sachverhalt:
A.
Am 21. Dezember 2000 reichte die Orange Communications SA ein Baugesuch für die Errichtung einer Mobilfunkantennenanlage auf der Parzelle Grundbuch Dornach Nr. 91, Weidenstrasse 50, ein. Die Anlage besteht aus einem 35 m hohen Antennenmast mit insgesamt sechs Antennen. Drei davon senden im Frequenzbereich 1800 MHz (GSM) mit einer äquivalenten Strahlungsleistung (ERP) von je 710 W; die anderen drei im Frequenzbereich 2200 MHz (UMTS) mit einer ERP von je 2'490 W.
B.
Am 20. April 2001 reichte das "Komitee gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach" insgesamt 163 Einsprachen gegen das Bauvorhaben ein. Am 27. Juni 2001 fand eine Orientierungs- und Einsprachenversammlung statt. Im Anschluss daran reichte das Komitee eine Petition mit weiteren 380 Unterschriften gegen das Bauobjekt ein. Am 24. Juli 2001 wies die Bau- und Werkkommission Dornach das Baugesuch ab.
C.
Auf Beschwerde der Orange Communications SA hob das Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn am 29. November 2001 den Entscheid der Bau- und Werkkommission Dornach auf und erteilte die Baubewilligung mit gewissen Auflagen.

D.
Hiergegen erhob das Komitee gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach mit Schreiben vom 14. Dezember 2001 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn. Als weiterer Beschwerdeführer gelangte René Curty-Zeugin mit einem gleich datierten Schreiben an das Verwaltungsgericht.

Mit Verfügung vom 19. Dezember 2001 beschränkte der Instruktionsrichter das Verfahren vorläufig auf die Fragen der Rechtzeitigkeit der Beschwerden und der Legitimation der Beschwerdeführer. Am 19. Februar 2002 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerden nicht ein: René Curty-Zeugin habe die Verfügung des Departements am 5. Dezember 2001 bei der Post abgeholt und seine Beschwerde am 18. Dezember 2001 der Post übergeben; demnach habe er die 10-tägige Beschwerdefrist gemäss § 67 des solothurnischen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG) nicht eingehalten. Das Komitee gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach sei nicht als juristische Person konstituiert und habe keine Statuten; es handle sich vielmehr um eine lose Zufallsvereinigung. Demnach stehe dem Komitee keine eigene Beschwerdebefugnis zu. Es müsse deshalb nicht mehr einlässlich geprüft werden, ob sich das Komitee zu Recht auf das Beschwerderecht einer grossen Zahl seiner Mitglieder berufe.
E.
Hiergegen erhoben 54 "Einsprecher und Einsprecherinnen" am 22. März 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und eventualiter staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragen, der Entscheid des Verwaltungsgerichts, der Baubeschwerdeentscheid und die Baubewilligung seien aufzuheben und es sei dem Bauvorhaben der Bauabschlag zu erteilen. Sie ersuchen um die Gewährung der aufschiebenden Wirkung und stellen weitere Anträge zur Sache und zum Verfahren.
F.
Die Orange Communications SA beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der auf zwei Beschwerden gegen eine Baubewilligung für die Erstellung einer Mobilfunk-Antennenanlage nicht eintritt. Die angefochtene Baubewilligung stützt sich u.a. auf die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) und damit auf Bundesverwaltungsrecht. Sie unterliegt somit letztinstanzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 5 VwVG). Tritt eine kantonale Rechtsmittelinstanz in einer bundesrechtlichen Materie gestützt auf kantonales Verfahrensrecht auf eine Beschwerde nicht ein, ist ihr Nichteintretensentscheid geeignet, die richtige Anwendung des Bundesrechts zu vereiteln. Die Rüge, das kantonale Verfahrensrecht sei in bundesverfassungs- oder bundesrechtswidriger Weise angewendet worden, kann daher in einem solchen Fall mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden (BGE 127 II 264 E. 1a S. 267 mit Hinweis).
1.2 Die Beschwerdeführer sind 54 natürliche Personen, die geltend machen, das Verwaltungsgericht sei auf ihre Beschwerde zu Unrecht nicht eingetreten und habe somit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Zu dieser Rüge sind sie befugt, ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.
1.3 Nicht einzutreten ist allerdings auf die Anträge, die sich auf den Entscheid in der Sache selbst beziehen: Das verwaltungsgerichtliche Verfahren war auf die Frage der Zulässigkeit der Beschwerden beschränkt worden; nur dies ist somit auch Streitgegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens.
2.
Die Beschwerdeführer bestätigen, dass es sich beim Komitee gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach um eine lose Zufallsvereinigung handelt, dem nur ein kleiner Teil der Beschwerdeführer angehört. Beschwerdeführer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens seien jedoch die Einsprecher und Einsprecherinnen als Einzelpersonen gewesen, nicht das Komitee. Dieses habe lediglich die Funktion eines gemeinsamen Zustelldomizils gehabt, wie dies z.B. Art. 15 Abs. 2 des Berner Verwaltungsrechtspflegegesetzes bei Kollektiveingaben von mehr als zehn Personen verlange. Frau Lutz vom Komitee gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach habe die Einsprechenden im Einspracheverfahren, im Verfahren vor dem Justiz- und Baudepartement und auch

vor Verwaltungsgericht vertreten. Dementsprechend sei der Beschluss der Gemeindebehörde an Rita Lutz als Vertreterin der Einsprechenden adressiert worden, mit der Mitteilung, dass "die Einsprachen" gutgeheissen worden seien. In der Verfügung des Bau- und Justizdepartements seien die "Einsprecher und Einsprecherinnen, v.d. Komitee gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach, per Adresse Rita Lutz, Apfelseestrasse 10" als Beschwerdeführer bezeichnet worden. Auch in der Beschwerde an das Verwaltungsgericht seien ausdrücklich die "Einsprecher und Einsprecherinnen, v.d. Komitee gegen Mobilfunk-Antennenbau" als Partei bezeichnet worden. Daraus sei ersichtlich gewesen, dass das Komitee nicht im eigenen Namen Beschwerde führe, sondern nur postalische Adresse und Frau Lutz Vertreterin der Einsprecher sei. Schliesslich ergebe sich aus den dem Verwaltungsgericht eingereichten Vollmachten von über 90 Einsprechenden deutlich, dass Frau Lutz namens der Einsprechenden Beschwerde erhoben habe. Das Verwaltungsgericht habe überspitzt formalistisch und willkürlich gehandelt, als es das Komitee als Beschwerdeführer betrachtet habe und deshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten sei. Als "Laienbeschwerdeführerin" habe Frau Lutz die "Spitzfindigkeiten" des Gerichts nicht beherrschen können.

3.

Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsmittel überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 120 V 413 E. 4b S. 417; 115 Ia 12 E. 3b S. 17; je mit Hinweisen).

3.1 Das Verbot des überspitzten Formalismus weist einen engen Bezug zum Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) auf: Das Bundesgericht hat mehrfach entschieden, dass es überspitzt formalistisch sei, eine Prozesserklärung buchstabengetreu auszulegen, ohne zu fragen, welcher Sinn ihr vernünftigerweise beizumessen sei (BGE 113 Ia 94 E. 2 S. 96 f. mit Hinweisen; vgl. auch unveröffentlichte Entscheide 1P.723/1991 vom 20. Mai 1992, E. 2c und 1P.192/2001 vom 14. Mai 200, E. 2c). Parteierklärungen, die im Rahmen eines Prozesses abgegeben werden, sind unter Berücksichtigung von Treu und Glauben auszulegen (BGE 105 II 149 E.2a S. 152 mit Hinweisen), d.h. sie müssen so ausgelegt werden, wie sie der Empfänger nach den gesamten Umständen in guten Treuen verstehen durfte und verstehen musste (BGE 116 Ia 56 E. 3b S. 58 mit Hinweisen).

3.2 Aus dem Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 4 aBV; heute: Art. 29 BV) folgt sodann die Pflicht, den Beschwerdeführer bzw. dessen Vertreter auf Mängel der Rechtsschrift aufmerksam zu machen und ihm eine angemessene Frist zur Behebung des Mangels anzusetzen mit der Androhung, dass die Rechtsschrift sonst unbeachtet bleibe (BGE 114 Ia 20 E. 2 S. 22 ff.). Dies gilt nach der neueren Rechtsprechung auch dann, wenn der Mangel erst nach Ablauf der gesetzlichen Rechtsmittelfrist festgestellt werden konnte (BGE 120 V 413 E. 6a S. 419 f.; bestätigt im Entscheid 2P.278/1999 vom 17. April 2000 E. 4c).

4.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht das Verbot des überspitzten Formalismus verletzt und damit den Beschwerdeführern das Recht verweigert hat.

4.1 Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht Solothurn vom 14. Dezember 2001 wurde von Frau Lutz als Vertreterin des Komitees gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach unterschrieben. In der Beschwerdeschrift heisst es: "Das Komitee gegen den Mobilfunk-Antennenbau Dornach, i.V. Frau R. Lutz Dornach, erhebt fristgerechte Beschwerde gegen die Verfügung vom 29.11.01 des Bau- und Justizdepartements...". Dieser Satz spricht, für sich allein betrachtet, für die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach das Komitee Beschwerdeführer sei.

4.2 Dieser Satz befindet sich jedoch unter der (im Original fettgedruckten) Bezeichnung der Beschwerdesache, in der die "Einsprecher und Einsprecherinnen, v.d. Komitee gegen Mobilfunk-Antennenbau" als Partei bezeichnet werden. Darin wird das Komitee ausdrücklich als Vertreter der Einsprecher bezeichnet, und damit klargestellt, dass die Beschwerdeerhebung nicht in eigenem Namen, sondern namens der einsprechenden Einzelpersonen erfolgt.

Dagegen lässt sich einwenden, dass die Einsprecher und Einsprecherinnen im "Betreff" der Beschwerde nicht als Beschwerdeführer sondern als Beschwerdegegner bezeichnet werden, d.h. mit den Parteirollen des Rekursverfahrens; es handle sich somit um eine wörtliche Wiedergabe des Rubrums der Verfügung des Bau- und Justizdepartements vom 29. November 2001, die lediglich der Identifizierung des angefochtenen Entscheids diene und keinen Schluss auf die Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zulasse.

4.3 Wie oben (E. 3.1.) dargelegt worden ist, darf jedoch bei der Auslegung von Prozesserklärungen nicht am Wortlaut gehaftet, sondern es muss gefragt werden, wie die Beschwerde vernünftigerweise zu verstehen ist. Dies gilt umso mehr, wenn die Eingabe, wie im vorliegenden Fall, von juristischen Laien verfasst worden ist.

Aus der (der Beschwerde beiliegenden) Verfügung des Bau- und Justizdepartements und den vom Verwaltungsgericht beigezogenen Einspracheakten geht klar hervor, dass das Komitee gegen Mobilfunk-Antennenbau sowohl im Einsprache- als auch im Rekursverfahren nur als Vertreter der einsprechenden Einzelpersonen aufgetreten war. Das Verwaltungsgericht musste deshalb vernünftigerweise davon ausgehen, dass auch die Beschwerde ans Verwaltungsgericht im Namen der Einsprecher und Einsprecherinnen, d.h. der im Beschwerdeverfahren unterlegenen Einzelpersonen, erhoben worden war und nicht im Namen des Komitees.
4.4 Zwar trifft es zu, dass die Einsprecher und Einsprecherinnen in der Beschwerdeschrift vom 14. Dezember 2001 nicht namentlich aufgeführt sind. Im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung bzw. des Ablaufs der Beschwerdefrist hatte das Komitee auch noch keine Vollmachten eingereicht; diese wurden erst mit der Beschwerdeergänzung vom 6. Februar 2002 nachgereicht. Daraus durfte jedoch nicht ohne Weiteres auf die fehlende Parteistellung der Einsprecher geschlossen werden: Sowohl im Einsprache- als auch im Rekursverfahren war das Komitee gegen Mobilfunk-Antennenbau als Vertreterin sämtlicher Einsprecher anerkannt worden, ohne dass die Einreichung von Vollmachten oder weitere Informationen (z.B. zur Legitimation der Einsprechenden) verlangt worden wären. Insofern entsprach die Beschwerdeschrift den bisherigen Prozesserklärungen des Komitees, die von den Vorinstanzen jeweils als solche der Einsprecher und Einsprecherinnen ausgelegt worden waren.
4.5 Angesichts dieser Umstände hätte das Verwaltungsgericht die Beschwerde als diejenige der Einsprecher und Einsprecherinnen auslegen und Frau Lutz Frist setzen müssen, um dem Gericht deren Namen und Adressen sowie die entsprechenden Vollmachten nachzureichen (vgl. die oben, E. 3.2. zitierte Rechtsprechung). Mindestens aber hätte es annehmen müssen, dass objektiv Zweifel an der Identität des oder der Beschwerdeführer bestehen, und Frau Lutz eine Frist zur Klarstellung setzen müssen. Dagegen verletzte es den Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des überspitzten Formalismus, die Beschwerde ohne Weiteres als diejenige des Komitees zu behandeln und darauf nicht einzutreten, mit der Folge, dass den Einsprechern und Einsprecherinnen der Rechtsweg abgeschnitten wurde.
4.6 Nach dem Gesagten erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als begründet, soweit sie die vom Komitee eingereichte Beschwerde der Einsprecher und Einsprecherinnen betrifft.
5.
Im angefochtenen Entscheid trat das Verwaltungsgericht auch auf die von René Curty-Zeugin erhobene Einzelbeschwerde wegen Fristversäumnis nicht ein; auch diesbezüglich werden in der Beschwerdeschrift Rügen erhoben. Dieser Teil der Beschwerde wird jedoch gegenstandslos, wenn das Verwaltungsgericht auf die - vom Komitee gegen Mobilfunk-Antennenbau rechtzeitig eingereichte - Beschwerde der Einsprecher und Einsprecherinnen eintreten muss, zu denen auch René Curty-Zeugin gehört.
6.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der privaten Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 156 OG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 159 OG).
Mit dem Entscheid in der Sache wird auch das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 19. Februar 2002 aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der privaten Beschwerdegegnerin auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn, dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und der Gemeinde Dornach schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 18. Juni 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Die Gerichtsschreiberin: