

BGer 1C_663/2023 vom 8. Januar 2025

Bundesgericht, 2025-01-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_663_2023

FR: TF 1C_663/2023 du 8 janvier 2025

IT: TF 1C_663/2023 del 8 gennaio 2025

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Nichteintretensentscheid des Solothurner Verwaltungsgerichts betreffend den Ausbau eines Wasserkraftwerks Aarau. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d BGG). Der angefochtene Entscheid schliesst für die Beschwerdeführenden das Verfahren jedenfalls im Kanton Solothurn ab und ist daher prozessual als Endentscheid zu qualifizieren.

Den Beschwerdeführenden wurde im angefochtenen Entscheid die Beschwerdebefugnis aberkannt. Sie sind daher von diesem besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Insofern sind sie zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Dieses Interesse ist durch den zwischenzeitlich erfolgten Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau nicht entfallen. Abgesehen davon, dass dieser (als Rückweisungsentscheid) das Verfahren nicht abschliesst, betrifft er nicht den (vorliegend streitigen) Solothurner, sondern den Aargauer Regierungsratsbeschluss. Ob die Beschwerdeführenden Anspruch auf Rechtsschutz im Kanton Solothurn haben, ist nachfolgend materiell zu prüfen.

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist grundsätzlich einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, es sei nur für den Kanton Solothurn örtlich zuständig, weshalb bei ihm nur Bauten, Anlagen und Massnahmen im Kanton Solothurn angefochten werden könnten. Für die Legitimation sei daher der Abstand des Wohnorts der Beschwerdeführenden zur Kantonsgrenze bzw. zu den im Kanton Solothurn geplanten Massnahmen massgebend. Die Liegenschaft der am nächsten zur Kantonsgrenze wohnenden Beschwerdeführerin 2 befinde sich Luftlinie 200 m von der Kantonsgrenze und 230 m von dem Teil des Mitteldamms entfernt, der noch im Kanton Solothurn liege. Es sei auch nicht mit übermässigem Baustellenlärm zu rechnen, werde der Rückbau des Mitteldamms doch nicht über städtische Quartierstrassen in Aarau erfolgen. Die Beschwerdeführenden könnten sich beim örtlich zuständigen Verwaltungsgericht des Kantons Aargau gegen das Vorhaben zur Wehr setzen und ihre Argumente prüfen lassen.

E. 4

Die Beschwerdeführenden machen dagegen geltend, sie seien vom Projekt "Optimierung Kraftwerk Aarau" besonders betroffen: Die Beschwerdeführenden 3 und 4 wohnten weniger als 100 m vom Kraftwerksgebäude Aarau entfernt, das abgerissen und neu gebaut werden solle. Die Beschwerdeführenden 1 und 2 wohnten 150 bzw. 180 m vom östlichsten Punkt des Mitteldamms entfernt. Der Abbruch und das Abtragen des insgesamt 1.6 km langen und ca. 10 m breiten Mitteldamms, der die beiden Aarekanäle voneinander trenne, werde nach Aussage des Regierungsrats zu erheblichen Lärm- sowie Staub- und Erschütterungsimmissionen führen (Regierungsratsbeschluss S. 12). Zudem hätten sie von ihren Liegenschaften aus direkten Blickkontakt auf den Mitteldamm, dessen Zerstörung sie in ihrer Aussicht beeinträchtigen werde.

Die Vorinstanz gehe offenbar von dem Konzept aus, dass jeder Kanton nur isoliert diejenigen Massnahmen des Projekts "Optimierung" beurteile, die auf seinem eigenen Kantonsgebiet realisiert würden. Dies widerspreche dem Koordinationsgebot (Art. 25a RPG). Das Kraftwerk und die damit zusammenhängende Kanalanlage seien ein historisch gewachsenes, funktionell zusammenhängendes System. Auch die Umwelteinwirkungen könnten nicht sauber zwischen den Kantonen aufgeschlüsselt werden, sondern müssten gemäss Art. 8 USG gesamthaft betrachtet werden. Es drohten widersprüchliche Entscheide, wenn jedes Verwaltungsgericht nur den auf seinem Kantonsgebiet befindlichen Projektteil beurteilen würde.

Das Koordinationsprinzip gebiete an sich die gemeinsame Eröffnung der verschiedenen Entscheide und ein einheitliches Rechtsmittelverfahren. Zumindest aber müsse ein Leitverfahren bestimmt und ein Rechtsmittel gegen den in diesem Verfahren getroffenen Entscheid ermöglicht werden (unter Berufung auf BGE 116 Ib 50 E. 4b). Sie beantragen, im bundesgerichtlichen Verfahren sei festzustellen, welches Rechtsmittelverfahren das Leitverfahren darstelle.

Werde kein Leitverfahren bestimmt und zwei separate Rechtsmittelverfahren durchgeführt, müssten die Beschwerdeführenden mindestens in beiden Kantonen zur Beschwerde gegen die jeweiligen Genehmigungsentscheide zugelassen werden, um sich gegen das Projekt gesamthaft zur Wehr setzen zu können. Diesfalls könnten die Verfahren z.B. durch die Sistierung eines Verfahrens bis zum rechtskräftigen Abschluss des anderen koordiniert werden.

Eventualiter machen die Beschwerdeführenden geltend, dass sie auch von den Massnahmen im Gebiet des Kantons Solothurn besonders betroffen seien.

E. 5

Das Bau- und Justizdepartement und die Beschwerdegegnerin teilen die Auffassung des Verwaltungsgerichts. Die Beschwerdelegitimation sei nicht auf das Gesamtprojekt zu beziehen, sondern auf den jeweiligen Streitgegenstand; dieser umfasse im Kanton Solothurn nur die auf Solothurner Gebiet liegende Nutzungsplanung bzw. Projektierung. Die verschiedenen (Nutzungs-) Planungen würden somit jeweils nur von einer Behörde bzw. Gerichtsinstanz geprüft, weshalb keine Gefahr widersprüchlicher Entscheide bestehe. Im Übrigen bestreitet die Beschwerdegegnerin die Distanzangaben der Beschwerdeführenden; ihre Behauptungen zur direkten Sichtverbindung und zur Schallausbreitung seien unzulässige Noven.

E. 6

Im Entscheid Chrüzlen (BGE 116 Ib 50 E. 4b) entschied das Bundesgericht, dass die Rechtsanwendung materiell koordiniert werden müsse, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden seien und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang bestehe, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden könnten. Dies geschehe am besten durch ein konzentriertes Entscheidverfahren durch eine einzige erstinstanzliche Behörde. Ansonsten müssten die verschiedenen zuständigen kantonalen und gegebenenfalls kommunalen Behörden die Rechtsanwendung im erstinstanzlichen Verfahren zunächst materiell koordinieren und anschliessend verfahrensmässig so vorgehen, dass die verschiedenen getrennt erlassenen Entscheide in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden könnten, z.B. indem die verschiedenen Entscheide gleichzeitig eröffnet würden, am besten gesamthaft und zusammengefasst durch die erstinstanzliche Behörde, die für dasjenige Verfahren zuständig sei, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermögliche (Leitverfahren oder massgebendes Verfahren) (vgl. zum Ganzen HEINZ AEMISEGGER, " Chrüzlen IV" - Das Koordinationsprinzip bei komplexen Vorhaben, URP 2024 S. 520 ff.).

E. 6.1

Diese Rechtsprechung wurde für Bauten und Anlagen, die in der Bewilligungshoheit des Bundes liegen, durch die Einführung eines konzentrierten Plangenehmigungsverfahrens umgesetzt (Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 8. Juni 1999, AS 1999 3071). Für Bauten und Anlagen in der Bewilligungskompetenz der Kantone wurden in Art. 25a RPG Minimalanforderungen an die materielle und formelle Koordination von Entscheidverfahren eingeführt (vgl. zum Ganzen ARNOLD MARTI, in: Praxiskommentar RPG; Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, N. 4 ff. zu Art. 25a RPG). Danach ist, sofern die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert, eine Behörde zu bezeichnen, welche für ausreichende Koordination sorgt (Abs. 1); die Verfügungen sind, sofern möglich, gemeinsam oder gleichzeitig zu eröffnen (Abs. 2 lit. d; vgl. HEINZ AEMISEGGER, a.a.O., S. 529) und für ihre Anfechtung sind einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen (Art. 33 Abs. 4 RPG). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Abs. 4).

E. 6.2

Art. 25a RPG ist auf den Fall zugeschnitten, dass mehrere Behörden eines einzigen Kantons für die Beurteilung eines Projekts zuständig sind. Beanspruchen jedoch Bauten oder

Anlagen Boden oder Gewässerstrecken in mehreren Kantonen, so müssen Bewilligungs- bzw. Konzessionsverfahren in allen diesen Kantonen durchgeführt werden (MARTI, a.a.O., N. 26 zu Art. 25a RPG). Dies ist der Fall bei Wasserkraftwerken mit interkantonalen Gewässernutzung:

Die Kantone verfügen über die Wasservorkommen auf ihrem Gebiet (sog. Gewässerhoheit, vgl. Art. 3 und Art. 76 Abs. 4 Satz 1 BV). Die Verleihung von Wasserrechten steht daher der zuständigen Behörde desjenigen Kantons zu, in dessen Gebiet die in Anspruch genommene Gewässerstrecke liegt (Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 [Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.801]). Beansprucht ein Wasserkraftwerk Gewässerstrecken mehrerer Kantone, so entscheiden diese im gegenseitigen Einvernehmen (Art. 6 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 2 WRG). Für den Fall, dass sich die beteiligten Kantone nicht einigen können, sieht Art. 76 Abs. 5 Satz 2 BV eine subsidiäre Kompetenz des Bundes vor: Diesfalls entscheidet nach Anhörung der Kantone das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 2 WRG), und zwar sowohl über die Erteilung der Konzession als auch die Genehmigung der für die Erstellung oder Änderung von Anlagen erforderlichen Pläne (Art. 62 Abs. 1 WRG ; zum Ganzen vgl. MIRIAM AEMISEGGER, La procédure d'approbation des plans des projets fédéraux d'infrastructures, Diss. Fribourg, Zürich 2024, N. 152 ff.).

Grundsätzlich ist das Verfahren in jedem Kanton nach dessen Vorschriften durchzuführen (Art. 61 Abs. 1 WRG); dies gilt auch für das Rechtsmittelverfahren (MARTI, a.a.O., N. 26 zu Art. 25a RPG). Wie diese Verfahren koordiniert und das gemeinsame Einverständnis der beteiligten Kantone hergestellt werden, ist grundsätzlich Sache der Kantone. Diese können z.B. die Wasserrechte durch eine gemeinsame Verfügung aller beteiligten Konzessionsbehörden oder in getrennten, aber inhaltlich aufeinander abgestimmten, Konzessionen verleihen (vgl. BRIGITTE KRATZ, in: Kommentar zum Energierecht, Band I, Bern 2016, N. 15 zu Art. 6 WRG und MICHAEL MERKER, in: Kommentar zum Energierecht, Band I, N. 10 zu Art. 38 WRG). Es erscheint auch nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Kantone eine Leitbehörde bzw. ein Leitverfahren bestimmen (a.A. wohl MARTI, a.a.O., N. 26 zu Art. 25a RPG). Sie sind dazu jedoch nicht verpflichtet, sondern können die (separat koordinierten) Verfahren auch auf andere geeignete Weise untereinander abstimmen, z.B. durch den Austausch der Akten und Fachstellungen und gegenseitige Koordinationsvorbehalte in den Entscheidungen (MARTI, a.a.O.). Der Antrag auf Bestimmung eines Leitverfahrens durch das Bundesgericht ist daher abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann. Analoges gilt für die Koordination der kantonalen Rechtsmittelverfahren.

E. 7

Zu prüfen ist daher im Folgenden einzig, ob den Beschwerdeführenden die Legitimation zur Anfechtung des Entscheids des Solothurner Regierungsrats zu Unrecht abgesprochen worden ist.

E. 7.1

Die Beschwerdebefugnis vor Verwaltungsgericht richtet sich in erster Linie nach kantonalem Verfahrensrecht. Dieses darf die Legitimation jedoch nicht enger fassen als Art. 89 Abs. 1 BGG : Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1

BGG).

Art. 89 Abs. 1 BGG verlangt neben der formellen Beschwer (lit. a), dass die Beschwerdeführenden über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen (lit. c). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 133 II 409 E. 1.3 S. 413 mit Hinweisen; Urteil 1C_160/2023 vom 7. März 2024 E. 1.2 mit Hinweisen).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es (insbesondere bei grossen Anlagen) möglich, dass Beschwerdeführende nur für bestimmte, ihnen zugewandte Anlagenteile über eine genügende Beziehungsnähe verfügen. In diesem Fall darf und muss das Gericht seine Prüfung auf diese Anlagenteile beschränken. Allerdings setzt dies voraus, dass die verschiedenen Anlagenteile gesondert beurteilt werden können; die Legitimation darf nicht so eng gefasst werden, dass die Beurteilung funktional zusammenhängender Teile einer Anlage auseinandergerissen wird (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.1).

E. 7.2

Das Projekt "Optimierung Wasserkraftwerk Aarau" umfasst im Wesentlichen den Bau einer neuen Kraftwerkszentrale (Kanton Aargau) sowie die Entfernung des restlichen Teils des Mitteldamms, der überwiegend (aber nicht vollständig) im Kanton Solothurn liegt. Hinzu kommen Massnahmen für den Fischauf- und abstieg sowie Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (im Kanton Solothurn: Flutungswiese und Seitengerinne im Grien, Kanaluferstrukturierungen Aufeld und Erzbach; im Kanton Aargau: Aufwertung Aareufer Unterwasser). Als Ersatz für den Verlust des Weges auf dem Mitteldamm sind am Oberwasserkanal abschnittsweise neue Fusswege zwischen Inseli und Grien sowie weitere Massnahmen für die Naherholung geplant. Alle diese Massnahmen bilden Teil eines einheitlichen Projekts. Für dessen Beurteilung ist eine Gesamtbetrachtung und -interessenabwägung erforderlich.

Eine isolierte Betrachtung nur derjenigen Massnahmen, die im Kanton Solothurn realisiert werden sollen, ist schon faktisch nicht möglich, namentlich für den Abriss der sich über beide Kantone erstreckenden Mittelinsel. Der vollständige Abriss des Mitteldamms soll die Strömungsverluste verringern und die Nettofallhöhe vergrössern und stellt somit einen wesentlichen Bestandteil des Optimierungsprojekts dar. Eine gesonderte Beurteilung der im Kanton Solothurn und im Kanton Aargau geplanten Massnahmen würde auch den materiell-rechtlichen Vorgaben widersprechen, die eine gesamthafte Interessenabwägung voraussetzen (vgl. z.B. Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]; Art. 5 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 [WaG; SR 921.0]; Art. 3-6 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]; Art. 18 Abs. 1ter NHG i.V.m. Art. 14 Abs. 6 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 [NHV; SR 451.1]; Art. 22 Abs. 2 NHG ; Art. 12 Abs. 3 des Energiegesetzes vom 30. September 2016 [EnG; SR 730.0]; Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei [BGF; SR 923.0]).

Der Regierungsrat Solothurn hat daher in seinem Genehmigungsbeschluss (S. 25) zutreffend festgehalten, die gebotene Gesamtoptik dürfe nicht unter dem Umstand "leiden", dass sich die Gesamtanlage über zwei Kantone erstrecke und deshalb - gebietsmässig

aufgeteilt - durch zwei verschiedene Behörden beurteilt werde, d.h. die Beurteilung dürfe nicht anders ausfallen, als wenn sich die Anlage vollständig im einen oder anderen der beiden Kantone befinden würde. Dies werde dadurch gewährleistet, dass es nur ein Vorhaben "Optimierung Kraftwerk Aarau" gebe (Hervorhebung im Original), auch wenn zwei Kantone die jeweiligen baulichen Vorkehrungen auf ihrem Gebiet genehmigen müssten.

Dies hat zur Konsequenz, dass auch die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG nicht gebietsmässig aufgeteilt werden darf, sondern in Bezug auf das Gesamtprojekt "Optimierung Kraftwerk Aarau" zu prüfen ist. Personen, die aufgrund ihres engen räumlichen Bezugs z.B. zum Kraftwerk oder zum bestehenden Mitteldamm vom Projekt "Optimierung Kraftwerk Aarau" besonders betroffen sind, haben daher grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung aller für das Gesamtprojekt erforderlichen Genehmigungs- und Konzessionsentscheide, ohne Beschränkung auf die im einen oder anderen Kanton liegenden Projektteile.

E. 7.3

Dem Argument der Vorinstanz, wonach der Rechtsschutz vor dem Verwaltungsgericht Aargau genüge, ist entgegenzuhalten, dass dieser lediglich die Überprüfung des Aargauer Regierungsratsbeschlusses ermöglicht. Das Projekt "Optimierung Kraftwerk Aarau" setzt jedoch übereinstimmende Entscheide beider Kantone voraus. Könnten die Beschwerdeführenden nur einen der beiden Entscheide anfechten, nicht aber (formelle oder materielle) Mängel des anderen geltend machen, wären sie in ihren Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt. Eine solche Einschränkung findet keine Grundlage im Gesetz: Art. 89 Abs. 1 BGG stellt einzig auf die Auswirkungen eines Projekts und den mit der Beschwerdeführung verbundenen praktischen Nutzen ab, ohne Rücksicht auf Gemeinde- oder Kantons Grenzen. Vorliegend haben die Beschwerdeführenden ein schutzwürdiges Interesse auch an der Anfechtung des Solothurner Regierungsratsentscheids, weil dessen Aufhebung oder Änderung zum Scheitern des Projekts oder zumindest zu dessen Überarbeitung führen würde (allenfalls in einem neuen, bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, wenn sich die beiden Kantone nicht einigen können; vgl. Art. 76 Abs. 5 Satz 2 BV und Art. 6 Abs. 1, 38 Abs. 2 und 62 Abs. 1 WRG).

Klarzustellen ist, dass die Anerkennung einer doppelten Beschwerdemöglichkeit im vorliegenden Fall (im Kanton Aargau und im Kanton Solothurn) auf die sehr spezielle Verfahrenskonstellation (interkantonales Wasserkraftwerk) zurückzuführen ist und keine Ausweitung der bundesgerichtlichen Legitimationspraxis bedeutet.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache zu neuem Entscheid an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zurückzuweisen. Dieses wird die Legitimation der Beschwerdeführenden erneut prüfen müssen, ohne Beschränkung auf die im Kanton Solothurn liegenden Anlageteile. Ist diese für eine oder mehrere der beschwerdeführenden Personen zu bejahen, wird das Verwaltungsgericht (vorbehältlich des Vorliegens der übrigen Sachurteils Voraussetzungen) materiell über die Beschwerde entscheiden müssen.

Mit der Rückweisung werden die vor Bundesgericht erhobenen Rügen zur Kostenregelung gegenstandslos.

Der Antrag auf Festlegung eines Leitverfahrens ist abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegen die Beschwerdeführenden im Wesentlichen. Damit wird die Beschwerdegegnerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

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