

BGer 1C_661/2019 vom 13. Mai 2020

Bundesgericht, 2020-05-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_661_2019

FR: TF 1C_661/2019 du 13 mai 2020

IT: TF 1C_661/2019 del 13 maggio 2020

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonaler letztinstanzlicher Entscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a BGG). Die Beschwerdeführer haben ein schutzwürdiges Interesse daran, zur Einsprache gegen den Zonen- und Gestaltungsplan Naturreiservat Fulnau und die damit verbundenen Sonderbauvorschriften zugelassen zu werden. Sie sind daher (ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache) zur Beschwerde gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid legitimiert, der ihnen diese Befugnis abspricht (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobenen Beschwerden ist daher grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist dagegen auf den Feststellungsantrag der Beschwerdeführerin 2: Dieser richtet sich gegen eine verfahrensleitende Zwischenverfügung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Abweisung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung), die mit dem Endentscheid vom 11. November 2019 gegenstandslos geworden ist.

Die drei Beschwerden richten sich gegen denselben Entscheid des Verwaltungsgerichts und betreffen alle die Legitimation zur Anfechtung des kantonalen Zonen- und Gestaltungsplans Fulnau, insbesondere des in den Sonderbauvorschriften enthaltenen Kletterverbots. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren zu vereinigen.

E. 2

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) und der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV), weil der Regierungsrat auf ihre Einsprachen nicht eingetreten und ihnen damit der Rechtsweg gegen das Kletterverbot sowie die von ihnen kritisierten Unterhalts- und Pflegemassnahmen abgeschnitten worden sei.

Der Gesetzgeber hat die Mindestanforderungen an den Rechtsschutz und namentlich an die Beschwerdebefugnis in Art. 111 Abs. 1 BGG konkretisiert. Danach kann sich, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, auch an allen Verfahren vor kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen. Die kantonalen Behörden dürfen somit die Einsprachebefugnis gegen Entscheide weiter, nicht aber enger fassen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (BGE 135 II 145 E. 5 S. 149 f. mit Hinweis). Vorliegend berufen sich die Beschwerdeführer nicht auf eine kantonale weitergehende Beschwerdebefugnis, weshalb zu prüfen ist, ob sie die Voraussetzungen gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG erfüllen.

Das Bundesgericht prüft die Anwendung des Bundesrechts frei (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern deren Sachverhaltsfeststellung nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung beruht (Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel

dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3

Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c).

E. 3.1

Für die Anfechtung eines Entscheids wird neben der formellen Beschwer vorausgesetzt, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Verlangt wird grundsätzlich, dass dieser durch den angefochtenen Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter oder die Allgemeinheit betroffen wird und seine tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 133 II 353 E. 3 S. 356 f., 400 E. 2.2 S. 404 f., 409 E. 1.3 S. 413, 249 E. 1.3.1 S. 252 f.).

E. 3.2

Bildet dagegen ein Erlass, d.h. eine generell-abstrakte Regelung, Gegenstand der Beschwerde (abstraktes Normenkontrollverfahren gemäss Art. 82 lit. b BGG), genügt eine virtuelle Betroffenheit, d.h. der Beschwerdeführer muss früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit von der Norm unmittelbar betroffen sein (BGE 141 I 36 E. 1.2.3 S. 40; BGE 138 I 435 E. 1.6 S. 445; BGE 136 I 17 E. 2.1 S. 21; je mit Hinweisen); ein Sondernachteil ist nicht erforderlich. Kantonale Erlasse können überdies unmittelbar vor Bundesgericht angefochten werden, wenn der Kanton kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vorsieht (Art. 87 Abs. 1 BGG), d.h. es besteht keine Verpflichtung des Kantons, die Beschwerde unmittelbar gegen eine kantonale oder kommunale Norm zuzulassen.

E. 3.3

Vorliegend machen die Beschwerdeführer geltend, es müsse schon die virtuelle Betroffenheit genügen. Die angefochtenen Sonderbauvorschriften bilden jedoch integralen Bestandteil der kantonalen Nutzungs- und Gestaltungsplanung Naturreservat "Fulnau". Dies gilt insbesondere für die Schutzvorschriften in § 4 SBV , welche die im Reservatsperimeter geltenden Nutzungsbeschränkungen und damit den Planinhalt definieren. Nutzungspläne samt den eng damit verbundenen Nutzungsvorschriften werden verfahrensrechtlich den (Allgemein-) Verfügungen gleichgestellt, d.h. sie unterliegen den Regeln über die Anfechtung von Entscheiden im Sinne von Art. 82 lit. a BGG und nicht der Erlassanfechtung nach Art. 82 lit. b BGG (ständige Rechtsprechung; vgl. BGE 133 II 353 E. 3.3 S. 358; 116 Ia 207 E. 3b S. 211, je mit Hinweisen; Urteil 1C_94/2007 vom 3. September 2007 E. 3.3; AEMISEGGER, in: Spühler/Aemisegger/Dolge/Vogt, Praxiskommentar BGG, 2. Aufl., N. 2 und 26 zu Art. 82 BGG).

E. 4

Näher zu prüfen ist daher die Praxis zur Beschwerdebefugnis bei der Anfechtung von Nutzungsplänen und Allgemeinverfügungen. Diese soll die Popularbeschwerde

ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Dabei gibt es keine rechtslogisch stringente, sondern nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung zur Popularbeschwerde; wo die Grenze verläuft, ist jeweils für jedes Rechtsgebiet und anhand der konkreten Umstände gesondert zu beurteilen (BGE 139 II 279 E. 2.3 S. 283; BGE 123 II 376 E. 5b/bb S. 383 mit Hinweisen).

E. 4.1

Bei Nutzungsplänen wird die Beschwerdelegitimation aller Eigentümer von Grundstücken im Planungssperimeter oder in dessen unmittelbaren Umgebung anerkannt (z.B. Urteil 1C_222/2015 vom 26. Januar 2016 E. 1). Beschwerdebefugt ist aber auch, wer von den Auswirkungen der zugelassenen Überbauung oder Nutzung, z.B. ihren Immissionen, besonders betroffen ist (vgl. AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, Art. 33 N. 66 ff. mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung).

E. 4.2

Schwierig ist die Abgrenzung zur Popularbeschwerde vor allem, wenn Nutzungsbeschränkungen den öffentlichen Grund oder frei zugängliche Wald- und Weidegebiete betreffen. Für funktionelle Verkehrsanordnungen, z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, stellt das Bundesgericht auf die Häufigkeit und Regelmässigkeit der Nutzung ab: Anwohner oder Pendler, welche die mit der Beschränkung belegte Strasse regelmässig nutzen, sind zur Beschwerde befugt, während das bloss gelegentliche Befahren einer Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 f.). Dementsprechend wird für die sog. egoistische Verbandsbeschwerde (vgl. dazu unten, E. 5.4) verlangt, dass die Strassen von einem Grossteil ihrer Mitglieder regelmässig befahren werden (vgl. BGE 136 II 639 E. 1.1 S. 543; in BGE 139 II 145 nicht publizierte E. 1.2).

E. 4.3

Beschwerdebefugt ist überdies, wer zur Ausübung seines Gewerbes auf die Nutzung des öffentlichen Grunds angewiesen ist und sich deshalb auf die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 27 BV) berufen kann (vgl. BGE 128 I 136 E. 3.1 S. 141 mit Hinweisen). Im Urteil 1C_453/2014 vom 23. Februar 2015 (in: URP 2015 S. 234) prüfte das Bundesgericht unter diesem Blickwinkel die Befugnis von Bergführern sowie des lokalen Bergführervereins zur Anfechtung von zwei Wildruhezonen im Wallis. Das Bundesgericht erwog, die blosser Behauptung der Bergführer, ihre Geschäftstätigkeit im betroffenen Gebiet auszuüben, genüge nicht; vielmehr müssten sie belegen (z.B. durch Tourenjournale, Buchungsbelege), wie häufig sie die erwähnten Routen begingen und welche Einkommenseinbussen ihnen aus den Zugangsbeschränkungen drohten (E. 4.3).

E. 4.4

Im zitierten Fall hatten auch die SAC-Sektion Monte Rosa und verschiedene ihrer in der Region ansässigen Mitglieder Beschwerde geführt, die geltend machten, die Gebiete häufig für den Wintersport zu nutzen. Das Bundesgericht hielt fest, diese Personen könnten ihr Hobby in anderen Sektoren ausüben und seien daher in ihrer Freizeitgestaltung nicht wesentlich eingeschränkt. Sie seien deshalb von den Wildruhezonen nicht besonders oder intensiver betroffen als andere Personen. Es liefe auf die Zulassung der Popularbeschwerde hinaus, wenn es für die Beschwerdebefugnis genügen würde, ein Interesse an einer

Freizeitnutzung des fraglichen Gebiets geltend zu machen (E. 5.1). Mangels Beschwerdebefugnis ihrer Mitglieder sei auch die SAC-Sektion nicht zur egoistischen Verbandsbeschwerde befugt (E. 6.1; kritisch dazu ERIK LUSTENBERGER, Legitimation des Schweizerischen Alpenclubs und seiner Mitglieder bei der Ausscheidung von Wildruhezonen, in URP 2016 S. 62 ff., S. 68 f.)

E. 5

Vorliegend führen der Verein C._____, deren Präsident A._____ und ein aktives Mitglied (B._____), beide mit Wohnsitz in Lausen (Basel-Landschaft), Beschwerde gegen die streitige Nutzungsplanung. Sie wenden sich in erster Linie gegen das absolute Kletterverbot für das Felsgebiet "Borowan" im Naturreservat Fulnau; zudem bekämpfen sie gewisse Pflegemassnahmen aus Gründen des Naturschutzes.

E. 5.1

Das Verwaltungsgericht verneinte die Beschwerdebefugnis, weil die Beschwerdeführer 1 und 2 (wie auch die Mehrheit der übrigen Einzelmitglieder des Vereins C._____) im Kanton Basel-Landschaft wohnten, in deutlicher Distanz zum Felsgebiet «Borowan». Sie hätten weder geltend gemacht noch belegt, dass sie häufig und regelmässig im Felsgebiet «Borowan» kletterten. Belegt werde vielmehr das Gegenteil: Die Beschwerdeführer hätten dargelegt, dass sich die Kletterer je nach Können, Kletterpartner, Zeitbudget, Jahres- und Tageszeit oder Wetter für dieses - oder eben jenes - Klettergebiet entschieden. Dabei seien die Voraussetzungen im Gebiet «Borowan» selten optimal, weshalb dieses auch nur selten frequentiert werde. Insofern könnten die Beschwerdeführer (und die übrigen Mitglieder des Vereins C._____) mehrheitlich und ohne Weiteres auf viele anderen Routen in der Umgebung ausweichen und seien daher von einem Kletterverbot im Gebiet «Borowan» in ihrer Freizeitaktivität objektiv nicht eingeschränkt.

E. 5.2

Die Beschwerdeführer bestreiten nicht die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts, sondern halten es für unzulässig, eine spezifische Betroffenheit nur gerade bei Klettergebieten in der Wohngemeinde oder bei häufig und ganzjährig genutzten Klettergebieten anzuerkennen: Sportkletterer kletterten typischerweise nicht nur an einem Felsen, sondern in allen erreichbaren Klettergebieten der Region, wobei die Auswahl von zahlreichen Faktoren abhängt (Erreichbarkeit, Witterungsverhältnisse, Qualität, Schwierigkeitsgrad). Das Felsgebiet Borowan sei schattig und kühl und daher vor allem im Sommer interessant. Es sei von Lausen aus mit dem Personenwagen in 20 Minuten und auch mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar und liege damit im Radius eines "Feierabendklettergebietes". Sie kletterten dort zwar nicht häufig, aber doch regelmässig. A._____ macht überdies geltend, er habe 2009 bei einer Route am Borowan einen zusätzlichen Sicherungshaken angebracht. Beide Beschwerdeführer betonen, das Klettern sei für sie nicht nur ein Hobby, sondern zentraler Inhalt ihrer Lebensgestaltung. Sie verweisen auf Entscheide anderer Kantone, in denen ihre Legitimation bzw. diejenige anderer aktiver Kletterer oder Bergführer aus der Region anerkannt worden sei (Urteil 99/346 des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 10. Januar 2001, Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau vom 29. September 2010, Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vom 17. Januar 2018).

E. 5.3

Wie oben (E. 4) aufgezeigt, stellt die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Beschwerdelegitimation bei Beschränkungen von öffentlichem Grund oder allgemein zugänglichen Gebieten in erster Linie auf die Häufigkeit und Regelmässigkeit der Nutzung ab; dafür ist die Nähe zum Wohnort ein Indiz, aber nicht das einzige Kriterium. Vorliegend behaupten die Beschwerdeführer zwar, regelmässig im Felsgebiet Borowan zu klettern; A._____ präzisiert indessen, dass eine ausgesprochene Regelmässigkeit im Gebiet Borowan schon erreicht werde, wenn eine Seilschaft dort alle ein bis zwei Jahre klettere. Die Beschwerdeführer betonen denn auch, dass es ihnen darum gehe, das Klettergebiet Basler Jura in seiner Vielfalt und Attraktivität ungeschmälert zu erhalten, d.h. möglichst viele Klettermöglichkeiten offen zu halten.

Dieses Interesse genügt jedoch nicht: Wie aufgezeigt (oben E. 4.4), ist die Rechtsprechung vor allem bei Freizeit- und Sportaktivitäten restriktiv: Die blosser Einschränkung der Auswahl an Klettergebieten in einer Region genügt nicht, auch wenn dies die Kletterer aus der Region naturgemäss stärker betrifft als Kletterer anderer Regionen und Nichtkletterer. Verlangt wird vielmehr, dass die angefochtene Nutzungsbeschränkung die Beschwerdeführer in ihrer Freizeitgestaltung tatsächlich und in spürbarer Weise einschränkt. Dies ist nicht der Fall, wenn - wie hier - nur ein kleines, von den Beschwerdeführern selten begangenes Gebiet mit einem Kletterverbot belegt wird und in der Region zahlreiche weitere attraktive Klettergebiete zur Verfügung stehen. Dies ist grundsätzlich unstrittig; der Umstand, dass alternative Klettergebiete z.T. ausserhalb des Kantons Solothurn liegen, erscheint irrelevant, wenn sie für die Beschwerdeführer erreichbar sind.

Das Verwaltungsgericht durfte daher die Einsprachebefugnis der Beschwerdeführer 1 und 2 gegen das Kletterverbot verneinen, ohne Bundesrecht zu verletzen. Gleiches gilt, soweit sich die Einsprache gegen bestimmte forstliche Massnahmen richten: Diese betreffen die Beschwerdeführer nicht mehr als die Allgemeinheit.

E. 5.4

Der Verein C._____ ist als Verein mit Sitz in Basel konstituiert und setzt sich gemäss Art. 2 ihrer Statuten unter Berücksichtigung ökologischer Interessen für die Förderung und Erhaltung der Klettergebiete im Basler Jura ein. Da ihr unstrittig kein Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) oder nach kantonalem Recht zusteht, ist sie zur Beschwerde nur befugt, wenn die Voraussetzungen der sog. egoistischen Verbandsbeschwerde vorliegen. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Mehrheit oder zumindest ein Grossteil seiner Mitglieder zur Beschwerde befugt sind (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 mit Hinweisen). Sind die Mitglieder (wie vorliegend) je einzeln nicht zur Beschwerde befugt, so fehlt es auch an der Beschwerdelegitimation des Vereins.

Daran ändert der Umstand nichts, dass der Verein C._____ seit ihrer Gründung 1995 die Interessen aller Kletterer der Region wahrnimmt und von den Solothurner Behörden im Vorfeld der Nutzungsplanung "Fulnau" einbezogen wurde: Art. 4 RPG (SR 700) verpflichtet die Planungsbehörden, ein breites Mitwirkungsverfahren durchzuführen, an der die Bevölkerung, aber auch interessierte Verbände und Interessenvertretungen, teilnehmen können. Diese Mitwirkung erfolgt unabhängig von der Einsprache- und Beschwerdebefugnis und präjudiziert diese nicht.

E. 6

Nach dem Gesagten sind die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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