Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.278/2005 /gij

Urteil vom 23. Januar 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
1. X._____,
2. Y._____,
3. Z._____,
Beschwerdeführer, alle drei vertreten durch Advokat René Brigger,

gegen

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

Gegenstand
Zollfreistrasse, Eröffnung der Rodungsbewilligungsverlängerung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt, als Verwaltungsgericht, vom 26. August 2005.

Sachverhalt:
A.
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 zwischen den deutschen Städten Lörrach und Weil am Rhein. 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.

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 zwei betroffene Grundeigentümer beim Appellationsgericht (als Verwaltungsgericht) des Kantons Basel-Stadt Beschwerde, welche mit Urteil vom 7. März 2005 abgewiesen wurde. Das Bundesgericht schützte diesen Entscheid mit Urteil 1A.114/2005 vom 12. September 2005.
B.
Am 2. Dezember 2004 hatten zudem neun weitere Eigentümer von Grundstücken im betreffenden Gebiet das Wirtschafts- und Sozialdepartement (WSD) darum ersucht, ihnen die fragliche Verlängerung der Rodungsbe-

willigung vom 29. Mai 2001 zu eröffnen oder allenfalls einen Nichteintretensentscheid zu erlassen. Mit Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2005 wurde der Standpunkt vertreten, den Gesuchstellern komme keine Parteistellung zu, weshalb ihnen die Verfügung vom 29. Mai 2001 nicht eröffnet werden müsse.
C.
Gegen diesen Entscheid gelangten die neun Grundeigentümer ans Verwaltungsgericht, welches den Rekurs mit Urteil vom 26. August 2005 abwies, soweit es darauf eintrat.

Mit Eingabe vom 24. Oktober 2005 erheben X._____ (Beschwerdeführer 1), Y._____ (Beschwerdeführer 2) und Z._____ (Beschwerdeführer 3) Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und beantragen die Aufhebung des vorinstanzlichen Urteils.

Das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht wie auch das Sozial- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Basel-Stadt (namens des Regierungsrates) schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

In ihrer Replik halten die Beschwerdeführer sinngemäss an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, welcher in engem Zusammenhang mit dem Verfahren um Verlängerung der Rodungsbewilligung ergangen ist. Massgeblich im Rodungsbewilligungsverfahren ist das Waldgesetz (WaG; SR 921.0), mithin 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 einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Durch das Verhalten des Regierungsrates sei ihnen der Verfahrenszugang verweigert worden. Trotz diverser Beweisbegehren habe sodann auch das Verwaltungsgericht die Akteneinsicht abgelehnt und sei von den einseitigen Ausführungen des Regierungsrates ausgegangen. Es liege daher faktisch ein "Geheimverfahren" vor, in welchem nach wie vor nicht einmal klar sei, wer im Jahre 1994/95 Einsprache im Rodungsbewilligungsverfahren erhoben habe und entsprechend legitimiert sei, die Verlängerung der Rodungsbewilligung anzufechten.
2.1 Art. 29 Abs. 2 BV räumt den Parteien und Betroffenen als allgemeine Verfahrensgarantie und Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör einen Anspruch auf Akteneinsicht ein. Im Hinblick auf den Erlass von Verfügungen sollen die Verfahrensbeteiligten von den Entscheidungsgrundlagen vorbehaltlos und ohne Geltendmachung eines besondern Interesses Kenntnis nehmen können (vgl. BGE 129 I 249 E. 3 S. 253, mit Hinweisen). Darüber hinaus hat die Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 2 BV erkannt, dass der Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend gemacht werden kann. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der Betroffene oder ein Dritter Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehe. Allerdings ist dieser Anspruch davon abhängig, dass der Rechtsuchende ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Dieses kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht (wie etwa der persönlichen Freiheit) oder aus einer sonstigen besonderen Sachnähe ergeben. Das Akteneinsichtsrecht findet indes seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter. Diesfalls sind die Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren
Verweigerung andererseits gegeneinander abzuwägen (BGE 129 I 249 E. 3 S. 253, 113 Ia 1 E. 4a S. 4, mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführer berufen sich nicht auf kantonales Recht. Somit ist einzig - und zwar mit freier Ko-

gnition - 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).
2.2 Unbestritten ist, dass der Regierungsrat den Beschwerdeführern die Akteneinsicht in das frühere Rodungsbewilligungsverfahren der Jahre 1994/95 verweigert hat, dies, weil ihnen seiner Ansicht nach keine Parteistellung zukam. Das Verwaltungsgericht kommt in seinem Urteil zum Schluss, der Regierungsrat habe den Parteien zu Recht - wenn auch mit zum Teil unrichtiger Begründung - die Parteirechte abgesprochen. Bei diesem Ergebnis brauche nicht abschliessend geklärt zu werden, welche der Rekurrierenden im Rodungsbewilligungsverfahren Einsprache erhoben hatten und damit eigentlich am Verlängerungsverfahren zu beteiligen gewesen wären. Die von den Rekurrierenden zu diesem Zweck beantragte Einsichtnahme in die Akten des ursprünglichen Bewilligungsverfahrens erübrige sich deshalb.
2.3 Dieser Argumentation kann gefolgt werden, sofern sich die Beurteilung des Verwaltungsgerichtes, wonach es die Beschwerdeführer versäumt haben, ihr Rekursrecht rechtzeitig geltend zu machen, als richtig erweist. Haben sie sich zu spät auf allfällige Rekursrechte im Bewilligungsverlängerungsverfahren berufen, erübrigt es sich, die Akten des Rodungsbewilligungsverfahrens aus den Jahren 1994/95 zu konsultieren, um abzuklären, ob die Beschwerdeführer bereits damals Parteistellung inne hatten. Nachfolgend ist daher zunächst zu prüfen, ob den Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichtes in der Hauptsache zuzustimmen ist.
3.
3.1 Die Beschwerdeführer beanstanden, dass ihnen die Verlängerung der Rodungsbewilligung vom 29. Mai 2001 nicht formell eröffnet worden ist. Das Verwaltungsgericht anerkenne im angefochtenen Urteil zwar, dass die Rodungsbewilligungsverlängerung allen Beschwerdeführern hätte eröffnet werden müssen. Indem es in der Folge das Rekursrecht als verwirkt erkläre, da die Beschwerdeführer bereits im Frühling/Sommer 2004 Anlass gehabt hätten, sich nach der zeitlichen Geltung der Rodungsbewilligung zu erkundigen, verletze das Verwaltungsgericht Art. 38 VwVG. Die fehlende Eröffnung der Verfügung verunmögliche eine rechtsgenügliche Interessenwahrung. Jedenfalls werde das Eintreten der formellen Rechtskraft aufgeschoben.
3.2 Das Verwaltungsgericht geht mit den Beschwerdeführern darin einig, dass ihnen - zum Teil als Rechtsnachfolger (Beschwerdeführer 3) - im Verfahren der Rodungsbewilligungsverlängerung Parteistellung zugestanden hätte und ihnen die Verfügung vom 29. Mai 2001 hätte eröffnet werden müssen. Dieser Eröffnungsfehler führe nicht zur Nichtigkeit, sondern bloss zur Anfechtbarkeit der Verfügung (siehe dazu auch Urteil 1A.114/2005 vom 12. September 2005, E. 4.1, ebenfalls die Zollfreistrasse betreffend). Diese Feststellungen sind im anhängigen Verfahren nicht bestritten.

Weiter zieht das Verwaltungsgericht zu Recht in Erwägung, den Parteien dürfe aus der mangelhaften Eröffnung kein Rechtsnachteil erwachsen, was bedeute, dass die Möglichkeit, ein allfälliges Rechtsmittel zu ergreifen, dadurch nicht eingeschränkt oder vereitelt werden dürfe. Dies habe zur Folge, dass die Rekursfrist gegen eine Verfügung, welche rekursberechtigten Dritten nicht eröffnet worden ist, für diese erst mit dem Zeitpunkt der effektiven Kenntnisnahme zu laufen beginne. Jedoch dürften die Berechtigten nach dem Gebot von Treu und Glauben im Rechtsverkehr und im Interesse der Rechtssicherheit den Beginn des Fristenlaufs nicht beliebig hinauszögern, wenn sie einmal von der Existenz der sie berührenden Verfügung Kenntnis erhalten hätten, sondern es sei ihnen zuzumuten, umgehend dafür besorgt zu sein, den Inhalt der Verfügung zu erfahren. Das Verwaltungsgericht verweist auf BGE 107 Ia 72 E. 4a S. 76 und kommt zum Schluss, Gleiches müsse auch für das streitige Verfahren gelten. Die am Erstverfahren beteiligten Rekurrenten seien bei Erteilung der Rodungsbewilligung von deren fünfjähriger Befristung in Kenntnis gesetzt worden. Als im Frühling 2004, Jahre nach Ablauf dieser Frist, die geplante Zollfreistrasse wieder ein öffentliches
Thema geworden sei und sich deren Gegnerschaft zu formieren begonnen habe, hätten die Beschwerdeführer nach Ansicht des Verwaltungsgerichts als Nachbarn und frühere Verfahrensbeteiligte Anlass gehabt, sich nach der zeitlichen Geltung der Rodungsbewilligung zu erkundigen. Zumindest aber hätten sie aufmerksam werden müssen, als im Mai 2004 die längst erfolgte Verlängerung der Rodungsbewilligung in der Öffentlichkeit Aufsehen erregt habe, Gegner der Zollfreistrasse medienwirksam mit Zelten das Gebiet am Schlipf besetzt hätten und ein Umweltaktivist in Hungerstreik getreten sei. Diese Aktionen konnten den benachbarten Grundeigentümern nach Meinung des Verwaltungsgerichts nicht verborgen bleiben, zumal die Zeitungen sowie Lokalradio und -fernsehen fast täglich darüber berichtet hätten. Spätestens in diesem Zeitpunkt hätten sich die Rekurrierenden nach Auffassung des Verwaltungsgerichts veranlasst sehen müssen, sich umgehend nach der Rodungsbewilligungsverlängerung zu erkundigen und dafür besorgt zu sein, den entsprechenden Beschluss zu erhalten, wie

dies auch die Rekurrierenden im Parallelverfahren getan hätten (vgl. dazu das Urteil 1A.114/2005 des Bundesgerichts vom 12. September 2005). Stattdessen hätten sie sich erst mehr als ein
halbes Jahr später, mit Schreiben vom 2. Dezember 2004, an die Behörden gewandt. Im Rekursverfahren hätten sie sich nicht dazu geäussert, warum sie monatelang untätig geblieben seien. Auf Rückfrage der Referentin des Verwaltungsgerichtes habe der Vertreter der Rekurrierenden erklärt, viele seiner Mandanten seien über die Sommermonate landesabwesend gewesen. Das Verwaltungsgericht erachtet diesen Hinweis als pauschal, unspezifisch und darüber hinaus vollkommen unbelegt; er sei in keiner Art und Weise geeignet, die verspätete Reaktion der Rekurrierenden zu erklären oder zu entschuldigen. Selbst wenn von monatelanger Abwesenheit gewisser Rekurrierender ausgegangen werde, sei doch anzunehmen, dass diese vom "Eklat" in der Angelegenheit anfangs September erfahren hätten, als durchgesickert sei, dass die Fällung der Bäume am 9. September 2004 geplant sei und Gegner des Projekts gedroht hätten, sich an die Bäume zu binden, um dies zu verhindern. Ebenfalls hohe Wellen habe der Umstand geschlagen, dass das Bundesgericht im Parallelverfahren am 17. September 2004 die aufschiebende Wirkung erteilt und damit die Baumfällung "in letzter Minute" verhindert habe. Es sei jedenfalls absolut unglaubhaft, dass sämtliche berechtigten Rekurrierenden
bis Ende November 2004 keinerlei Anzeichen dafür bemerkt hätten, dass die Rodungsbewilligung verlängert worden war. Hätten sich die Rekurrierenden erst im Dezember 2004 in das Verfahren eingeschaltet und sogleich nach Rekurserhebung Sistierung beantragt, lasse sich dies einzig mit dem Interesse an einer weiteren Verfahrensverzögerung erklären. Dieses Verhalten verstosse gegen das Prinzip der Rechtssicherheit und das Gebot von Treu und Glauben im Rechtsverkehr, weshalb es keinen Rechtsschutz verdiene. Mit ihrem langen Zuwarten nach den vielen und überdeutlichen Anzeichen für eine Bewilligungsverlängerung hätten diejenigen Rekurrierenden, welche grundsätzlich zur Verfahrensbeteiligung berechtigt gewesen wären, ihr Rekursrecht verwirkt.

3.3

3.3.1 Diesen Erwägungen des Verwaltungsgerichts ist vollumfänglich zuzustimmen. In BGE 127 II 227 E. 1b S. 230 hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit verpassten Rügen im Einspracheverfahren festgehalten, dass - selbst wenn die Bekanntmachung des Strassenplans mangelhaft erfolgt wäre - der Beschwerdeführer mit seinen Einwendungen gegen das Verfahren nicht bis zum Scheitern der Landerwerbsverhandlungen hätte zuwarten dürfen. Treu und Glauben hätten ihm geboten, die zur Wahrung seiner Rechte notwendigen Schritte unverzüglich zu unternehmen, sobald er auf irgendeine Weise vom Projekt Kenntnis erhielt. Im gleichen Sinne hat das Bundesgericht bereits im vom Verwaltungsgericht zitierten BGE 107 Ia 72 E. 4a S. 76 entschieden: In Fällen mangelhafter respektive fehlender Eröffnung einer Bewilligungsverlängerung soll dem Beschwerdeberechtigten daraus kein Rechtsnachteil erwachsen, weshalb ein Rechtsmittel noch innerhalb der ordentlichen Frist seit dem Zeitpunkt, in dem von der Verfügung Kenntnis genommen werden kann, eingereicht werden darf. Nach Treu und Glauben darf indessen ein interessierter Nachbar den Beginn des Fristenlaufs nicht beliebig hinauszögern, wenn er einmal von der ihn berührenden Verfügung Kenntnis erhalten hat, sondern
es ist ihm dann zuzumuten, dafür besorgt zu sein, den Inhalt der Verfügung zu erfahren. Er hat sich danach zu erkundigen, wenn Anzeichen für die Erteilung einer Bewilligung vorliegen.

3.3.2 In keiner Weise zu überzeugen vermag der Einwand der Beschwerdeführer, der soeben zitierte Entscheid lasse sich nicht analog auf den vorliegenden Fall anwenden. Auch wenn die Sachverhalte nicht identisch sind, ist die Problematik dieselbe: Es verstösst gegen Treu und Glauben, wenn ein Beschwerdeberechtigter bei fehlerhafter oder mangelnder Eröffnung einer Verfügung mit Einwänden gegen ein Projekt respektive eine Bewilligungsverlängerung zuwartet, obwohl ihm zuzumuten gewesen wäre, sich vom Inhalt der Verfügung Kenntnis zu verschaffen. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer ist für den Zeitpunkt der "effektiven Kenntnisnahme" nicht entscheidend, ob die Rodung bereits in Gang gesetzt worden ist oder nicht. Wie das Verwaltungsgericht richtig ausführt, hat die für den Bau der Zollfreistrasse geplante Rodung im Jahre 2004 zu einem grossen Aufheben nicht nur in den regionalen Medien geführt. Insbesondere die Aktion der Gegner, welche sich im September 2004 an die zu fällenden Bäume ketten wollten, machte eine breite Öffentlichkeit auf den Konflikt über ein Projekt aufmerksam, welches lange Zeit geruht hatte. Wie zudem das Parallelverfahren zeigt, war es anderen Nachbarn und Rekurrenten des ersten Rodungsbewilligungsverfahrens
durchaus möglich, sich beim Regierungsrat nach dem Stand der Dinge zu erkundigen, obwohl auch ihnen die Bewilligungsverlängerung nicht bei deren Erlass eröffnet worden war (siehe dazu die Urteile 1A.192/2004 vom 17. September 2004 und 1A.114/2005 vom 12. September 2005). Der Verdacht, es handle sich um eine absichtliche Verfahrensverzögerung, liegt nahe.

Auch der Beschwerdeführer 3 kann aus dem Umstand, dass er angeblich erst im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens erfahren hat, dass seine inzwischen verstorbene Mutter und Rechtsvorgängerin im Rodungsbewilligungsverfahren Einsprache erhoben hatte, nichts zu seinen Gunsten ableiten. Aufgrund der Aufregung, für welche die geplante Rodung im Frühling/Sommer 2004 in der Öffentlichkeit sorgte, wäre er in jedem Fall gehalten gewesen, sich im damaligen Zeitpunkt nach dem Verfahrensstand zu erkundigen, wenn er Parteirechte geltend machen wollte. Eines besonderen Wissens um die Parteistellung im Rodungsbewilligungsverfahren bedurfte es dafür nicht. Auch das Argument, dass er nicht unmittelbar in der betroffenen Gemeinde wohne, ist unbehelflich, lebt er doch in der nahen Region, in welcher das Projekt aufgrund der Berichterstattung bekannt ist. Die Beschwerdeführer legen denn auch nicht in überzeugender Weise dar, weshalb sie erst so spät reagiert haben.

3.4 Als Zwischenergebnis ist demnach mit dem Verwaltungsgericht davon auszugehen, dass die Beschwerdeführer es versäumt haben, ihre Rechte im Verfahren der Bewilligungsverlängerung rechtzeitig geltend zu machen. Ihr langes Zuwarten verstösst gegen Treu und Glauben im Rechtsverkehr und verdient keinen Rechtsschutz. Daran ändert nichts, dass ihnen die Verlängerung der Rodungsbewilligung vom 29. Mai 2001 hätte eröffnet werden müssen. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer ist das Verwaltungsgericht nicht davon ausgegangen, die mangelhafte Eröffnung sei indirekt geheilt worden.

In materieller Hinsicht ist den Beschwerdeführern insofern kein Rechtsnachteil erwachsen, als das Bundesgericht sich im Entscheid 1A.114/2005 vom 12. September 2005 bereits einlässlich mit der Problematik befasst und - gestützt auf BGE 122 II 234 - die Verlängerung der Rodungsbewilligung für rechtmässig erklärt hat.
4.
Demzufolge ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die kantonalen Instanzen den Beschwerdeführern die Einsicht in die Akten des Rodungsbewilligungsverfahrens nicht gewährt haben; deren Interesse, aufgrund der Akten ihre Legitimation im Verfahren der Bewilligungsverlängerung abzuklären, ist hinfällig geworden. Selbst bei Bejahung ihrer Legitimation, sind sie zu spät tätig geworden.
5.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit abzuweisen. 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.
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 schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 23. Januar 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: