

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 115/2019

Urteil vom 11. Dezember 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Hänni.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,

Beschwerdeführende, alle vertreten durch
Rechtsanwalt Urs Hofstetter-Arnet und
Rechtsanwältin Domino Hofstetter,

gegen

1. F. _____ AG,
2. G. _____ AG,
beide vertreten durch die Rechtsanwälte
Daniel Villiger und Hans Hagmann,
3. H. _____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Stefan Schalch,
Beschwerdegegnerinnen,

Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI,
Luppenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,

Baudirektion des Kantons Zug,
Aabachstrasse 5, Postfach, 6301 Zug.

Gegenstand
Ausnahmebewilligung nach Art. 38 der
Leitungsverordnung des Eidgenössischen
Starkstrominspektorats ESTI,

Beschwerde gegen das Urteil des
Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I,
vom 14. Januar 2019 (A-4238/2018).

Sachverhalt:

A.

Am 16. Dezember 2002 erteilte der Gemeinderat Cham die Baubewilligung für die Arealbebauung Rütiweid (Bau von zehn Mehrfamilienhäusern und einem Gewerbebau); realisiert wurden bislang nur die Mehrfamilienhäuser. Die F._____ AG und die G._____ AG sind Miteigentümerinnen des Grundstücks Nr. 3057, Grundbuch Cham, auf welchem der Gewerbebau realisiert werden soll.

B.

Da sich das geplante Gewerbegebäude im Überführungsbereich einer Hochspannungsleitung befindet und den vorgeschriebenen Mindestabstand gemäss der Verordnung vom 30. März 1994 über elektrische Leitungen (LeV; SR 734.31) unterschreitet, gelangte die F._____ AG an die H._____ AG (bis Oktober 2018: I._____ AG) als Betriebsinhaberin der Leitung. Diese ersuchte das Eidgenössische Starkstrominspektorat ESTI Ende Dezember 2016 um eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 38 Abs. 4 LeV.

Mit Verfügung vom 2. Februar 2017 bewilligte das ESTI das Ausnahmegesuch unter verschiedenen Auflagen. Die Verfügung wurde einzig der H._____ AG eröffnet.

C.

Am 27. September 2017 reichten die F._____ AG und die G._____ AG ein Baugesuch für eine Änderung der bewilligten Arealbebauung Rütiweid und den Neubau eines Gewerbegebäudes auf dem Grundstück Nr. 3057, Grundbuch Cham, ein. Während der öffentlichen Auflage erhoben verschiedene Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümer der angrenzenden Grundstücke, Nrn. 3049, 2275, 1186 und 1341, Einsprache.

Am 20. März 2018 erteilte der Gemeinderat Cham die Baubewilligung und wies die Einsprachen als unbegründet ab. Gemäss Ziff. 17e) der Baubewilligung ist die Verfügung des ESTI vom 2. Februar 2017 integraler Bestandteil der Bewilligung.

D.

Dagegen erhoben die Einsprecherinnen und Einsprecher am 12. April 2018 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug mit dem Antrag, die Baubewilligung sei zu verweigern. Unter Ziff. 4 der Rechtsbegehren stellten sie eventualiter den Antrag, die Verfügung des ESTI vom 2. Februar 2017 sei an das Bundesverwaltungsgericht zur Beschwerdebeurteilung zu überweisen, unter anderem mit dem Antrag, dass diese aufzuheben sei und eine Ausnahmegewilligung nach Art. 38 LeV zu verweigern sei.

Die Baudirektion des Kantons Zugs überwies daraufhin die Beschwerde bezüglich Ausnahmegewilligung des ESTI vom 2. Februar 2017 bereits vor Abschluss des Verfahrens vor dem Regierungsrat an das Bundesverwaltungsgericht.

Das Bundesverwaltungsgericht trat am 14. Januar 2019 auf die Beschwerde nicht ein, mit der Begründung, den Beschwerdeführenden komme keine Parteistellung zu.

E.

Dagegen haben die Einsprecherinnen und Einsprecher am 22. Februar 2019 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben. Sie beantragen die Aufhebung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts und die Zurückweisung der Sache zur Neubeurteilung.

F.

In seiner Stellungnahme beantragt das ESTI, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzuweisen. Die F._____ AG und die G._____ AG (Beschwerdegegnerinnen 1 und 2) schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesverwaltungsgericht verweist auf den angefochtenen Entscheid und verzichtet im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Die H._____ AG (Beschwerdegegnerin 3) beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventuell sei sie abzuweisen und das vorinstanzliche Urteil zu bestätigen.

G.

Zuvor hatte die Beschwerdegegnerin 3 mit Eingabe vom 4. Juni 2019 beantragt, es sei beim ESTI eine Stellung-

nahme einzuholen zur Frage, wie es in der Sache weiter zu verfahren gedenke. Zur Begründung führte sie aus, dass die Beschwerdegegnerin 1 das Bauprojekt, das als Grundlage für die Ausnahmegewilligung vom 2. Februar 2017 gedient habe, abgeändert und ihr die geänderten Baupläne zugestellt habe. Sie habe diese geänderten Pläne am 8. Mai 2019 dem ESTI eingereicht. Dieses habe daraufhin festgestellt, dass die Ausnahmegewilligung vom 2. Februar 2017 nur für die damals eingereichten Pläne/Unterlagen gälte und bei Änderung der Pläne erneut geprüft werden müsse, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gegeben seien. Die Beschwerdegegnerin 3 vertrat daher die Auffassung, es sei einstweilen davon auszugehen, dass die Ausnahmegewilligung vom 2. Februar 2017 keine Bedeutung mehr habe, da die Bauherrin das dieser zugrundeliegende Baugesuch nicht mehr weiterverfolge.

H.

Mit Eingabe vom 17. September 2019 halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen fest; sie sind der Auffassung, die Beschwerde sei nicht gegenstandslos geworden. Die Beschwerdegegnerinnen haben sich nicht mehr geäußert.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen; ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids durch diesen besonders berührt, da er ihnen die Befugnis zur Beschwerdeerhebung abspricht (Art. 89 Abs. 1 lit. a und b BGG). Es ist jedoch zu prüfen, ob sie ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung des Entscheids haben (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG).

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob die Beschwerdeführenden legitimiert sind, die Ausnahmegewilligung des ESTI vom 2. Februar 2017 beim Bundesverwaltungsgericht anzufechten. Diese Ausnahmegewilligung ist integraler Bestandteil der Baubewilligung des Gemeinderats Cham vom 20. März 2018. Gemäss Stellungnahme der Beschwerdegegnerin 3 stimmen die Baupläne, die dem ESTI als Grundlage für die Ausnahmegewilligung vom 2. Februar 2017 dienten, jedoch nicht mit den Bauplänen überein, aufgrund welcher der Gemeinderat Cham den Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 die Baubewilligung vom 20. März 2018 erteilte. Deshalb habe die Beschwerdegegnerin dem ESTI mittlerweile die geänderten Baupläne für eine neue Ausnahmegewilligung eingereicht.

Allerdings fehlen vorinstanzliche Feststellungen zur (fehlenden) Übereinstimmung der Pläne. Grundsätzlich ist es Sache des Regierungsrats, im hängigen Rechtsmittelverfahren zu prüfen, ob die für die Baubewilligung erforderliche Ausnahmegewilligung vorliegt. Hinzu kommt, dass die Ausnahmegewilligung vom 2. Februar 2017 nicht befristet ist und nicht auf ein spezifisches Baugesuch Bezug nimmt. Die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 haben auch nicht explizit auf sie verzichtet. Insofern besteht die Möglichkeit, dass die Ausnahmegewilligung für die damals eingereichten Pläne ihre Gültigkeit behält und die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 allenfalls in einem zukünftigen Baubewilligungsverfahren auf sie zurückgreifen könnten. Schliesslich besteht das Risiko, dass die Beschwerdeführenden aufgrund des vorinstanzlichen Entscheids auch in dem neu eingeleiteten Verfahren des ESTI nicht einbezogen werden. Unter Würdigung aller dieser Umstände kann ihnen ein aktuelles Rechtsschutzinteresse nicht abgesprochen werden.

Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das Bundesverwaltungsgericht habe ihre Beschwerdelegitimation im vorinstanzlichen Verfahren zu Unrecht verneint und dadurch Bundesrecht verletzt.

2.1. Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG, der gleich auszulegen ist wie Art. 89 Abs. 1 BGG (BGE 142 II 451 E. 3.4.1 S. 457; 139 III 504 E. 3.3 S. 508), ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren

teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (lit. b), und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 137 II 30 E. 2.2.2 S. 33). Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von den Beschwerdeführenden als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird (Urteil 1C 193/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.1 mit Hinweis). Insbesondere können Nachbarn die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (BGE 137 II 30 E. 2.2.2 S. 33; 139 II 499 E. 2.2 S. 504).

2.2. Das Bundesverwaltungsgericht führt in seinem Urteil aus, die Regelung der LeV betreffend Mindestabstände ziele in erster Linie darauf ab, eine Gefährdung der Baute zu vermeiden, die unmittelbar an die elektrische Leitung angrenzt. Durch die Ausnahmegewilligung gemäss Art. 38 LeV seien folglich die Beschwerdegegnerin 1 als Eigentümerin des zu errichtenden Gebäudes und die Beschwerdegegnerin 3 als Betriebsinhaberin der Hochspannungsleitung betroffen. Hingegen sei nicht ersichtlich, inwiefern sich die Bestimmungen in Art. 38 LeV rechtlich oder tatsächlich auf die Situation der Beschwerdeführenden auswirke. Es werde auch nicht substantiiert dargelegt noch überhaupt dargetan, dass die Ausnahmegewilligung vom 2. Februar 2017 für die Beschwerdeführenden selbst Nachteile mit sich bringe. Sofern die Beschwerdeführenden mit der Aufhebung der Ausnahmegewilligung Vorteile im Baubewilligungsverfahren bezweckten, sei festzuhalten, dass dieses Interesse ausserhalb des Streitgegenstands des vorliegenden Verfahrens liege: Streitgegenstand des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht sei ausschliesslich die Ausnahmegewilligung nach Art. 38 LeV; die Baubewilligung sei nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung.

2.3. Die Beschwerdeführenden machen geltend, sie seien ohne weiteres materiell beschwert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Bausachen seien sie als unmittelbare Nachbarn des Neubauvorhabens zur Beschwerde gegen die Baubewilligung befugt und könnten sich in diesem Verfahren auf alle Normen berufen, die zu deren Aufhebung führten. Die Ausnahmegewilligung nach Art. 38 LeV sei Bestandteil der Baubewilligung und habe einen grossen Einfluss auf die Gestaltung der Baute; ohne sie könne die Baute nicht wie geplant realisiert werden. Zudem bestehe bei einer unzulässigen Unterschreitung des Sicherheitsabstandes zu einer elektrischen Leitung die Gefahr von Unfällen bzw. Bränden; diese Gefahr betreffe auch das umliegende Gebiet bzw. die Nachbargrundstücke.

2.4. Die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 machen dagegen geltend, der Teil des Gebäudes, das den geringsten Abstand zur Hochspannungsleitung aufweise, liege auf der für die Beschwerdeführenden nicht einsehbaren Rückseite des Gebäudes. Zudem betrage die Distanz zwischen den Grundstücken der Beschwerdeführenden und dem Mast der Hochspannungsleitung mehr als 100 m. Nach Ansicht der Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 wäre für die Beschwerdeführenden kein Unterschied erkennbar, wenn das Bauvorhaben ohne Ausnahmegewilligung vom 2. Februar 2017 realisiert würde.

2.5. Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführenden Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften sind, die entweder im Perimeter der Arealbebauung liegen oder an diese angrenzen. Das Bundesverwaltungsgericht geht in seinem Urteil aus diesem Grund implizit davon aus, dass die besondere Beziehungsnähe der Beschwerdeführenden in räumlicher Hinsicht mit der Streitsache gegeben ist. Dies ist nicht zu beanstanden und wird von den Beschwerdegegnerinnen auch nicht ausdrücklich bestritten. Es stellt sich somit nur die Frage, ob den Beschwerdeführenden im Falle des Obsiegens - d.h. bei Aufhebung der angefochtenen Ausnahmegewilligung - ein praktischer Nutzen entsteht.

Die Beschwerdeführenden erkennen den praktischen Nutzen in erster Linie in den Konsequenzen für das hängige Baubewilligungsverfahren, weil die geplante Neubaute ohne die Ausnahmegewilligung nicht bewilligt wer-

den könne; die Aufhebung der Ausnahmegewilligung führe auch zur Aufhebung der Baugewilligung. Das Bundesverwaltungsgericht hielt dieses praktische Interesse nicht für relevant, weil das vorliegende Verfahren nicht die Erteilung der Baugewilligung zum Gegenstand habe.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die streitige Ausnahmegewilligung faktisch die Überbaubarkeit des Baugrundstücks erhöht: Die Mindestabstände zur Hochspannungsleitung können unterschritten werden und es kann somit näher an diese herangebaut werden. Die Situation ist insofern vergleichbar mit einer Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Waldabstands, des Gewässerabstands, einer Baulinie oder eines Grenzabstands. In diesen Fällen wird die Ausnahmegewilligung mit der Baugewilligung koordiniert (Art. 25a RPG) und kann zusammen mit der Baugewilligung angefochten werden; die Beschwerdelegitimation für die Ausnahmegewilligung wird diesfalls hinsichtlich des ganzen Bauprojekts geprüft und nicht separat für die Ausnahmegewilligungen (vgl. für die Unterschreitung des Waldabstands z.B. Urteile 1C 139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 1.7 und 1C 428/2014 vom 22. April 2015 E. 1.2; für eine Ausnahmegewilligung im Gewässerraum z.B. 1C 106/2018 vom 2. April 2019 E. 1.1). Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die unmittelbaren Nachbarinnen und Nachbarn das Recht einräumt, sich gegen jegliche Aspekte einer Baugewilligung zu wehren, unabhängig von der Schutzrichtung der angerufenen Normen, sofern ihnen daraus ein praktischer Nutzen entsteht.

Diese Rechtsprechung muss auch gelten, wenn eine Ausnahmegewilligung, die eine notwendige Voraussetzung eines Bauvorhabens bildet, aufgrund der Kompetenzordnung von einer Bundesbehörde (ESTI) vorweg erteilt wird und vor Bundesverwaltungsgericht (anstatt den für die Baugewilligung zuständigen kantonalen Rechtsmittelbehörden) angefochten werden muss. Die Gabelung des Rechtswegs darf nicht zu einem teilweisen Rechtsschutzverlust führen. Dies muss auch für die vorliegend streitige Ausnahmegewilligung gemäss Art. 38 LeV gelten, die (gemäss Ziff. 17e der Baugewilligung) einen integrierenden Bestandteil der Bewilligung bildet.

2.6. Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts genügt es daher für die Begründung der Legitimation, wenn den Beschwerdeführenden bei Aufhebung der angefochtenen Ausnahmegewilligung ein praktischer Nutzen im Hinblick auf das Baugewilligungsverfahren entstehen würde.

Ein praktischer Nutzen besteht gemäss Rechtsprechung, wenn bei Durchdringen der Rügen das Bauvorhaben nicht realisiert werden kann oder wesentlich abgeändert werden muss (vgl. Urteile 1C 517/2013 vom 5. November 2013 E. 5.2; 1C 139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 1.7 mit Hinweisen), oder wenn die Nachbarparzelle dadurch weniger intensiv überbaut werden kann (vgl. Urteile 1C 128/2009 vom 25. September 2009 E. 4.2; 1C 119/2008 vom 21. November 2008 E. 1.4, nicht publ. in: BGE 135 II 30). Wenn jedoch Detailfragen der Erschliessung gerügt werden, die mit einer Auflage relativ leicht korrigiert werden könnten, ohne das Gesamtprojekt in Frage zu stellen, ist kein praktischer Nutzen der Beschwerdeführenden erkennbar (Urteil 1C 517/2013 vom 5. November 2013 E. 5.2).

Die Beschwerdeführenden sehen ihren praktischen Nutzen darin, dass die Gewerbebaute jedenfalls ohne die Ausnahmegewilligung nicht wie geplant bewilligt und realisiert werden könnte. Wie bereits oben ausgeführt (E. 2.5), erhöht die streitige Ausnahmegewilligung faktisch die Überbaubarkeit des Grundstücks und ermöglicht so eine intensivere Nutzung. Zudem könnte das Baugesuch ohne Ausnahmegewilligung nicht wie geplant bewilligt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass den Beschwerdeführenden im Falle der Aufhebung der Ausnahmegewilligung ein praktischer Nutzen entsteht.

Da das Bundesverwaltungsgericht nicht alle Eintretensvoraussetzungen geprüft hat, ist die Sache an dieses zur Neuurteilung zurückzuweisen. Sofern alle Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, wird es die Beschwerde materiell an die Hand nehmen müssen.

3.

Die Beschwerdeführenden machen ausserdem eine Verletzung der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG geltend. Im vorliegenden Verfahren stellt sich jedoch einzig die Frage der Beschwerdelegitimation vor der Vorinstanz. Mit der Frage der Koordinationspflicht wird sich allenfalls das Bundesverwaltungsgericht auseinandersetzen müssen, wenn es auf die Beschwerde eintritt.

4.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2019 wird aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung an dieses zurückgewiesen.

Bei diesem Ausgang unterliegen die Beschwerdegegnerinnen, weshalb ihnen die Gerichtskosten auferlegt werden (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese haben den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil A-4238/2018 des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2019 wird aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden zur Hälfte den Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 auferlegt (Fr. 2'000.–) und zur Hälfte der Beschwerdegegnerin 3 (Fr. 2'000.–).

3.

Die Beschwerdegegnerinnen haben die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.– zu entschädigen (die Beschwerdegegnerinnen 1 und 2 je Fr. 1'000.– und die Beschwerdegegnerin 3 Fr. 2'000.–). Sie haften solidarisch.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat ESTI, der Baudirektion des Kantons Zug und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. Dezember 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Hänni