

BGer 1C_558/2014 vom 12. Mai 2015

Bundesgericht, 2015-05-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_558_2014

FR: TF 1C_558/2014 du 12 mai 2015

IT: TF 1C_558/2014 del 12 maggio 2015

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 82 lit. a BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung (vgl. Art. 34 Abs. 1 RPG). Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; 133 II 409 E. 1.1 S. 411). Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen anfechtbaren kantonale letztinstanzliche Endentscheid (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens ist die Beschwerde auch zulässig, wenn einzig bzw. soweit Verfahrensmängel gerügt werden. Der Beschwerdeführer war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als direkter Adressat des angefochtenen Entscheids gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.2

Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden weiteren Möglichkeiten abgesehen, einzig die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführern geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Rein appellatorische Kritik ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid genügt nicht. Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht) gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

E. 2

Der Beschwerdeführer kritisiert, dass sich der Präsident des Grossen Rates nicht hätte vertreten lassen dürfen. Das Appellationsgericht beurteilte dieselbe bereits vor ihm erhobene Rüge als trölerisch und hielt dazu fest, der Grossratspräsident vertrete den Rat gegenüber den anderen Behörden und damit auch gegenüber den Gerichten. Er verfüge daher auch über die Kompetenz, für die juristische Vertretung des Grossen Rates in Rekursangelegenheiten zu sorgen. Mit dieser Begründung setzt sich der Beschwerdeführer nicht rechtsgenügend auseinander. Seine Behauptungen sind vielmehr appellatorischer Art. Insbesondere bezeichnet er die Argumentation des Appellationsgerichts als "fraglich", ohne darzutun, welche Bestimmung des Bundesrechts verletzt worden sein solle. Darauf kann daher nicht eingetreten werden. Nur ergänzend sei darauf verwiesen, dass das Bundesgericht kürzlich in einem anderen Fall, der den Kanton Thurgau betraf, die Vertretung des Kantonsparlaments als typische Aufgabe des Geschäftsleitungsorgans

beurteilt hat (vgl. das Urteil 1C_127/2013 vom 28. August 2013, nicht publizierte E. 3.1 von BGE 139 I 292).

E. 3.1

Der Beschwerdeführer rügt weiter, das Appellationsgericht habe ihm zu Unrecht die Legitimation im verwaltungsgerichtlichen Verfahren abgesprochen, weil er vorweg keine Einsprache erhoben habe bzw. deswegen nicht am unterinstanzlichen Verfahren beteiligt gewesen sei. Der Beschwerdeführer beruft sich nicht auf eine willkürliche Anwendung kantonales Verfahrensrechts, weshalb dies mangels rechtsgenügender Rüge auch nicht zu prüfen ist. Vielmehr macht er geltend, der angefochtene Entscheid vereitele durch die Anwendung von § 113 Abs. 4 des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) das materielle Bundesrecht in Planungs- und Bausachen bzw. im Bereich des Denkmal- und Ortsbildschutzes und verstosse daher gegen Art. 44 Abs. 1, Art. 46 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 1 BV .

E. 3.2

Der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtssetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts kann als verfassungsmässiges Individualrecht angerufen werden. Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition, ob die kantonale Norm mit dem Bundesrecht im Einklang steht (BGE 137 I 31 E. 4.1 S. 41 mit Hinweis). Inwiefern Art. 44 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 BV dem Beschwerdeführer einen eigenständigen bzw. weitergehenden Schutz vermitteln sollten, wird in der Beschwerdeschrift nicht dargelegt, weshalb darauf nicht einzugehen ist.

E. 3.3

Nach § 13 des basel-städtischen Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege vom 14. Juni 1928 (VRPG; SG 270.100) ist im Kanton Basel-Stadt zur Erhebung eines Rekurses an das Verwaltungsgericht berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Gegen Verfügungen und Entscheide im Planfestsetzungsverfahren kann gemäss § 113 BPG nach den allgemeinen Bestimmungen Rekurs erhoben werden (Abs. 1); der Rekurs an das Verwaltungsgericht ist auch gegen Beschlüsse des Grossen Rates zulässig mit Ausnahme von Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts (Abs. 2); die Rekursinstanzen prüfen auch die Angemessenheit (Abs. 3); neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können (Abs. 4).

E. 3.4

Das Appellationsgericht trat auf den Rekurs des Beschwerdeführers insbesondere mit der Begründung nicht ein, dass sich dieser am vorgelagerten Einspracheverfahren nicht beteiligt habe und damit nicht unterlegen sei. Es verneinte dementsprechend das Vorliegen der formellen Beschwer als Voraussetzung der Legitimation des Rekurrenten. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, im vorliegenden Fall seien zwei getrennte Verfahren abgewickelt worden, nämlich erstens dasjenige zur Zonenplanänderung und zum Bebauungsplan, das im angefochtenen Grossratsbeschluss gemündet habe, und zweitens

das Referendum gegen diesen Grossratsbeschluss. Aufgrund des Referendumsrechts stehe das Rekursrecht jedem Stimmbürger zu unabhängig davon, ob er sich am Einspracheverfahren beteiligt habe oder nicht.

E. 3.5

Der Beschwerdeführer vermengt die Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte (Stimmrechtsbeschwerde) mit dem Rekurs an das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht. Zwar hängt der Fristenlauf eines Rekurses gegen einen dem Referendum unterstellten Grossratsbeschluss davon ab, ob ein Referendum ergriffen wird und wie die Abstimmung darüber ausfällt. Die beiden Rechtsmittel dienen aber unterschiedlichen Zwecken und stehen unter verschiedenen formellen Voraussetzungen. Namentlich unterscheiden sie sich wesentlich bei der Legitimation zur Ergreifung des Rechtsmittels sowie bei den zulässigen Rügen (vgl. auch den Ausnahmeverbehalt in § 113 Abs. 2 zweiter Satz BPG). Im angefochtenen Entscheid ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass der Beschwerdeführer nicht angebliche Verstösse gegen das Stimmrecht, sondern behauptete Mängel im Planungsverfahren geltend machte. Zutreffend behandelte das Appellationsgericht die Streitsache als Verwaltungs- und nicht als Verfassungsgericht. Massgebend für die Legitimation ist daher nicht § 30m VRPG, wonach jede stimmberechtigte Person befugt ist, Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte zu erheben, sondern § 13 VRPG in Verbindung mit § 113 BPG mit den entsprechenden speziellen Verfahrensregeln, insbesondere gemäss § 113 Abs. 4 BPG. Das Appellationsgericht durfte demnach ohne Verletzung von Bundesrecht davon ausgehen, dass dem Beschwerdeführer allein seine Stellung als Stimmbürger nicht die Rekurslegitimation im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vermittelte.

E. 3.6

Prozessuale Formen sind unerlässlich, um die ordnungsgemässe Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten (vgl. BGE 134 II 244 E. 2.4.2 S. 248). Der Zugang zu einem Gericht kann durch entsprechende Formvorschriften eingeschränkt werden, solange sie öffentliche Interessen verfolgen (vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2012, Rz. 210). Kantonale Verfahrensbestimmungen, die für eine Berechtigung zur Erhebung eines Rechtsmittels die Beteiligung am unterinstanzlichen Verfahren verlangen, verstossen in diesem Sinne auch dann nicht gegen Bundesrecht bzw. die verfassungsrechtlichen Normen über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, wenn es um den den Kantonen übertragenen Vollzug von Bundesrecht geht. Vielmehr dürfen die Kantone auch bei der Umsetzung von Bundesrecht zur Sicherung eines ordnungsgemässen Verfahrens entsprechende prozessuale Regelungen aufstellen, solange diese nicht schikanös sind bzw. auf übertriebene oder allenfalls unsachliche (überspitzte) Formvorschriften hinauslaufen (vgl. dazu BGE 135 I 6 E. 2.1 S. 9 mit Hinweisen). Das trifft hier klarerweise nicht zu. Es ist in der Schweiz weit verbreitet und durchaus zumutbar und damit zulässig, für die Legitimation zur Erhebung eines Rechtsmittels an ein Gericht unter dem Titel der sogenannten formellen Beschwerde eine Beteiligung am Verfahren der unteren Instanz zu verlangen, deren Entscheid angefochten werden soll (vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 1337 ff.). Dieses Erfordernis wird regelmässig aus der Voraussetzung abgeleitet, dass die Beschwerde der Verfolgung schutzwürdiger Interessen dienen muss, teilweise aber auch ausdrücklich als Legitimationsanforderung gesetzlich genannt. Sie gilt namentlich für die Beschwerde im Bund (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG) unter Einschluss derjenigen an das

Bundesgericht (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG , wonach das Beschwerderecht voraussetzt, dass der Beschwerdeführer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit dazu erhalten hat). Nicht beschwert ist, wer vor der unteren Instanz von sich aus auf eine Teilnahme verzichtet hat (vgl. Kiener/ Rüttsche/Kuhn, a.a.O., Rz. 1339; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., 2014, Rz. 1552).

E. 3.7

In diesem Sinne bestimmt auch § 113 Abs. 4 BPG ausdrücklich, dass im basel-städtischen Planfestsetzungsverfahren Einwände an das Verwaltungsgericht nur dann und soweit erhoben werden können, als sie bereits im Einspracheverfahren vorgebracht wurden. Es kann daher offen bleiben, ob dieselbe Voraussetzung bereits aus § 13 VRPG abgeleitet werden könnte. Der Beschwerdeführer hat gegen den Beschluss des Grossen Rates vom 12. Juni 2013, um den es letztlich geht, keine Einsprache erhoben. Er hat mithin am Planungs- bzw. Einspracheverfahren nicht teilgenommen. Die Einsprachemöglichkeit stand ihm jedoch offen. Im Einspracheverfahren hätte er denn auch seine Einwände, namentlich diejenigen zu den VISOS- bzw. ISOS-Bundesinventaren, vortragen können, da diese und die entsprechenden Ortsbildaufnahmen seit Mitte Mai 2011 der Öffentlichkeit zur Verfügung standen und die hier massgebliche öffentliche Planaufgabe im Kantonsblatt erst am 23. April 2012 erfolgte, was bereits die Vorinstanz festgehalten hat. Diese durfte ihm daher gestützt auf § 113 Abs. 4 BPG die Legitimation zur Erhebung eines Rekurses absprechen, ohne dadurch Bundesrecht zu vereiteln bzw. gegen die föderalistische Kompetenzordnung der Bundesverfassung zu verstossen.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1, Art. 65 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.