Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-2086/2006
{T 0/2}

Urteil vom 8. Mai 2007

Mitwirkung: Richter Lorenz Kneubühler (Vorsitz); Richter Beat Forster; Richterin Florence Aubry Girardin; Gerichtsschreiber Simon Müller.

X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Hans Bertschinger, Oberfeldstrasse 158, Postfach 5, 8408 Winterthur,

gegen

Kanton Zürich, 8000 Zürich, Beschwerdegegner, handelnd durch die Volkswirtschaftsdirektion Kanton Zürich, Verkehr und Infrastruktur Strasse, Europa-Strasse 15, 8152 Glattbrugg,

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz

betreffend
Ausführungsprojekt Nationalstrasse N4.2 Winterthur-Schaffhausen.

Sachverhalt:

A. Die Nationalstrasse N4.2 bedarf nach über vierzig Betriebsjahren einer umfassenden Sanierung. Um eine Teilumleitung des Verkehrs durch die anliegenden Dörfer zu vermeiden, die Leistungsfähigkeit der Strasse zu erhöhen und die Verkehrssicherheit zu verbessern, beabsichtigt der Kanton Zürich, die Sanierung mit einem Ausbau zu einer vierspurigen, richtungsgetrennten Autostrasse (Miniautobahn) zwischen Kleinandelfingen und Flurlingen zu verbinden.

B. Am 6. September 2004 reichte der Kanton Zürich beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein Plangenehmigungsgesuch für einen entsprechenden Ausbau der N4.2 ein. Gegen diese Planvorlage erhob X._____ am 22. November 2004 Einsprache und beantragte unter anderem, es sei auf den auf seiner Parzelle Kat. Nr. Y projektierten Halbanschluss Trüllikon/Oerlingen zu verzichten. Das UVEK genehmigte das Projekt am 20. Oktober 2006 mit Auflagen. Der Antrag von X._____ auf Verzicht auf den Halbanschluss wurde abgewiesen.

C. Gegen diese Plangenehmigungsverfügung erhob X._____ (hiernach: Beschwerdeführer) am 21. November 2006 Beschwerde an die Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM). Er beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und den Verzicht auf den geplanten Halbanschluss Trüllikon/Oerlingen. Statt dessen sei der 200 m weiter südlich bestehende Vollanschluss an das Projekt anzupassen. Zur Begründung führt er aus, der verfassungsrechtliche Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens werde verletzt, wenn aus Kostengründen auf bestem und ebenem landwirtschaftlichem Kulturland ein neuer Halbanschluss gebaut werde, statt den bestehenden Vollanschluss dem geänderten Projekt anzupassen. Das Projekt widerspreche auch den Anliegen des Landschaftsschutzes und verletze den Grundsatz der schonenden Ausübung des Enteignungsrechts. Falls der bestehende Anschluss nicht angepasst werden könne, solle darauf verzichtet werden, da 900 m südlich ein weiterer Anschluss bestehe.

D. In seiner Vernehmlassung vom 30. Januar 2007 beantragt das UVEK die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie eingetreten werden könne. Für einen Neubau des Halbanschlusses spreche neben finanziellen Gründen auch die Verkehrssicherheit. Der Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden sei nicht absolut zu verstehen, sondern in eine Interessenabwägung einzubeziehen. Eine Verschiebung des Anschlusses würde den Landbedarf nicht wesentlich verringern. Nach Abwägung der verschiedenen Interessen sei festzustellen, dass die Nachteile der vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Variante überwiegten. Da die bestehenden Verkehrsbeziehungen nicht verändert werden sollten, könne der bestehende Anschluss nicht aufgehoben werden.

E. Der Kanton Zürich (hiernach: Beschwerdegegner) beantragt in seiner Beschwerdeantwort vom 5. Februar 2007 die Abweisung der Beschwerde,

soweit darauf einzutreten sei. Er macht zunächst geltend, der Beschwerdeführer lege nicht dar, wieweit er in eigenen, praktischen Interessen betroffen sei. Er verfolge ausschliesslich öffentliche Interessen und sei deshalb nicht legitimiert. In der Sache führt er aus, bei einer Anpassung des bestehenden Anschlusses käme die Beschleunigungsspur in Richtung Winterthur neben den vier Spuren der Miniautobahn unter der Überführung Trüllikon zu liegen. Dies würde den Abbruch und Neubau der Überführung notwendig machen und eine Vollsperrung der Strasse während zwei bis drei Tagen bedingen. Der Anschluss Kleinandelfingen befinde sich rund 1.7 km südlich des Halbanschlusses Trüllikon/Oerlingen. Ein Verzicht auf den Halbanschluss Trüllikon/Oerlingen hätte nachteilige Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit und würde zu vermehrtem Verkehr im Siedlungsgebiet führen. Um den Landverbrauch zu verringern, sei das Projekt optimiert worden. Der Halbanschluss sei nun am südlichen Rand des Grundstücks des Beschwerdeführers vorgesehen und zerschneide das Grundstück nicht.

F. In seinen Schlussbemerkungen vom 26. März 2007 hält der Beschwerdeführer an seiner Beschwerde fest. Er führt aus, gemäss einer mündlichen Auskunft eines Brückenfachmannes sei eine Verlängerung der bestehenden Brücke über die Strasse möglich, weshalb der Anschluss auch ohne die befürchteten Mehrkosten am bestehenden Ort belassen werden könne. Der Kulturlandverbrauch bei einer Aufteilung in zwei Halbanschlüsse sei unverhältnismässig. Weiter weist er darauf hin, dass der Anschluss Kleinandelfingen gemäss Signalisation 800 m bis 1'000 m vom Anschluss Trüllikon/Oerlingen entfernt sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerde richtet sich gegen eine Plangenehmigungsverfügung des UVEK betreffend den Ausbau einer Nationalstrasse.

1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehören die Verfügungen des UVEK in Plangenehmigungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Das neue Verfahrensrecht ist anwendbar (vgl. Art. 53 Abs. 2 VGG).

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als Eigentümer eines vom Bauprojekt betroffenen Grundstückes ist der Beschwerdeführer in seinen schutzwürdigen Interessen betroffen. Bei der von ihm geforderten Variante würde sein Grundeigentum in geringerem Masse beansprucht. Er hat damit ein aktuelles und praktisches Interesse und ist zur Beschwerde legitimiert. Folglich kann er gemäss Art. 49 VwVG die Verletzung von Bundesrecht, die unrichtige Feststellung des Sachverhaltes und die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheides rügen. Das Interesse des Beschwerdeführers muss dabei nicht mit der als verletzt gerügten Norm korrespondieren (ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 538). Damit kann der Beschwerdeführer – entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners - auch bloss Einwände vorbringen, welche Allgemeininteressen wie den haushälterische Umgang mit dem Boden und den Landschaftsschutz betreffen.

3. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

4. Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen, die Verschiebung des Halbanschlusses Trüllikon/Oerlingen (Fahrtrichtung Winterthur) verstosse gegen den Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung. Die Vorinstanz wendet dagegen ein, dieser Grundsatz sei nicht absolut zu verstehen. Vielmehr seien die Interessen des Landschaftsschutzes gegen andere, namentlich finanzielle und verkehrstechnische Interessen abzuwägen. Die vom Beschwerdeführer verlangte Anpassung des bestehenden Anschlusses würde den Abbruch der Überführung Trüllikerstrasse mit anschliessendem Neubau bedingen. Dies würde zu unverhältnismässigen Mehrkosten führen. Der Beschwerdegegner bringt vor, das Projekt sei im Hinblick auf die haushälterische Bodennutzung optimiert worden, indem der Halbanschluss um 30 m verschoben worden sei. Die Anpassung des Anschlusses am heutigen Standort würde zu unverhältnismässigem Mehraufwand führen.

4.1 Der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung ist in Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) vorgesehen. Konkretisiert wird er in Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700). Danach sorgen Bund, Kantone und Gemeinden für eine haushälterische Bodennutzung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft. Die haushälterische Bodennutzung ist das zentrale Ziel der Raumplanung und umfasst in quantitativer Hinsicht die Pflicht, nach Möglichkeiten einer sparsamen Bodennutzung zu suchen (PIERRE TSCHANNEN in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 1 N. 15). Diese

Pflicht bedeutet indessen nicht, dass von mehreren möglichen Varianten stets diejenige zu wählen ist, welche den geringsten Flächenbedarf aufweist. Vielmehr ist auf eine Auswägung der sozialen und ökonomischen Interessen zu achten (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 1 N. 24). Die Interessen der Raumplanung sind im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen (vgl. dazu unten E. 6)

5. Der Beschwerdeführer rügt ferner, das Projekt verletze den Grundsatz der schonenden Ausübung des Enteignungsrechts. Sinngemäss macht er geltend, eine Enteignung sei entbehrlich, wenn der Anschluss am bestehenden Standort belassen werde.

5.1 Die Vorinstanz wendet dagegen ein, die Erstellung eines neuen Halbanschlusses sei nach Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten die wirtschaftlichere und verhältnismässige Lösung. Damit sei die Enteignung notwendig.

5.2 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bedeutet im Enteignungsrecht nicht, dass stets die Variante mit der geringsten beanspruchten Fläche zu wählen sei. Der Eigentumseingriff muss sich nicht auf das zur Verwirklichung des Werkes Unabdingbare beschränken, er kann sich vielmehr auf alles erstrecken, was die angemessene Ausführung des Werkes erfordert (HEINZ HESS / HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Bern 1986, Art. 1 N 26 mit Hinweis). Die Notwendigkeit des Eingriffs kann damit erst nach einer Interessenabwägung beurteilt werden.

6. Stehen den Anforderungen des Nationalstrassenbaus andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere die Erfordernisse der militärischen Landesverteidigung und der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums, die Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen gegeneinander abzuwägen. Hierzu sind die berührten Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und so abzuwägen, dass sie möglichst umfassend berücksichtigt werden können (Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]; PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Bern 2005, § 26, Rz. 37, BGE 118 Ia 504 E. 6b).

6.1 Ob die auf dem Spiele stehenden, für und wider das Werk sprechenden Interessen richtig gegeneinander abgewogen wurden, ist eine Rechtsfrage, welche das Bundesverwaltungsgericht frei zu prüfen hat. Dieses ist als gerichtliche Behörde weder Oberplanungsbehörde noch Aufsichtsbehörde in Umweltschutzfragen. Zwar kann es die Verfügungen der Plangenehmigungsbehörden auch auf ihre Angemessenheit hin überprüfen (Art. 49 Bst. c VwVG), es setzt jedoch sein eigenes Gutdünken nicht anstelle des Ermessens der fachkundigen Verwaltungsbebehörde (BGE 129 II 331 E. 3.2).

Das UVEK hat vorliegend gestützt auf übereinstimmende Anträge des Beschwerdegegners und der Fachbehörden des Bundes (Bundesamt für Strassen [ASTRA], Bundesamt für Umwelt [BAFU]) das vorgelegte Projekt genehmigt. Das Bundesverwaltungsgericht verfügt nicht über eigenes

Fachwissen, welches demjenigen der Fachbehörden entspricht. Es hat daher in die Interessenabwägung der Vorinstanz nur einzugreifen, wenn das Bundesrecht klar eine andere Lösung verlangt, keine fachtechnischen Abklärungen mehr nötig sind und kein Spielraum des (Verwaltungs-) Ermessens besteht, sondern nur eine Lösung als möglich und rechtmässig erscheint (BGE 129 II 331 E. 3.2).

6.2 Bei der Abwägung der verschiedenen Varianten für den Anschluss Trüllikon/Oerlingen hat die Vorinstanz einerseits in Betracht gezogen, dass ein Neubau des Halbanschlusses in Fahrtrichtung Winterthur zu einem gewissen Mehrverbauch an Kulturland führt. Demgegenüber sprechen gegen eine Anpassung des bestehenden Anschlusses die dadurch verursachten Mehrkosten von Fr. 800'000.- und der Umstand, dass bei einem Abbruch und Neubau der Überführung die Strasse vollständig gesperrt und der Verkehr durch die benachbarten Dörfer umgeleitet werden müsste. Der Beschwerdegegner weist zudem darauf hin, dass die Fläche des bestehenden Anschlusses nach dem Bau des neuen Halbanschlusses rekultiviert werde und sich der zusätzliche Flächenbedarf deshalb in Grenzen halte. Die Interessenabwägung der Vorinstanz nennt die wesentlichen, sich gegenüberstehenden Interessen und ist nachvollziehbar. Sie ist damit nicht zu beanstanden.

6.3 Daran würde sich auch nichts ändern, wenn mit dem Beschwerdegegner davon ausgegangen würde, eine Anpassung des bestehenden Anschlusses sei ohne einen Abbruch und einen Neubau der Überführung Trüllikerstrasse möglich. Auch in diesem Fall würden die vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Varianten einen finanziellen und betrieblichen Mehraufwand mit sich bringen. So würde auch eine Brückenverlängerung Kosten verursachen und bauliche Massnahmen notwendig machen, welche zu Einschränkungen im Betrieb der Autobahn führen dürften. Angesichts der Rekultivierung der Fläche des bestehenden Anschlusses sind keine Nachteile der vom Beschwerdegegner gewählten Variante ersichtlich, die derart gewichtig wären, dass dieser Mehraufwand als geboten erschiene. Die Vorinstanz hätte sich damit auch dann innerhalb ihres Ermessensspielraums bewegt, wenn die Variante des Beschwerdeführers keinen Neubau der Überführung notwendig machen würde.

7. Schliesslich stellt der Beschwerdeführer die Notwendigkeit eines Anschlusses Trüllikon/Oerlingen generell in Frage, da die Anbindung an die Miniautobahn durch den nahegelegenen Anschluss Kleinandelfingen gewährleistet sei. Die Vorinstanz wendet dagegen ein, es bestünden keine Anhaltspunkte, dass der Anschluss Trüllikon/Oerlingen nicht genutzt würde. Es liege ein Bedürfnis vor, so dass nicht einfach auf einen Anschluss verzichtet werden könne. Der Auffassung der Vorinstanz kann gefolgt werden. Gründe für die Annahme, der Anschluss Trüllikon/Oerlingen sei nicht notwendig, macht der Beschwerdeführer nicht geltend und sind aufgrund der Akten auch nicht ersichtlich. Auch hier besteht für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass, in das Planungsermessen der Vorinstanz einzugreifen (vgl. oben E. 6).

8. Der Beschwerdeführer stellt die Beweisanträge, einen Augenschein durchzuführen und eine Expertise über die Notwendigkeit eines Abbruchs der bestehenden Überführung einzuholen. Die Wahrung des rechtlichen Gehörs verlangt grundsätzlich, die angebotenen Beweise abzunehmen. Davon darf im Sinne einer antizipierten Beweiswürdigung abgewichen werden, wenn aufgrund bereits abgenommener Beweise der rechtlich erhebliche Sachverhalt für genügend geklärt erachtet wird und ohne Willkür vorweg die Annahme getroffen werden kann, die rechtliche Überzeugung würde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 130 II 429 E. 2.1; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 111 mit Verweisen). So kann von der Erhebung eines beantragten Beweismittels abgesehen werden, wenn der Sachverhalt, den eine Partei beweisen will, nicht rechtserheblich ist oder wenn die Tatsachen bereits aus den Akten genügend ersichtlich sind (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 320).

8.1 Mit der beantragten Expertise will der Beschwerdeführer beweisen, dass die Überführung Trüllikerstrasse bei einer Verbreiterung der Spannweite, wie sie bei der von ihm geforderten Variante notwendig würde, nicht abgebrochen werden müsse. Die Interessenabwägung der Vorinstanz wäre, wie gezeigt, auch dann nicht zu beanstanden, wenn der bestehende Anschluss ohne Neubau der Überführung Trüllikerstrasse angepasst werden könnte. Der durch eine Expertise zu beweisende Sachverhalt wäre damit nicht rechtserheblich. Der Beweisantrag ist daher abzulehnen.

Aus dem selben Grund erübrigt sich die Prüfung der vom Beschwerdeführer in der Replik erstmals eingebrachten Variante, die Beschleunigungsspur westlich der westlichen Schrägstütze durchzuführen.

8.2 Nicht ersichtlich ist, welche Tatsachen mit dem beantragten Augenschein bewiesen werden sollen. Die entscheidwesentlichen Sachverhaltselemente sind aus den Akten ersichtlich. Ein Augenschein ist damit zur Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhaltes nicht erforderlich und abzulehnen.

9. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

10. Die Kostenfolgen richten sich, da der Beschwerdeführer zu den Enteigneten zählt und mit der Plangenehmigungsverfügung zugleich über die enteignungsrechtlichen Einsprachen entschieden wird (vgl. Art. 27d Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 NSG), nach den Spezialbestimmungen des EntG (vgl. BGE 119 Ib 458 E. 15, BGE 111 Ib 32 E. 2, Entscheide des Bundesgerichtes 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 6 und 1E.5/2005 vom 9. August 2005 E. 7, je mit Verweisen). Danach sind die auf Fr. 2'000.- zu bestimmenden Kosten des Verfahrens der Regel von Art. 116 Abs. 1 EntG gemäss dem Beschwerdegegner als Enteigner zu überbinden. Von der Zusprechung einer Parteientschädigung ist entsprechend der Rechtsprechung des Bundesgerichts angesichts des Ausgangs des Verfahrens abzusehen (Entscheide des Bundesgerichtes 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 6 und 1E.20/2005 vom 16. Mai 2006 E. 4).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Verfahrenskosten von **Fr. 2'000.-** werden dem Beschwerdegegner auferlegt und sind dem Bundsverwaltungsgericht mit beiliegendem Einzahlungsschein innert dreissig Tagen seit Rechtskraft des Entscheides zu überweisen.

3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4. Dieses Urteil wird eröffnet (mit Gerichtsurkunde):

   - dem Beschwerdeführer
   - dem Beschwerdegegner
   - der Vorinstanz (Ref-Nr. 533-157 les)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Lorenz Kneubühler Simon Müller

Rechtsmittelbelehrung
Gegen das vorliegende Urteil kann eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen seit der Eröffnung des angefochtenen Urteils zu erheben. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (vgl. Art. 42, 48, 54 und 100 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG], SR 173.110).

Versand am: