



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 10. Juni 2015 (810 14 141)

Raumplanung, Bauwesen

Rechtsverweigerung

Besetzung	Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Claude Jeanneret, Gerichtsschreiber Stefan Suter
Parteien	<p>VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Aarberggasse 61, Postfach 8676, 3001 Bern, vertreten durch VCS-Sektion beider Basel, Beschwerdeführer,</p> <p>VCS-Sektion beider Basel, Gellertstrasse 29, 4052 Basel, Beschwerdeführer,</p> <p>beide vertreten durch Martin Pestalozzi, Rechtsanwalt</p> <p>gegen</p> <p>Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Rheinstrasse 29, Postfach, 4410 Liestal, Beschwerdegegnerin</p>
Betreff	Rechtsverweigerung; Verweigerung Erlass einer anfechtbaren Verfügung für nachträgliche Projektänderung

A. Das Projekt "Hauptstrasse H2 Pratteln - Liestal" (HPL, heute: A22) bezweckt die Verkehrsentslastung der Kantonsstrasse zwischen Pratteln und Liestal (Rheinstrasse) durch den Bau einer neuen zweispurigen Hochleistungsstrasse in der Talsohle des Ergolztales sowie die anschliessende Sanierung und Umgestaltung der Rheinstrasse zu einer zweispurigen Kantonsstrasse mit Kreiseln. Nach der Genehmigung des generellen Projektes durch den Landrat und die Stimmberechtigten im Jahr 1995 und nach Projektbeschluss, Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Planaufgabe im Jahr 1999 erfolgte schliesslich im Jahr 2006 der Baubeginn. Am 11. Dezember 2013 wurde die Hauptstrasse A22, Abschnitte Tunnel, Nord und Süd, eröffnet und dem Verkehr übergeben.

Bereits im Jahr 2009 war das kantonale Tiefbauamt nach Einholung von Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden, Ämter und Werke zum Schluss gelangt, dass das Projekt bezüglich der vorgesehenen Sanierung und Umgestaltung der Rheinstrasse nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen entspreche. Das Amt initiierte daraufhin einen Arbeitsgruppenprozess mit dem Ziel, den Abschnitt Rheinstrasse des Gesamtprojekts HPL zu überprüfen und ein breit abgestütztes neues Konzept zur Ertüchtigung des rechtskräftigen Projekts auszuarbeiten. Zum daraus resultierenden Entwurf betreffend Teiländerung des Projekts führte das Tiefbauamt im Jahr 2012 ein öffentliches Mitwirkungsverfahren und später einen erweiterten Dialogprozess mit den interessierten Kreisen, darunter auch Vertretern der VCS-Sektion beider Basel, durch.

B. Mit Schreiben vom 3. April 2014 teilte das Tiefbauamt den Teilnehmern des Mitwirkungsverfahrens mit, der Regierungsrat habe entschieden, in den nächsten Jahren die Nutzungsplanung entlang der Rheinstrasse zu analysieren und das Optimierungspotential im Hinblick auf die Entwicklung von neuen Gewerbearealen zu nutzen. Die definitive Umgestaltung der Rheinstrasse solle anschliessend in den Jahren 2022 bis 2027 realisiert werden. Aufgrund dieses Grundsatzentscheides müssten die Arbeiten am laufenden Projekt HPL, Abschnitt Rheinstrasse, sistiert werden. Nach aktuellem Wissensstand könne die Projektierung erst in ca. zwei bis drei Jahren wieder aufgenommen werden, wenn die neuen Randbedingungen erarbeitet worden seien.

C. In der Folge gelangten der VCS Verkehrs-Club der Schweiz sowie die VCS-Sektion beider Basel, beide vertreten durch Martin Pestalozzi, Rechtsanwalt in Rüti, mit Eingabe vom 15. April 2014 an die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft (BUD). Sie führten zusammenfassend aus, die Umweltverträglichkeit des Gesamtprojekts HPL sei nur unter dem Aspekt der mit dem Rückbau der Rheinstrasse verbundenen Verkehrsverlagerung und Verkehrsbeschränkung gegeben. Gemäss der verbindlichen rechtskräftigen Bewilligung für das Gesamtprojekt müsse der Rückbau denn auch unmittelbar nach der Inbetriebnahme der heutigen A22 begonnen und innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen werden. Bisher seien aber lediglich rudimentäre Ummarkierungen mit fragwürdiger Wirkung vorgenommen worden. Damit werde die Umweltverträglichkeitsprüfung für das Gesamtprojekt in Verletzung von Bundesrecht unterlaufen. Die Realisierung des Rückbaus habe unabhängig von der vom Regierungsrat beschlossenen Überprüfung der Nutzungsplanung zu erfolgen. Der VCS Verkehrs-Club der Schweiz sowie die VCS-Sektion beider Basel ersuchten die BUD, die Projektsistierung in Wiedererwägung zu ziehen und das rechtskräftig festgesetzte Projekt vollständig, also inklu-

sive sofortigem Rückbau der Rheinstrasse, umzusetzen. Für den Fall, dass die BUD an der Sistierung festhalten sollte, ersuchten sie um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

D. Die Bau- und Umweltschutzdirektion antwortete mit Schreiben vom 13. Mai 2014, von einer unzulässigen Abweichung vom rechtskräftigen Projekt könne keine Rede sein. Die Realisierung der Umgestaltung der Rheinstrasse werde nicht in Frage gestellt, sie solle aber in einer aktualisierten Form und unter Abstimmung mit der Planung im Rahmen der mittlerweile vom Kanton gestarteten Wirtschaftsoffensive erfolgen. Der Aufschub der Umgestaltung der Rheinstrasse sei weiter auch der angespannten finanziellen Situation des Kantons geschuldet. Die Investitionsplanung sehe die bauliche Realisierung erst im Zeitraum ab 2022 vor. Im Übrigen sei bereits heute durch die Eröffnung der A22 ein sehr guter Verkehrsverlagerungseffekt weg von der Rheinstrasse festzustellen. Die bisher vorgenommenen Massnahmen (Reduktion auf zwei Fahrspuren, Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h) führten dazu, dass die Rheinstrasse heute eine wesentlich tiefere durchschnittliche Fahrtenzahl pro Tag aufweise, als dies im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung als Endzustand angenommen worden sei. Die Umweltverträglichkeit sei deshalb gewährleistet. Schliesslich beschied die BUD den Petenten, dass kein Anspruch auf Erlass einer Verfügung bestehe.

E. Mit Eingabe vom 26. Mai 2014 haben der VCS Verkehrs-Club der Schweiz sowie die VCS-Sektion beider Basel, beide weiterhin vertreten durch Martin Pestalozzi, Rechtsanwalt, beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), gegen die Bau- und Umweltschutzdirektion Beschwerde wegen Rechtsverweigerung erhoben. Sie beantragen im Wesentlichen, die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, die von ihnen verlangte Verfügung bezüglich der Abweichungen vom Gesamtprojekt im Abschnitt Rheinstrasse zu erlassen. Eventualiter sei die vorliegende Beschwerde zur materiellen Behandlung an den Regierungsrat zu überweisen. Dies alles habe unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin zu erfolgen. Zur Begründung bringen sie hauptsächlich vor, die Verweigerung der von ihnen geforderten anfechtbaren Verfügung stelle eine Rechtsverweigerung dar, die sie als Verletzung verfassungsmässiger Rechte direkt beim Kantonsgericht rügen könnten. Die Verschiebung des Rückbaus der Rheinstrasse um mehr als zehn Jahre sei schon für sich allein, erst recht aber in Kombination mit der heute schon vorhersehbaren Projektänderung unzulässig. Die geplante Änderung der Ausgestaltung des Abschnitts Rheinstrasse bedeute eine erhebliche Abweichung vom ursprünglich rechtskräftig genehmigten Gesamtprojekt und bedürfe deshalb in jedem Fall einer rechtlichen Überprüfung mit Gewährung des entsprechenden Rechtsschutzes im dafür vorgesehenen Verfahren. Beide Beschwerdeführer seien Umweltschutzorganisationen, die zur Erhebung der Verbandsbeschwerde im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellten Anlagen - wie dem vorliegenden Gesamtprojekt HPL - legitimiert seien. Die Beschwerdegegnerin sei deshalb verpflichtet gewesen, den Aufschub des Rückbaus in einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen und ihr diese formgerecht zu eröffnen.

F. In ihrer Vernehmlassung vom 15. August 2014 stellt die Bau- und Umweltschutzdirektion den Antrag, die Beschwerde sei unter o/e-Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Sie führt zusammenfassend aus, die Beschwerdeberechtigung des VCS Verkehrs-

Club der Schweiz sei nicht gegeben, weil keine Projektänderung mit wesentlichen Auswirkungen auf die Umwelt vorliege. Die Beschwerdelegitimation der VCS-Sektion beider Basel sei fraglich, weil der Nachweis nicht erbracht sei, dass sich die Sektion hauptsächlich und dauernd dem Umweltschutz widme. In der Sache argumentiert die Beschwerdegegnerin, sie sei nicht zum Erlass einer Verfügung verpflichtet gewesen. Die Beschwerdeführer gingen fälschlicherweise davon aus, dass es einen förmlichen Sistierungsentscheid gebe, was jedoch nicht der Fall sei. Es werde in keiner Art und Weise bestritten, dass der Rückbau der Rheinstrasse Teil des Gesamtprojektes HPL sei und dieses umzusetzen sei. Es müsse jedoch zulässig sein, die rund 15 Jahre alte Planung zu hinterfragen und den heutigen Verhältnissen und Bedürfnissen anzupassen. Weiter sei sie sich bewusst, dass bei einer Projektanpassung ein neues Nutzungsplanungsverfahren und allenfalls eine neue Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden müssten. Sie sei überdies nicht dafür verantwortlich, dass der Rückbau aus finanziellen Gründen nicht zeitlich prioritärer angegangen werden könne. Insoweit sei sie die falsche Adressatin für das Begehren der Beschwerdeführer. Die Beschwerdeführer könnten auch kein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung vorweisen, gehe es ihnen doch letztlich darum, in irregulärer Weise die Realisierung eines Projekts zu erzwingen. Sie zielten letztlich darauf ab, eine verpönte Popularbeschwerde führen zu können.

G. Die Beschwerdeführer replizieren mit Eingabe vom 6. Oktober 2014. Sie führen im Wesentlichen aus, wenn der VCS Verkehrs-Club der Schweiz im ursprünglichen Bewilligungsverfahren zur Verbandsbeschwerde legitimiert gewesen sei, so müsse dies auch bei der Wiederwägung der entsprechenden Bewilligung der Fall sein. Die Beschwerdeberechtigung der VCS-Sektion beider Basel ergäbe sich weiter klar aus ihren Statuten in Verbindung mit den Zentralstatuten des VCS. Die Beschwerdegegnerin selbst habe des Weiteren mehrfach von einer Sistierung des Projekts gesprochen. Ihre Behauptung, ein solcher Sistierungsentscheid existiere nicht, sei demnach aktenwidrig, wobei ein formeller Entscheid gar nicht nötig sei, um Rechtsschutz in einem formellen Verfahren einfordern zu können.

H. In ihrer Duplik vom 15. Dezember 2014 bekräftigt die Beschwerdegegnerin ihre bereits in der Beschwerdevernehmlassung dargelegten Argumente.

I. Die Beschwerdeführer reichten am 6. Februar 2015 eine Beschwerdetriplik ein, die Beschwerdegegnerin folgte am 11. März 2015 mit der Quadruplik. Auf letztere Eingabe reagierten die Beschwerdeführer mit Stellungnahme vom 20. April 2015.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1.1 Gemäss § 32 Abs. 4 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist eine Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, ohne dass der Instanzenzug ausgeschöpft werden muss, zulässig gegen die Verweigerung oder Verzögerung von Verfügungen, Entscheiden oder Beschlüssen, die in die Kompetenz der Behörden und Gerichte im Sinne der Absätze 1 und 2 der Bestimmung fallen. Absatz 1 bezeichnet die Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte als zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates, letztinstanzliche Entscheide der Direktionen sowie Beschlüsse des Landrates, sofern dem Verfassungsgericht die Zuständigkeit nicht durch dieses Gesetz, durch andere Gesetze oder durch die Verfassung entzogen ist. Absatz 2 erklärt die Beschwerde auch für zulässig gegen Verfügungen und Entscheide von anderen Behörden und Gerichten, welche die kantonale Gesetzgebung und die Verfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstellt.

1.2 Die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft ist eine von § 32 Abs. 4 VPO i.V.m. § 32 Abs. 1 VPO erfasste Behörde. Das Kantonsgericht hat die Frage, ob die Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Kantonsgericht nur dann zulässig ist, wenn die Direktion einen verwaltungsintern letztinstanzlichen Entscheid hätte fällen sollen, oder auch dann, wenn die Direktion sich weigert, einen beim Regierungsrat anfechtbaren Entscheid zu erlassen, dahingehend beantwortet, dass beim Gericht eine Rechtsverweigerungsbeschwerde eingereicht werden kann, obwohl im verwaltungsinternen Verfahren auch die Möglichkeit der Einreichung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde unter Einhaltung des Instanzenzuges zur Verfügung steht (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 7. April 2010 [810 09 352] E. 2.2; KGE VV vom 31. Januar 2007 [810 06 325] E. 2.1; Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. September 2001 Nr. 174 E. 1). Damit kann die Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Kantonsgericht vorliegend auch ohne Ausschöpfung des verwaltungsinternen Instanzenzuges erhoben werden.

1.3 Eine Rechtsverweigerung im Sinne von § 32 Abs. 4 VPO erfolgt stets informal. Bei Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden liegt somit definitionsgemäss keine Verfügung als Anfechtungsobjekt vor bzw. eine solche wird fingiert (vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 695). Verweigert eine Behörde hingegen verfassungsmässiges Handeln förmlich, indem sie einen Nichteintretensentscheid fällt, liegt keine Rechtsverweigerung vor. Vielmehr hat die Behörde diesfalls eine negative Verfügung gefällt, die der allgemeinen, fristgebundenen Verwaltungsbeschwerde unterliegt (MARKUS MÜLLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, Art. 46a Rz. 4 f.). Bei einfachen Schreiben der Verwaltung kommt es nicht darauf an, ob sie als Verfügung gekennzeichnet sind oder ob sie den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entsprechen. Massgebend ist vielmehr, ob die charakteristischen Strukturmerkmale einer Verfügung vorliegen und das Schreiben auf die verbindliche Regelung des Rechtsverhältnisses ausgerichtet ist (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich

2013, Rz. 888). Eine Verfügung liegt demnach vor, wenn die Verwaltungshandlung einer Behörde ein konkretes verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise regelt (vgl. § 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988). Die Beschwerdegegnerin legte in ihrem Schreiben an die Beschwerdeführer vom 13. Mai 2014 die Gründe für ihre beabsichtigte Projektanpassung zur Umgestaltung der Rheinstrasse dar und schloss mit der Bitte um Kenntnisnahme und Vormerkung, dass ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung nicht bestehe. Sie lehnte es nicht ausdrücklich ab, auf das Gesuch der Beschwerdeführer um Erlass einer anfechtbaren Verfügung einzutreten. Ihr Schreiben beinhaltet weder auf Rechtswirkungen ausgerichtete Anordnungen noch werden bestehende Rechte oder Pflichten individuell-konkret festgestellt. Die Beschwerdegegnerin hat weder explizit verneint noch bejaht, dass durch den aufgeschobenen Rückbau der Rheinstrasse Umweltschutzvorschriften des Bundes missachtet würden. Das Schreiben der Beschwerdegegnerin vom 13. Mai 2014 stellt somit keine anfechtbare Verfügung im Sinne von § 2 VwVG BL dar. Das Gleiche gilt im Übrigen auch für das Informationsschreiben des Tiefbauamtes vom 3. April 2014, in dem lediglich über eine "Sistierung" des Projekts HPL informiert wurde. Somit liegt kein förmliches Anfechtungsobjekt vor. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde nach § 32 Abs. 4 VPO ist vorliegend zulässig.

1.4.1 Zur Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ist gemäss § 33 lit. a VPO befugt, wer durch die angefochtene Verfügung - bzw. im Falle der Rechtsverweigerung aufgrund des Ausbleibens einer solchen Verfügung - berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung resp. bei einer Rechtsverweigerung an der Beurteilung der Zulässigkeit einer allfälligen behördlichen Untätigkeit hat. Im Rahmen des Eintretens muss von den Beschwerdeführern nur glaubhaft gemacht werden, dass eine Verweigerung oder Verzögerung einer anfechtbaren Verfügung durch die zuständige Behörde vorliegt und ein Anspruch auf Erlass dieser Verfügung besteht (vgl. MÜLLER, a.a.O., Art. 46a Rz. 7; BGE 135 II 60 E. 3.1.2). Ein solcher Anspruch besteht dann, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person, Organisation oder Behörde nach § 4 VwVG BL i.V.m. § 31 VwVG BL Parteistellung beanspruchen kann. Ist noch kein Verwaltungsverfahren hängig und wird die Behörde nur auf Gesuch hin tätig, so wird zusätzlich vorausgesetzt, dass bei der Behörde zunächst ein Gesuch um Erlass der betreffenden Verfügung gestellt wurde (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1306 ff.; BVGE 2008/15 E. 3.2).

1.4.2 Die Beschwerdegegnerin bestreitet die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer mit dem Argument, dass die Anfechtung kantonaler Nutzungspläne mittels Verfassungsbeschwerde nicht möglich sei und es fraglich sei, ob gegen die behauptete Verweigerung eines Nutzungsplanungsverfahrens die Verwaltungsbeschwerde nach §§ 43 ff. VPO zulässig sei. Die Beschwerdegegnerin übersieht dabei, dass die Beschwerdeführer von ihr nicht den Erlass eines bestimmten Nutzungsplans oder die Einleitung eines entsprechenden Planungsverfahrens verlangt haben. Die Argumentation der Beschwerdegegnerin geht insofern an der Sache vorbei. Ihre Rechtsauffassung ist im Übrigen auch unzutreffend: Nach konstanter Rechtsprechung kann die Festsetzung eines der Realisierung eines einzelnen Werkes dienenden Nutzungsplanes durchaus mit der ideellen Verbandsbeschwerde angefochten werden (vgl. ALAIN GRIFFEL/

HERRIBERT RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich 2011, Art. 55 Rz. 8; KGE VV vom 7. Juli 2010 [810 09 325] E. 1.4 mit weiteren Hinweisen).

1.4.3 Die Beschwerdeführer wiesen in ihrer Eingabe an die Beschwerdegegnerin vom 15. April 2014 darauf hin, dass deren beabsichtigter Verzicht auf den Rückbau der Rheinstrasse eine unzulässige Abweichung vom Projekt HPL darstelle und die Umweltverträglichkeitsprüfung für das Gesamtprojekt unterlaufe, weshalb sich die Vorgehensweise der Direktion als bundesrechtswidrig erweise. Sie ersuchten die BUD deshalb, die "Sistierung" in Wiedererwägung zu ziehen. Für den Fall, dass die BUD an der "Sistierung" festhalten sollte, ersuchten sie um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Das Vorgehen der Beschwerdeführer orientiert sich damit am heute von Lehre und Rechtsprechung akzeptierten Konzept der "Vollzugsklage" im Umweltrecht, wonach Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden kann, um im Bereich von umweltrechtlichen Angelegenheiten gegen Behörden vorgehen zu können, wenn sich deren Untätigkeit als widerrechtlich erweist (vgl. GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Vorb. zu Art. 54-57 Rz. 33; THOMAS GÄCHTER, Durchsetzung von Sanierungspflichten mittels Rechtsverweigerungsbeschwerde, URP 2005, S. 775 ff.; ASTRID EPINEY/KASPAR SOLLBERGER, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, Bern 2003, S. 46; BVGE 2009/1 E. 3; grundlegend: HANS RUDOLF TRÜEB, Die Vollzugsklage im Umweltrecht, URP 1990, S. 423 ff.). Die Legitimation richtet sich auch bei einer derartigen "Vollzugsklage" via Rechtsverweigerungsbeschwerde danach, ob der antragstellenden Partei im Fall des Erlasses der Verfügung im entsprechenden Verfahren Parteistellung zukommen würde (GÄCHTER, a.a.O., S. 776; BGE 130 II 521 E. 2.5; BGE 126 II 300 E. 2c).

Streitbetroffen ist mit dem Gesamtprojekt HPL vorliegend unbestrittenermassen eine ortsfeste Anlage, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 10a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Oktober 1983 erforderlich ist. Dem VCS Verkehrs-Club der Schweiz als gesamtschweizerischen und ideelle Zwecke verfolgenden Umweltschutzorganisation steht gegen derartige Anlagen betreffende Verfügungen das Beschwerderecht kraft Bundesrecht zu (Art. 55 Abs. 1 USG i.V.m. Anhang 1 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO] vom 27. Juni 1990), weshalb ihm im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren Parteistellung zukommt (§ 4 Abs. 1 lit. b VwVG BL). Die Beschwerdegegnerin stellt sich auf den Standpunkt, der VCS Verkehrs-Club der Schweiz sei nicht zu einer allfälligen Beschwerde legitimiert und die Parteistellung entfalle, weil Änderungen bestehender UVP-pflichtiger Anlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung nur unterliegen, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betreffen (Art. 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV] vom 19. Oktober 1988). Dieser Einwand betrifft nicht eine Eintretensvoraussetzung der Rechtsverweigerungsbeschwerde, sondern bildet Teil des materiellen Streitthemas. Soweit Umweltschutzorganisationen eine Vereitelung ihres Beschwerderechts in Umweltangelegenheiten geltend machen, sind sie zur Rechtsverweigerungsbeschwerde legitimiert (MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, § 21 Rz. 154). Für den Eintretensentscheid im Rahmen der Rechtsverweigerungsbeschwerde ist folglich lediglich relevant, dass ein entsprechender Anspruch auf Eröffnung des Rechtsweges in vertretbarer Weise behauptet wird. Dies ist vorliegend der Fall,

denn der Beschwerdemotivation liegt ein rechtskräftiges UVP-pflichtiges Projekt zugrunde und beide Beschwerdeführer stützen ihre Rechtsverweigerungsbeschwerde darauf, dass verfügungsweise zu entscheiden sei, ob mit der Unterlassung des nutzungsplankonformen Rückbaus gegen Umweltschutzrecht verstossen wird. Als gesamtschweizerische Umweltschutzorganisation muss der VCS Verkehrs-Club der Schweiz also zur Erhebung der vorliegenden Rechtsverweigerungsbeschwerde legitimiert sein.

Betrifft das Verfahren wie hier eine der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellte Anlage, so sind auch kantonale Umweltschutzorganisationen berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen, wenn die Umweltschutzorganisation ihren Sitz im Kanton Basel-Landschaft oder Basel-Stadt hat und sich statuten gemäss seit mindestens fünf Jahren dem Umweltschutz widmet (vgl. § 46 des Umweltschutzgesetzes Basel-Landschaft [USG BL] vom 27. Februar 1991). Das Kantonsgericht hat bereits in früheren Entscheiden festgehalten, dass sich die VCS-Sektion beider Basel seit mehr als fünf Jahren und gemäss den Vereinsstatuten hauptsächlich dem Umwelt- bzw. Naturschutz widmet (KGE VV vom 25. Mai 2011 [810 10 247] E. 1.4; KGE VV vom 7. Juli 2010 [810 09 325] E. 1.5). Die Beschwerdegegnerin bringt keine stichhaltigen Argumente vor, die eine Überprüfung dieser Rechtsprechung rechtfertigen könnten. Die VCS-Sektion beider Basel wäre demgemäss gestützt auf § 33 lit. b VPO in Verbindung mit § 46 USG BL zur Beschwerde legitimiert. Der Verein ist im erstinstanzlichen Verfahren somit ebenfalls Partei und kann im vorliegenden Verfahren die Vereitelung seines Beschwerderechts geltend machen.

1.4.4 Die Beschwerdegegnerin bestreitet das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführer an der verfügungsweisen Beurteilung der Rechtmässigkeit ihres Vorgehens. Damit vermischt sie wiederum Fragen zur Legitimation zur Rechtsverweigerungsbeschwerde mit dem materiellen Streitgegenstand. Vorliegend genügt es, wenn die Beschwerdeführer geltend machen, ihr Beschwerderecht in Umweltangelegenheiten werde vereitelt, denn bei der ideellen Verbandsbeschwerde ergibt sich die Legitimation nicht aus der allgemeinen Voraussetzung des schutzwürdigen Interesses, sondern aus der besonderen gesetzlichen Beschwerdeermächtigung. Das ideelle, spezialgesetzliche Beschwerderecht für gesamtschweizerische resp. kantonale Organisationen des Natur- und Heimatschutzes zur Durchsetzung rein öffentlicher Interessen setzt in Abweichung zu den allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen weder ein schutzwürdiges persönliches (tatsächliches oder rechtliches) Interesse noch (im Gegensatz zur egoistischen Verbandsbeschwerde) die Wahrung der Interessen der Mitglieder voraus. Das Gesetz verleiht den berechtigten Organisationen die Beschwerdebefugnis, ohne dass sie jeweils den Nachweis zu erbringen haben, vom angefochtenen Entscheid in schutzwürdigen Interessen verletzt zu werden (Urteil des BGer 2C_1176/2013 vom 17. April 2015 E. 4.2.2 [zur Publikation vorgesehen]; THEO LORETAN, in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Art. 55 Rz. 13). Weiter ist anzumerken, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin auch kein verpönter Popularcharakter der angestregten Beschwerde zu erkennen ist, denn die zum Zweck der Bewahrung der Natur und der Heimat geschaffenen Körperschaften besitzen im Rahmen des ihnen eingeräumten Beschwerderechts über diejenige qualifizierte Nähe zur jeweiligen Streitsache, die einem Popularkläger gerade

abgeht (ENRICO RIVA, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980, S. 157).

1.4.5 Die Beschwerdeführer haben bei der Beschwerdegegnerin erfolglos um den Erlass einer Verfügung nachgesucht. Der Anspruch auf Erlass einer Verfügung ist glaubhaft gemacht. Ob tatsächlich ein Anspruch auf den Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht, ist erst im materiellen Teil zu prüfen. Da sie im Fall des Erlasses der Verfügung im entsprechenden Verwaltungsverfahren prinzipiell Parteistellung beanspruchen können, sind beide Beschwerdeführer zur Erhebung der Rechtsverweigerungsbeschwerde befugt.

1.5 Die Beschwerde wegen Rechtsverweigerung ist grundsätzlich an keine Frist gebunden (§ 33 VPO i.V.m. § 42 Abs. 3 VwVG BL). Verweigert die betreffende Stelle allerdings ausdrücklich den Erlass einer Verfügung, so ist nach dem Grundsatz von Treu und Glauben, der nicht nur für Behörden, sondern für sämtliche Beteiligte gilt, prinzipiell innert der gesetzlichen Frist Beschwerde zu erheben (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1606; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1310; Urteil des BGer 2P.16/2002 vom 18. Dezember 2002 E. 2.2 [nicht publ. in: BGE 129 I 68]; Urteil des BVGer A-5926/2012 vom 9. April 2013 E. 4.1). Vorliegend wäre gegen eine Verfügung innerhalb von 10 Tagen seit Eröffnung Beschwerde zu erheben gewesen (§ 33 Abs. 1 VwVG BL). Die Beschwerdegegnerin verweigerte mit Schreiben vom 13. Mai 2014 den Erlass einer Verfügung. Die vorliegende Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde innerhalb von 10 Tagen seit Erhalt des Schreibens der Beschwerdegegnerin erhoben, so dass sie in jedem Fall fristgerecht eingereicht wurde.

1.6 Da sowohl die Beschwerdelegitimation sowie auch die weiteren formellen Voraussetzungen betreffend Frist und Form der Beschwerde erfüllt sind, ist auf die vorliegende Rechtsverweigerungsbeschwerde einzutreten.

2. Aufgrund einer Rechtsverweigerungsbeschwerde kann das Kantonsgericht lediglich überprüfen, ob die betreffende Instanz den Erlass einer Verfügung bzw. eines Entscheids zu Unrecht verweigert hat. Materielle Aspekte der verweigerten Verfügung können nie den Streitgegenstand bilden. Heisst das Gericht eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gut, so weist es die Sache mit verbindlichen Handlungsanweisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. § 17 Abs. 2 VPO). Es ist dem Gericht somit verwehrt, anstelle der das Recht verweigernden Instanz zu entscheiden, würden dadurch doch angesichts des nicht zwingend auszuschöpfenden verwaltungsinternen Rechtswegs (vgl. E. 1.3) unter Umständen gleich mehrere Instanzen übersprungen und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt.

3. Streitig und nachfolgend zu prüfen ist, ob der Beschwerdegegnerin eine Rechtsverweigerung vorzuwerfen ist.

3.1 Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 - sowie gegebenenfalls von Art. 6 Ziff. 1 EMRK - hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Eine Rechtsverweigerung und damit

eine Verletzung von Art. 29 BV liegt vor, wenn eine Instanz keine Verfügung bzw. keinen Entscheid erlässt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre. Vorliegend stellt sich somit nur die Frage, ob die Beschwerdegegnerin eine anfechtbare Verfügung hätte erlassen müssen.

3.2 § 25 Abs. 1 VwVG BL bestimmt, dass eine Behörde ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung von Amtes wegen oder auf Begehren durchführt. Dem Begehren auf Erlass einer (materiellrechtlichen) Verfügung ist dabei zu entsprechen, wenn ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen wird (§ 25 Abs. 2 VwVG BL). Fehlt ein schutzwürdiges Interesse, so tritt die Behörde gemäss § 25 Abs. 3 VwVG BL auf das Begehren nicht ein. § 6 VwVG führt aus, dass eine Behörde von Amtes wegen ihre Zuständigkeit prüft und die Eingabe an die zuständige Instanz weiterleitet, wenn sie sich für unzuständig erachtet. Teilt daraufhin eine Partei der weiterleitenden Behörde schriftlich mit, dass sie mit der Weiterleitung ihrer Eingabe nicht einverstanden ist, so erlässt die Behörde eine Nichteintretensverfügung (§ 6 Abs. 3 VwVG BL).

3.3 Das Kantonsgericht hat die sich aus dieser Gesetzeslage ergebenden Rechtsfolgen in einem publizierten Leitscheid dargelegt (KGE VV vom 3. Februar 2010, in: BLKGE 2010 S. 262 ff.): Beantragt ein Gesuchsteller den Erlass einer Verfügung, so hat die ersuchte Behörde zunächst zu prüfen, ob sie zur Behandlung zuständig ist. Verneint sie ihre Zuständigkeit, so erlässt sie - sofern die gesuchstellende Person trotz Weiterleitungsanzeige an die vermeintlich zuständige Behörde auf der Zuständigkeit der angerufenen Behörde beharrt - eine Verfügung, mit welcher sie auf das Gesuch nicht eintritt. Erachtet eine Behörde ihre Zuständigkeit als gegeben, fehlt es der gesuchstellenden Person aber an einem hinreichend schutzwürdigen Interesse, so hat sie auf das Gesuch mangels Parteieigenschaft nicht einzutreten. Sind Zuständigkeit und Parteieigenschaft zu bejahen, hat die Behörde auf das Gesuch einzutreten und dieses materiell zu behandeln. In allen drei Konstellationen ist somit zwingend eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, sei es eine Nichteintretensverfügung oder eine Verfügung, mit welcher auf das Gesuch eingetreten und dieses materiell behandelt wird (KGE VV vom 3. Februar 2010, in: BLKGE 2010 S. 262 E. 3.2; vgl. auch KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1306; BGE 130 II 521 E. 2.5; BVGE 2009/1 E. 3; BVGE 2008/15 E. 3.2). Wo immer ein behauptetes (Verwaltungs-) Rechtsverhältnis verbindlich festgelegt werden soll, besteht somit Anspruch auf Erlass einer Verfügung, wenn die gesuchstellende Person ausdrücklich eine Verfügung verlangt. Das Vorliegen eines materiellen Rechtsanspruchs ist hierfür nicht Bedingung. Auch wo die materiellrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Verfügung nicht gegeben sind, muss dies dem Gesuchsteller in Form einer anfechtbaren Verfügung eröffnet werden (MÜLLER, a.a.O., Art. 5 Rz. 6).

3.4 Die Beschwerdeführer haben mit Eingabe vom 15. April 2014 für den Fall, dass die Beschwerdegegnerin den Rückbau der Rheinstrasse gemäss dem bewilligten Projekt nicht sofort umsetzt, ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt. Die Beschwerdegegnerin legte in ihrem Antwortschreiben an die Beschwerdeführer vom 13. Mai 2014 ihre Beweggründe dar, weshalb sie am Aufschub der Umgestaltung der Rheinstrasse festzuhalten gedenke. Trotz dem ausdrücklichen diesbezüglichen Ersuchen verwehrte sie den Beschwerdeführern den Erlass der verlangten Verfügung. Mit ihrem Schreiben vom 13. Mai 2014 hat sie auch keinen Nichteintre-

tensentscheid gefällt (vgl. oben E. 1.3). Damit hat die Beschwerdegegnerin den Anspruch der Beschwerdeführer auf Erlass einer Verfügung verletzt.

4. Der Anspruch auf Erlass einer Verfügung ist zu unterscheiden vom Anspruch in der Sache. Nach dem oben unter Erwägung 2 Ausgeführten kann das Kantonsgericht lediglich das Vorliegen einer Rechtsverweigerung feststellen und die säumige Behörde anweisen, eine Verfügung zu erlassen. Eine weitergehende Entscheidkompetenz kommt dem Gericht im vorliegenden Verfahren nicht zu. Es kann insbesondere nicht überprüfen, ob die Beschwerdegegnerin auf das Gesuch hätte eintreten und dieses materiell behandeln müssen. Soweit die Beschwerdeführer mit ihrem Rechtsbegehren und in der Begründung verlangen, dass im vorliegenden Verfahren materielle Fragen abzuhandeln sind und der Inhalt der zu erlassenden Verfügung in ihrem Sinne vorbestimmt werden soll, kann ihrem Begehren nicht entsprochen werden.

5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin auf das Gesuch der Beschwerdeführer hin zwingend eine Verfügung hätte erlassen müssen. Weil sie dies nicht getan hat, liegt eine formelle Rechtsverweigerung vor. Dabei ist unerheblich, ob die Beschwerdegegnerin im Rahmen ihrer Verfügung auf das Gesuch materiell hätte eintreten müssen oder nicht. Es wird Sache der Beschwerdegegnerin sein, die sich stellenden prozessualen und, soweit auf das Begehren einzutreten ist, materiellrechtlichen Fragen zu prüfen. Diesem Entscheid darf im vorliegenden Verfahren nicht vorgegriffen werden. Das Kantonsgericht kann lediglich das Vorliegen einer Rechtsverweigerung feststellen und die säumige Behörde anweisen, eine Verfügung zu erlassen. Nach dem Gesagten ist die vorliegende Rechtsverweigerungsbeschwerde teilweise gutzuheissen und die Beschwerdegegnerin anzuweisen, das Gesuch der Beschwerdeführer an die Hand zu nehmen und eine Verfügung zu erlassen.

6. Es bleibt über die Kosten zu entscheiden.

6.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Kantonalen Behörden und den Gemeinden können nur dann Verfahrenskosten auferlegt werden, wenn sie das Kantonsgericht in Anspruch nehmen (vgl. § 20 Abs. 4 VPO). Demgemäss sind vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten.

6.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Gemäss dem Ausgang des Verfahrens ist den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern antragsgemäss eine Parteientschädigung zu Lasten der Beschwerdegegnerin zuzusprechen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer weist in der Honorarnote vom 20. April 2015 einen Zeitaufwand von 86 1/3 Stunden und Barauslagen von insgesamt Fr. 1'131.25 aus. Angesichts der Tatsache, dass es vorliegend ausschliesslich um die Frage ging, ob eine Rechtsverweigerung vorliegt oder nicht, erscheint der geltend gemachte Aufwand als unverhältnismässig hoch. Die weit ausholenden Sachverhaltsschilderungen und ausführli-

chen materiellrechtlichen Erörterungen in insgesamt vier umfangreichen Eingaben (mit zahlreichen Beilagen) gingen grösstenteils an der Sache vorbei und waren für die Beurteilung der Rechtsverweigerung nicht relevant. Ein Grossteil des geltend gemachten Aufwands und der Auslagen erweist sich als unnötig und ist im Rahmen der Bemessung der Parteientschädigung nicht zu berücksichtigen. Die Honorarnote ist entsprechend zu kürzen. Vorliegend ist den beiden teilweise obsiegenden Beschwerdeführern ermessensweise eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und 8 % MWST) zuzusprechen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Beschwerdegegnerin angewiesen, das Gesuch der Beschwerdeführer an die Hand zu nehmen und eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.
 3. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführern eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und 8 % MWST) zu bezahlen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber