
LANDESRECHT — DROIT NATIONAL —
DIRITTO NAZIONALE

- 1 Staat – Volk – Behörden
 Etat – Peuple – Autorités
 Stato – Popolo – Autorità

1

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I i.S. A. u.a. gegen Basler Verkehrs-
Betriebe sowie Bundesamt für Verkehr (BAV)
A-3199/2006 vom 7. März 2007

**Legitimation Dritter, die Betriebsumstellung von Trolleybussen auf
Dieselbusse anfechten zu können.**

Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG.

1. Beschwerdebefugnis der Anwohner einer Strasse verneint, wenn die Umstellung von Trolley- auf Dieselbus hinsichtlich Luftverschmutzung und Lärmimmissionen nicht einer Verkehrszunahme von mindestens 10% entspricht (E. 3.6, E. 3.8–3.9).
2. Unzulässigkeit der Popularbeschwerde (E. 3.10) und der Beschwerde zur Durchsetzung von ideellen Interessen (E. 3.11).

**Qualité pour recourir de tiers contre un changement d'exploitation
ayant pour objet l'emploi de bus diesel au lieu de trolleybus.**

Art. 48 al. 1 let. b et c PA.

1. Qualité pour recourir niée à l'égard des riverains d'une route, lorsque l'utilisation de bus diesel en lieu et place de trolleybus ne correspond pas, quant à la pollution de l'air et aux immissions de bruit, à une augmentation du trafic de 10% au minimum (consid. 3.6, consid. 3.8–3.9).
2. Irrecevabilité de l'action populaire (consid. 3.10) et du recours à but idéal (consid. 3.11).

Diritto di terzi di ricorrere contro un cambiamento d'esercizio avente per oggetto l'utilizzo di autobus diesel al posto di filobus.

Art. 48 cpv. 1 lett. b e c PA.

- 1. Diritto di ricorrere negato agli abitanti di una via percorsa dai mezzi pubblici, se la sostituzione di filobus con autobus diesel non corrisponde, in termini d'inquinamento atmosferico e emissioni foniche, a un aumento del traffico di almeno il 10 per cento (consid. 3.6, consid. 3.8–3.9).**
- 2. Improprietà dell'azione popolare (consid. 3.10) e del ricorso volto alla salvaguardia d'interessi ideali (consid. 3.11).**

Mit Schreiben vom 3. sowie vom 9. Dezember 2004 beantragten die Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) beim Bundesamt für Verkehr (BAV) u.a., die Linien 30 und 33 mit Dieselnissen betreiben zu dürfen.

Am 4. Mai 2005 genehmigte das BAV das Gesuch der BVB.

Dagegen haben A., B., C., D. und E. (hiernach: Beschwerdeführende 1–5), die sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten, am 6. Juni 2005 Beschwerde beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erhoben. Das Verfahren ist per 1. Januar 2007 vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) übernommen worden.

Das BVGer tritt auf die Beschwerde infolge fehlender Beschwerdelegitimation nicht ein.

Aus den Erwägungen:

3.

3.4 Die angefochtene Konzessionsänderung regelt direkt nur die Rechte und Pflichten der BVB (hiernach: Beschwerdegegnerin) als Konzessionärin, nicht aber diejenigen der Beschwerdeführenden. Somit stellt sich hier einzig die Frage, ob die Beschwerdeführenden aus anderen Gründen beschwerdelegitimiert sind im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Fechten nicht der primäre Verfügungsadressat, sondern Drittpersonen die Verfügung an, verlangt die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sind und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Das Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung kann rechtlicher oder

tatsächlicher Natur sein, doch muss es sich um eigene persönliche Interessen der Beschwerdeführenden handeln; auf öffentliche Interessen allein oder die Interessen Dritter können sie sich nicht berufen. Das Interesse der Beschwerdeführenden ist schutzwürdig, wenn ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens unmittelbar beeinflusst werden kann, d.h. wenn sie durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden oder aus diesem einen praktischen Nutzen ziehen können (BGE 131 II 361 E. 1.2). Diese Anforderungen sollen die im schweizerischen Recht grundsätzlich nicht vorgesehene Popularbeschwerde ausschliessen (vgl. zum Ganzen BGE 131 II 587 E. 2 und 2.1, BGE 125 I 7 E. 3c, BGE 123 II 376 E. 2, BGE 121 II 176 E. 2a).

3.5 Bei der Beurteilung der Parteirechte bzw. der Beschwerdelegitimation Dritter bei Bauprojekten ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) eine besondere Betroffenheit zu bejahen, wenn vom Betrieb der projektierten Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit Immissionen ausgehen, die auf dem Grundstück des Beschwerdeführers aufgrund ihrer Art und Intensität deutlich wahrnehmbar sind (Urteile des BGer 1E.10/2006 E. 1.4 vom 6. Juli 2006 und 1A.148/2005 E. 3.3 vom 20. Dezember 2005, vgl. auch BGE 120 Ib 379 E. 4c sowie im Weiteren BGE 113 Ib 225 E. 1c, BGE 112 Ib 154 E. 3). So hat das BGer die Überlegungen der kantonalen Vorinstanz geschützt, wonach für die Beschwerdelegitimation auf die zu erwartenden Immissionen auf den betroffenen Grundstücken abzustellen ist. Dabei wurde davon ausgegangen, dass eine Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens um 25% zu einer Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1 dB (A) führt und eine solche gerade noch wahrgenommen wird. Deshalb hat das BGer die Grenze zur Bejahung der Legitimation bei einer Verkehrszunahme von 10% als angemessen erachtet (vgl. die Urteile des BGer 1A.148/2005 E. 3.5 und 3.6 vom 20. Dezember 2005 und 1A.123/2003 E. 3.5.3 vom 7. Juni 2004). Es stellt sich nun die Frage, ob die geschilderte Praxis auf den hier zu beurteilenden Fall übertragbar ist.

3.6 Vorliegend kann zu Gunsten der Beschwerdeführenden von der Annahme ausgegangen werden, dass sich die vorrangig strittige Umstellung der Linie 33 von Trolley- zu Diesebussen analog den vom BGer beurteilten Fällen in verschiedenen Gesichtspunkten wie eine Verkehrszunahme auswirkt: Die seit der Umstellung allenfalls festgestellten zusätzlichen Lärm- und Luftimmissionen können vereinfachend auf den neuen Einsatz von Diesebussen zurückgeführt werden, weil Trolleybusse ausgewiesenermassen fast geräuschlos fahren und keine Abgasemissionen produzieren. Somit kann auch im vorliegenden Fall die zitierte bundesgerichtliche

Rechtsprechung wenigstens analog zur Anwendung gebracht werden. Wenn nun die neuen Fahrten der Dieselbusse im Fall der Linie 33 auf den betroffenen Strassenabschnitten eine Verkehrszunahme von 10% bewirken sollten, wäre demnach davon auszugehen, dass diejenigen Beschwerdeführenden, welche effektiv an den betroffenen Strassen wohnen, die zusätzlichen Luft- und Lärmimmissionen deutlich wahrnehmen können. In diesem Falle wären sie im Sinne von Art. 48 VwVG beschwerdelegitimiert und damit auch zu Recht von der Vorinstanz am Verfahren beteiligt worden.

Im Verfahren zur Konzessionsänderung gemäss Personenbeförderungsgesetz vom 18. Juni 1993 (PBG, SR 744.10) liegen anders als in den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung behandelten Fällen von Bauprojekten keine projektbezogenen Verkehrszahlen (beispielsweise aus einem Umweltverträglichkeitsbericht) vor, womit sich normalerweise konkrete Aussagen zur zu erwartenden Verkehrs- bzw. Immissionszunahme machen lassen. Es muss daher für die hier vorzunehmende Prüfung darauf abgestützt werden, was die Beschwerdeführenden bezüglich ihrer neuen Belastung konkret vorbringen, wie sich die am Vernehmlassungsverfahren gemäss Art. 21 Abs. 2 der Verordnung vom 25. November 1998 über die Personenbeförderungskonzession (VPK, SR 744.11) beteiligten Fachbehörden zur Frage der zusätzlichen Immissionen geäussert haben und ob allfällige weitere Quellen konkretere Hinweise auf neue Immissionen für die Beschwerdeführenden ergeben. Gemäss Rechtsprechung des BGer ist aber die Beschwerdebefugnis nur dann weit zu ziehen, wenn die Auswirkungen eines Werkes deutlich als solche wahrnehmbar und ohne technisch aufwendige und kostspielige Abklärungen festgestellt und von den allgemeinen Immissionen des Strassenverkehrs geschieden werden können (BGE 113 Ib 225 E. 1, BGE 112 Ib 154 E. 3).

3.7 Die Beschwerdeführenden bringen in ihrer Beschwerdeschrift zum Aspekt ihrer Legitimation hauptsächlich vor, dass die Beschwerdeführer 1 und 2 Mitglieder des Initiativkomitees «Ja zum Trolleybus» seien und der Beschwerdeführer 2 sich auch als Grossrat per Interpellation für diese Sache engagiert habe. Sie seien stärker betroffen als die Allgemeinheit, weshalb keine Popularbeschwerde vorliege. Ein Blick auf eine Landkarte von Basel-Stadt sowie auf den bei den Akten liegenden Buslinienplan der Beschwerdegegnerin zeigt, dass die Beschwerdeführer 1 und 2 nicht an der hauptsächlich umstrittenen Linie 33 wohnen. Der Beschwerdeführer 2 wohnt zwar in gewisser räumlicher Nähe (geschätzte Luftlinie ca. 100 m, dicht bebautes Gebiet) zur ebenfalls von der Beschwerde tangierten, neu eingeführten Buslinie 30. Zu diesem Aspekt ist allerdings festzuhalten, dass weder geltend gemacht wird, der Beschwerdeführer 2 sei ein Anwoh-

ner der Linie 30, noch dass er von mehr Lärm, Dieselmotoren oder anderen Immissionen aufgrund des Dieselbusbetriebs auf dieser Linie betroffen sei.

Nur nebenbei sei angemerkt, dass die Beschwerdeschrift ausserdem nicht frei von Widersprüchen ist, wenn die gestellten Anträge zwar auch die Buslinie 30 betreffen, aber in der Begründung erklärt wird, «dass hier nur die Aufhebung der Trolleybuslinie 33 angefochten» sei. Dieser Widerspruch braucht an dieser Stelle jedoch nicht aufgelöst zu werden, da die Beschwerdeführer 1 und 2 jedenfalls aus rein tatsächlichen Gründen für eine besondere Betroffenheit ausser Betracht fallen.

3.8 Die Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 hingegen sind tatsächlich direkte Anwohnende der neuen Dieselbuslinie 33. Eine Betroffenheit hinsichtlich grösserer Schadstoff- und Lärmimmissionen für die zuletzt genannten Personen bzw. die betroffenen Quartiere im Allgemeinen wird zwar verschiedentlich angedeutet, jedoch nicht für die Beschwerdeführenden in ihrer Eigenschaft als Anwohnende konkretisiert. So findet sich beispielsweise in einer Beilage zur Beschwerdeschrift eine Hochrechnung für die von den neuen Dieselnissen zusätzlich emittierten Schadstoffe Stickstoffdioxid (NO_x), flüchtige organische Verbindungen (VOC), Schwefeldioxid (SO_2) sowie (Feinstaub-)Partikel, die sich auf eine Studie des Zweckverbandes Öffentlicher Verkehr Luzern (ÖVL) aus dem Jahr 2002 stützt. Die von den Beschwerdeführenden daraus gezogenen Schlüsse beziehen sich jedoch auf das gesamte Stadtgebiet von Basel. Diese und ähnliche allgemeine Angaben der Beschwerdeführenden, besonders auch zu den geltend gemachten ökologischen Vorteilen des Trolleybus gegenüber dem Dieselbus, führen in Bezug auf eine deutliche Mehrbelastung für die Beschwerdeführenden allerdings nicht weiter.

3.9 Die Beschwerdeführenden machen zur Frage der bestehenden Verkehrsbelastungen widersprüchliche Aussagen. So gehen sie etwa in ihrem Gesuch vom 7. Dezember 2004 zur Verfahrensbeteiligung davon aus, dass in der Stadt Basel Massnahmen für weniger Lärm- und Schadstoffemissionen notwendig wären, weil in diversen Strassenabschnitten die Immissions- und teilweise die Alarmgrenzwerte überschritten seien. In der Beschwerdeschrift wird sodann erklärt, gerade die Buslinie 33 führe grösstenteils durch vorbelastetes Gebiet. An anderer Stelle jedoch machen sie geltend, dass die alten Trolleybus- und damit zumindest teilweise die neuen Dieselbuslinien durch ruhige Quartiere führten.

Im Vernehmlassungsverfahren zur Konzessionsänderung hat sich demgegenüber das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit Schreiben vom 30. März 2005 als Fachbehörde für die umweltbezogenen Aspekte des Gesuchs der Beschwerdegegnerin folgendermassen geäussert: Bei einer Umstellung

von Trolleybussen auf Dieselbusse erhöhe sich der Anteil der «lauten» Fahrzeuge und somit die Lärmemissionen. Allerdings habe dies bei Abschnitten mit hohen Verkehrs- und Lärmbelastungen praktisch keine Auswirkungen auf die Lärmbelastung. Subjektiv könne das Geräusch eines anfahrenden Dieselbusses als lästiger empfunden werden. Da sich die Beurteilungsgrundlagen für Lärm gemäss der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) auf jahresdurchschnittliche Verkehrsverhältnisse bezögen, wirkten sich solche «störenden» Einzelergebnisse bezüglich der nach LSV zu beurteilenden Lärmbelastung jedoch nur geringfügig aus. Es bestehe kein Grund zur Annahme, dass der Mehrlärm infolge Dieselbusse – bezogen auf die jahresdurchschnittliche Lärmbelastung – zu wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen führe. Eine ähnliche Aussage zur Belastungssituation hat auch das Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt in seinem Fachbericht vom 18. Januar 2005 gemacht.

Der Strassenlärmkataster des Kantons Basel-Stadt weist für die Wohnorte der Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 tatsächlich eine bereits vor der Einführung der Dieselbuslinie 33 bestehende hohe Lärmbelastung aus. Am Wohnort der Beschwerdeführerin 3, der X-Strasse, ist zu grossen Teilen eine berechnete Lärmbelastung von 61 bis 65 dB (A) und nur an wenigen Einzelstandorten eine solche unter 60 dB (A) ausgewiesen. Am Wohnort der Beschwerdeführenden 4 und 5, an der Y-Strasse, ist eine noch höhere Lärmbelastung ausgewiesen, sie liegt zwischen 66 und 69 dB (A). Diese Werte liegen somit grösstenteils deutlich über dem in Anhang 3 der LSV ausgewiesenen Immissionsgrenzwert für Wohngebiete der Empfindlichkeitsstufe II von 60 dB (A). Diese Angaben zeigen klar, dass die Beschwerdeführenden 3, 4 und 5 an bereits vor der Einführung der Buslinie 33 stark bis sehr stark verkehrsbelasteten Strassen wohnen. Ergänzend sei angemerkt, dass bei den Schadstoffen NO_x und Feinstaubpartikel gemäss Angaben des Lufthygieneamts beider Basel auf dem gesamten Stadtgebiet von Basel durchgängig eine deutlich über den jeweiligen Grenzwerten der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1) liegende Belastung festzustellen ist.

Es besteht somit nach dem soeben Ausgeführten für das BVGer kein Anlass, an den Einschätzungen der zitierten Fachbehörden des Bundes und des Kantons Basel-Stadt bezüglich der Vorbelastung und der Auswirkungen der Einführung von Dieselbussen in den betroffenen städtischen Quartieren zu zweifeln. Somit ist für die Beurteilung der Legitimation der Beschwerdeführenden davon auszugehen, dass die zusätzlichen Dieselbusse der Linie 33 angesichts der bereits bestehenden Verkehrsbelastung zu wenig stark ins Gewicht fallen, als dass dies für die Beschwerdeführenden

einer Verkehrs- und damit eine Lärm- und Schadstoffzunahme von mindestens 10% gleichkommen könnte. Die Beschwerdeführenden sind somit nicht stärker von Lärm- und Luftbelastungen betroffen als die Allgemeinheit. Es kann aus diesem Grund nicht von einer besonderen Beziehungsnähe zum Streitgegenstand ausgegangen werden, die für die Beschwerdelegitimation von Dritten eine Voraussetzung gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG darstellt.

3.10 Wenn die Betroffenheit der Beschwerdeführenden im vorliegenden Fall als besonders schwer beurteilt werden würde, wäre zudem auch keine sinnvolle Abgrenzung gegenüber einer Popularbeschwerde mehr möglich, die im schweizerischen Recht nur in gesetzlich klar bestimmten Ausnahmefällen vorgesehen ist (BGE 123 II 376 E. 4a, BGE 121 II 176 E. 2a; vgl. demgegenüber z.B. BGE 131 II 253 für den Radio- und Fernsehbereich). Würde im vorliegenden Fall eine besondere Betroffenheit der Beschwerdeführenden anerkannt, hätten konsequenterweise auch weite Teile der übrigen Bevölkerung der Stadt bzw. des Kantons Basel oder gar darüber hinaus ein Beschwerderecht gegenüber der Erteilung oder Änderung der Personenbeförderungskonzessionen: Zwar besteht kein Zweifel daran, dass das gesamte Stadtgebiet von Basel abgesehen vom Lärm beispielsweise auch mit hohen NO_x- und Feinstaubpartikelimmissionen belastet ist; die entsprechenden Immissionen sind nicht örtlich auf wenige Strassenabschnitte – beispielsweise an ganz bestimmten Buslinien – begrenzt. Solchen Belastungen sind hingegen wie erwähnt nicht nur die Beschwerdeführenden oder allenfalls weitere, genau bestimmbare Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Basel an gewissen Strassenabschnitten ausgesetzt, sondern die gesamte baselstädtische Bevölkerung, wenn nicht auch grosse Teile der gesamtschweizerischen Bevölkerung. Es ist in solchen Konstellationen in erster Linie Aufgabe der zuständigen Behörden, für einen gesetzeskonformen Vollzug der einschlägigen Umweltschutzbestimmungen zu sorgen. Die betroffene Bevölkerung kann auf ihr Verhalten mittels Anzeigen und Aufsichtsbeschwerden Einfluss nehmen. Eigentliche Parteirechte stehen ihr dabei jedoch nicht zu (BGE 123 II 376 E. 4b.bb mit weiteren Hinweisen).

3.11 Die Beschwerdeführenden bringen zur Begründung ihrer Beschwerdelegitimation weiter vor, dass im Konzessionsänderungsverfahren gewisse Rechtsfragen nie geprüft werden könnten und somit keine genügende Rechtskontrolle möglich wäre, wenn ihre Beschwerdelegitimation verneint würde. Die Beschwerdeführenden verkennen damit aber, dass eine Beschwerdemöglichkeit nur dort vorgesehen sein kann, wo auch ein eigenes, persönliches Rechtsschutzbedürfnis im Sinne der oben erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht (BGE 125 I 7 E. 3c, BGE 123

II 376 E. 2 und E. 4, BGE 121 II 176 E. 2a). Ein solches ist jedoch im vorliegenden Fall nicht auszumachen: Nebst den bereits gemachten Ausführungen zur fehlenden besonderen Betroffenheit der Beschwerdeführenden sprechen verschiedene Anhaltspunkte dafür, dass die vorliegende Beschwerde vorwiegend zur Durchsetzung ideeller Interessen zu Gunsten der Erhaltung von Trolleybussen erhoben worden ist. Solche Beweggründe sind zwar zweifellos achtenswert, jedoch liegen sie nicht in eigenen, persönlichen Interessen der Beschwerdeführenden: Einerseits sind zwei der fünf Beschwerdeführenden Mitglieder des Initiativkomitees «Ja zum Trolleybus», das im Kanton Basel-Stadt mit einer Volksinitiative auf politischem Weg gegen die Abschaffung von Trolleybuslinien kämpft. Andererseits führen die Beschwerdeführenden Argumente gegen die Ersetzung der umstrittenen Trolleybus- durch Dieselbuslinien an, die zwar auch Bezüge zu den in Art. 4 PBG verankerten Voraussetzungen für eine Konzessionserteilung oder -änderung haben, jedoch im Kontext der erwähnten Volksinitiative hauptsächlich in politischen Zusammenhängen von Bedeutung sind. Dazu gehören insbesondere allgemeine Überlegungen zur hohen Lärm- und Luftbelastung in Basel, zur angeblich drohenden Verelendung der von den Dieselnissen betroffenen Quartiere oder zur behaupteten besseren Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Trolleybusse. Solche ideell motivierte Vorbringen können im Lichte der erwähnten bundesgerichtlichen Praxis nicht als ausreichende Rechtsschutzinteressen im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG anerkannt werden, sondern sind – wie vorliegend mit der Einreichung der Volksinitiative bereits geschehen – in die politische Diskussion einzubringen (BGE 123 II 376 E. 4b.bb).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Argumente der Beschwerdeführenden in tatsächlicher Hinsicht nicht ungeprüft geblieben sind: Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nach Art. 21 Abs. 2 VPK haben die Beschwerdeführenden die Gelegenheit wahrgenommen, ihre Anliegen hinsichtlich Konzessionsänderung einzubringen. Diese sind von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht nur wiedergegeben, sondern auch eingehend in ihre Erwägungen einbezogen worden. Wenn auch das Vernehmlassungsverfahren nicht einen vollen Ersatz für ein Rechtsmittelverfahren, wie es die Beschwerdeführenden anstreben, bieten mag, so hat es den Beschwerdeführenden doch die Möglichkeit zur Mitwirkung geboten.

3.12 Es ist somit festzustellen, dass die Beschwerdeführenden nicht über die Populärbeschwerde hinaus in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Die Vorinstanz hat sie demnach zu Unrecht als Partei ins Verfahren einbezogen. Weil die Rechtsmittelbehörde von Amts wegen zu prüfen hat, ob die Sachurteilsvoraussetzun-

gen erfüllt sind und auf die Beschwerde eingetreten werden kann, ist sie durch die rechtswidrige Vorgehensweise der Vorinstanz nicht gebunden (vgl. BGE 127 V 1 E. 1a, BGE 120 Ib 97 E. 1). Mangels besonderer Betroffenheit und eines schutzwürdigen Interesses zur Anfechtung des Konzessionsentscheides der Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.