Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.60/2002 /zga

Urteil vom 10. September 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Loretan,
Gerichtsschreiber Haag.

Stiftung WWF Schweiz, Hohlstrasse 110, 8010 Zürich, Beschwerdeführerin, vertreten durch die WWF Sektion Bodensee-Thurgau, 8570 Weinfelden, diese vertreten durch Rechtsanwältin Regula Schmid, Engelgasse 2, Postfach 230, 9001 St. Gallen,

gegen

Kanton Thurgau, 8500 Frauenfeld, vertreten durch das Tiefbauamt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude, Postfach, 8510 Frauenfeld,
Politische Gemeinde Kemmental, 8573 Alterswilen, vertreten durch den Gemeinderat,
Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude, 8500 Frauenfeld,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau,
Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Südumfahrung Kreuzlingen (Strassenbau; UVP)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 23. Januar 2002

Sachverhalt:
A.
Der Kanton Thurgau plant seit längerem eine Südumfahrung der Stadt Kreuzlingen, die an die westlich von Kreuzlingen verlaufende Nationalstrasse A7 angeschlossen werden soll. Der Grosse Rat des Kantons Thurgau bestimmte am 4. Oktober 1999 die erste Etappe dieser Südumfahrung, den Abschnitt Bernrain - Bätershausen, im kantonalen Richtplan als Festsetzung und beschloss gestützt auf § 15 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 14. September 1992 (StrWG) - unter Vorbehalt der Bewilligung des Gemeindebeitrages der Stadt Kreuzlingen - den Bau dieses Strassenabschnittes.

Das anschliessend erarbeitete Ausführungsprojekt wurde samt zugehörigem Bericht über die Umweltverträglichkeit (UVB) und einem Gesuch für die Rodung von 7'844 m2 Wald am 20. April 2000 öffentlich aufgelegt. Am 25. Mai 2000 erhoben vier Umweltschutzorganisationen, darunter die Stiftung WWF Schweiz, gemeinsam Einsprache beim Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau und verlangten die Verweigerung der Baubewilligung. Das Departement genehmigte das Projekt am 22. Juni 2001 und wies die Einsprache der Umweltschutzorganisationen ab; die Rodungsbewilligung des Kantonsforstamtes vom 6. Juni 2001 erklärte es zum Bestandteil des Einspracheentscheides.

Die vier Organisationen gelangten gegen diesen Entscheid erfolglos an das kantonale Verwaltungsgericht.
B.
Die Stiftung WWF Schweiz hat am 6. März 2002 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 23. Januar 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zu neuer Beurteilung.

Das Verwaltungsgericht und das Departement für Bau und Umwelt beantragen, die Beschwerde abzuweisen. Die Stadt Kreuzlingen teilte mit, dass sie sich am Verfahren nicht beteilige.

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat sich am 14. Mai 2002 zu einzelnen Gesichtspunkten der Angelegenheit geäussert, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen. Diese Stellungnahme wurde den Beteiligten zur Kenntnis zugestellt. Die Verfahrensbeteiligten haben keinen Antrag auf Einräumung einer Frist zur Vernehmlassung zur Stellungnahme des BUWAL eingereicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen, sofern diese von einer in Art. 98 OG genannten Vorinstanz erlassen worden sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe greift. Sodann unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemischtrechtliche Verfügungen bzw. (auch) auf unselbstständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dem angefochtenen Entscheid selbstständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 128 I 46 E. 1b/aa; 123 II 359 E. 1a/aa, je mit Hinweisen).

Der angefochtene Beschluss stützt sich in erster Linie auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01), die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) und das Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0), d.h. auf öffentliches Recht des Bundes. Er kann daher mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Art. 97 OG). Es liegt keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe vor.
1.2 Das streitige Strassenprojekt soll mit Bundesgeldern subventioniert werden; es untersteht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 9 USG (vgl. Art. 1 und 5 UVPV in Verbindung mit Ziffer 11.2 Anhang UVPV). Die Stiftung WWF (Schweiz) ist gemäss Art. 55 USG beschwerdelegitimiert, wie sich aus der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076) ergibt. Sie hat sich bereits am kantonalen Einspracheverfahren beteiligt und ist daher berechtigt, den Projektentscheid mit Beschwerde anzufechten (Art. 55 Abs. 5 USG).

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführerin rügt unter anderem die Missachtung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung (BGE 126 V 130 E. 2b mit Hinweisen). Die Rüge ist daher vorab zu behandeln.
2.1 Die Beschwerdeführerin hat sich als gemäss Art. 55 USG beschwerdelegitimierte Organisation am Einspracheverfahren beteiligt und sich damit als Partei konstituiert (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, S. 95, Rz. 262). Ihr standen daher während des Verfahrens alle einer Partei zukommenden Rechte zu.

Der früher aus Art. 4 aBV abgeleitete und heute in Art. 29 Abs. 2 BV ausdrücklich verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und gibt anderseits dem Betroffenen als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht das Recht, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum

Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Dem Mitwirkungsrecht entspricht die Pflicht der Behörde, die Argumente und Verfahrensanträge der Partei entgegenzunehmen und zu prüfen sowie die ihr rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweismittel abzunehmen, es sei denn, diese beträfen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen. Der Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör wird zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Unabhängig davon greifen die aus der Bundesverfassung folgenden Verfahrensregeln zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz. Die Beschwerdeführerin
beruft sich nicht auf kantonales Recht. Somit ist einzig - und zwar mit freier Kognition - zu prüfen, ob die aus Art. 29 Abs. 2 BV folgenden Regeln missachtet wurden (BGE 126 I 15 E. 2a; 124 I 241 E. 2, je mit Hinweisen).
2.2 Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, der Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör werde im Verfahren der UVP primär durch die UVPV umschrieben. Indessen regelt die UVPV bloss den Ablauf der UVP, soweit dies möglich ist, ohne die Regel zu verletzen, dass die UVP im Rahmen eines ohnehin stattfindenden Zulassungsverfahrens durchzuführen ist (vgl. hierzu Heribert Rausch/Peter Keller, Kommentar USG, 2. Auflage, Zürich 2001, N. 10 und 49 ff. zu Art. 9). Dabei befasst sich die Verordnung insbesondere auch mit Einsichtsrechten, welche gemäss Art. 9 Abs. 8 USG jedermann zustehen. Art. 15 und 20 UVPV über die Zugänglichkeit des UVB und des Entscheides sind Ausführungsvorschriften hierzu. Hingegen sagen diese Bestimmungen über das Einsichtsrecht oder andere Mitwirkungsrechte der Parteien nichts aus. Massgebend für die Parteirechte sind daher auch in mit einer UVP verbundenen Konzessions-, Bewilligungs- oder Genehmigungsverfahren das massgebliche Verfahrensrecht sowie die Minimalgarantien gemäss der Bundesverfassung.
2.3 Der aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessende Gehörsanspruch verpflichtet die Behörden unter anderem, die Berechtigten über entscheidwesentliche Aktenergänzungen zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen (BGE 114 Ia 97 E. 2c; Kölz/Häner a.a.O., S. 115, Rz. 313; s. auch Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N. 13 und 17 ff. zu § 8 und Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 11 zu Art. 21).

Das Departement für Bau und Umwelt hat nach der Auflage des Strassenprojektes die Akten mehrfach ergänzt. Insoweit es der Beschwerdeführerin diese Akten zugestellt und sie zur Stellungnahme eingeladen hat, liegt keine Gehörsverweigerung vor. Es lässt sich wohl gerade bei UVP-pflichtigen Vorhaben nicht immer vermeiden, dass gewisse Dossiers im Zeitpunkt der Auflage unvollständig sind. Namentlich besteht kein Anspruch darauf, dass Stellungnahmen anderer Bewilligungsbehörden im Sinne von Art. 21 UVPV bereits während der Projektauflage vorliegen. Werden die Akten im Anschluss an das Einspracheverfahren ergänzt, allenfalls sogar wegen Eingaben im Einspracheverfahren, so ist den Parteien die Möglichkeit einzuräumen, sich hierzu innert angemessener Frist zu äussern. Diese Möglichkeit wurde der Beschwerdeführerin insbesondere auch hinsichtlich der aktualisierten Verkehrsdaten vom 31. Mai 2000 zugestanden.

Anders verhält es sich hinsichtlich der Stellungnahme des BUWAL vom 18. Mai 2001. Diese Stellungnahme, deren Eingang den Parteien vor dem erstinstanzlichen Entscheid nicht angezeigt wurde, befasst sich nicht nur mit dem aufgelegten Projekt (1. Etappe), sondern auch mit der Umweltverträglichkeit der 2. Etappe, d.h. der Fortsetzung der projektierten Hauptstrasse ostwärts in den Raum westlich Lengwil. Nachdem die Beschwerdeführerin im Einspracheverfahren unter anderem gerügt hatte, die 1. Etappe könne nicht für sich allein betrachtet werden, wäre es zwingend geboten gewesen, ihr vor dem Projektentscheid Gelegenheit einzuräumen, zu dieser wesentlichen Entscheidungsgrundlage Stellung zu nehmen. Indem das Departement davon absah, hat es den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt. Die Rüge der Gehörsverweigerung war insofern bereits im kantonalen Beschwerdeverfahren begründet, was das Verwaltungsgericht verkannt hat.
2.4 Eine Heilung dieses Mangels vor Bundesgericht kommt vorliegend nicht in Frage. Abgesehen davon, dass in der Lehre immer wieder beachtenswerte Gründe gegen die Heilung von Gehörsverweigerungen vorgebracht werden (vgl. etwa den Überblick bei Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O, N. 50 zu § 8 VRG) und die Heilung auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Ausnahme bleiben sollte (vgl. BGE 126 V 130 E. 2b), hatte das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall eine weitere Kognition als das Bundesgericht, weil es als erste kantonale Rechtsmittelinstanz amtete und daher auch Ermessenskontrolle auszuüben hatte (§ 56 Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Februar 1981, VRG). Die Kognition des Bundesgerichts ist daher in Anwendung von Art. 104 OG eingeschränkter als jene der letzten kantonalen Instanz, was nach der Praxis

einer Heilung der Gehörsverweigerung grundsätzlich entgegensteht (BGE 126 I 68 E. 2 S. 72; 125 II 369 E. 2e S. 373 f., je mit Hinweisen). Zudem liegen keine Gründe dafür vor, vorliegend einem raschen Entscheid den Vorzug vor einer korrekten Abwicklung des Verfahrens zu geben.
3.
Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde und zur Rückweisung der Sache an die Vorinstanz, der es freisteht, die Angelegenheit an das Departement für Bau und Umwelt zurückzuweisen. Bei diesem Ergebnis müsste an sich auf die weiteren Argumente der Verfahrensbeteiligten nicht eingegangen werden. Immerhin rechtfertigen sich aufgrund der besonderen Sach- und Rechtslage einige Bemerkungen. Die Behörden des Kantons und des Bundes vertreten unterschiedliche Auffassungen über die Frage, ob der Bau der ersten Etappe der Südumfahrung Kreuzlingen für sich allein sinnvoll sei oder nicht. Das Departement für Bau und Umwelt hat dies bejaht, während das BUWAL und das Bundesamt für Strassen (ASTRA) die Frage verneinen. Die Antwort auf diese Frage hat Konsequenzen, die im bisherigen Verfahren zu wenig beachtet wurden.
3.1 Wird das angefochtene Projekt als an sich sinnvolles Vorhaben angesehen, so muss dafür entsprechend Art. 9 Abs. 4 USG eine Begründung vorgelegt werden. Die Begründung dient als Entscheidungsgrundlage bei der Abwägung, ob die projektbedingten Umweltbeeinträchtigungen durch das öffentliche Interesse am Vorhaben aufgewogen werden (BGE 126 II 26 E. 3d S. 33). Der Umstand, dass ein Projekt in einem Richtplan oder in einem Sachplan raumplanerisch ausgewiesen ist, belegt zwar ein gewisses öffentliches Interesse, stellt für sich allein jedoch noch keine ausreichende Begründung dar (Rausch/Keller, Kommentar USG, N. 92 zu Art. 9).

Laut der - äusserst summarischen - Begründung im Umweltverträglichkeitsbericht soll die 1. Etappe der Südumfahrung "Verkehr, insbesondere den Schwerverkehr, von den Nord - Süd-Achsen durch Kreuzlingen auf die A7 verlagern und damit das Siedlungsgebiet von Lärm- und Luftschadstoffen entlasten." Eine nähere Betrachtung der Verkehrsprognosen, namentlich auch der Aktualisierung vom 31. Mai 2000, zeigt indessen, dass das Projekt in nennenswerter Weise nur den südlichen Teil der Bernrainstrasse und die Brunnenstrasse entlastet. Auf der Bergstrasse führt es zu Mehrverkehr, und weiter nördlich, im eigentlichen Siedlungsgebiet von Kreuzlingen, verursacht es nur geringfügige Veränderungen und jedenfalls keine Entlastungen. Es wäre daher näher zu untersuchen, ob tatsächlich ein ausreichendes öffentliches Interesse am Bau dieser Strasse besteht. Weiter wäre näher zu prüfen, ob die Standortgebundenheit für die beabsichtigte Waldrodung und das überwiegende Interesse an dieser Rodung angesichts der objektiv zu erwartenden Vorteile des Vorhabens zu bejahen sind oder nicht. Es ist zweifelhaft, ob die vorhandenen Unterlagen das Thema abschliessend behandeln.

In diesem Zusammenhang kann sich das Verwaltungsgericht nicht auf den Standpunkt stellen, wegen der Kompetenzverteilung in § 15 Abs. 1 StrWG sei ihm eine Beurteilung des Projektentscheids des Grossen Rates verwehrt. Der Entscheid des Grossen Rates über ein Strassenprojekt ergeht ohne Prüfung der Umweltverträglichkeit. Er steht daher unter dem Vorbehalt, dass das Vorhaben diese Prüfung in jeder Hinsicht besteht. Das hierfür massgebliche Verfahren ist jenes der Projektgenehmigung gemäss § 21 StrWG. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts würde es zulassen, dass auf dem Weg über die kantonale Zuständigkeitsregelung bei Projektgenehmigungen das Umweltschutzrecht des Bundes teilweise unterlaufen werden könnte. Ausserdem entstünde ein Widerspruch zu Art. 98a Abs. 1 OG, wonach die Kantone eine richterliche Behörde als letzte Instanz bestellen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Der Projektgenehmigungsentscheid über mit Bundeshilfe ausgebaute Hauptstrassen oder über andere Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen untersteht der UVP in einem von den Kantonen zu bezeichnenden Verfahren (Art. 1 UVPV und Ziff. 11.2 und 11.3 Anhang UVPV); gegen diesen Entscheid ist letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegeben. Das kantonale Verwaltungsgericht hat daher alle Rechtsfragen, die zum Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemacht werden können, zu prüfen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.114/2001 vom 14. März 2002, E. 4.3.2). Hierzu gehört wie erwähnt auch die Frage, ob für das Projekt eine formell und materiell ausreichende Begründung im Sinne von Art. 9 Abs. 4 USG vorliegt.
3.2 Sollte die vorliegend zu beurteilende 1. Etappe ohne die anschliessende 2. Etappe keinen Sinn machen, so stellt sich die Frage, ob eine isolierte Beurteilung der Umweltverträglichkeit nur der 1. Etappe zulässig sei. Die Frage beantwortet sich nach Massgabe von Art. 8 USG. Danach werden Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt. In BGE 118 Ib 76 verneinte das Bundesgericht eine Verletzung dieser Vorschrift, als die kantonalen Instanzen ein (nicht der UVP unterstehendes) Strassenprojekt

ohne Berücksichtigung weiterer in der Nähe gelegener Strassenprojekte beurteilten und für zulässig erklärten. Von Bedeutung war, dass die isolierte Verwirklichung des Projekts einen Sinn hatte und dass unsicher war, wann und ob die weiteren Vorhaben verwirklicht würden. Im Zusammenhang mit UVP-pflichtigen Nationalstrassen- und Eisenbahnprojekten erwog das Bundesgericht, Art. 8 USG gestatte es, die Gegenstand eines Ausführungsprojekts bildenden einzelnen Abschnitte für sich allein zu prüfen. Dabei stellte das Bundesgericht massgeblich auf die Pflicht ab, eine mehrstufige UVP durchzuführen, und nahm an, dass die vorangehende Untersuchung des generellen Projekts Gewähr biete, dass sich das Bauvorhaben
als Ganzes umweltverträglich realisieren lasse (BGE 121 II 378 E. 4a S. 388 mit Hinweisen).

Unter der Annahme, dass nur der Bau beider Etappen ein sinnvolles Ergebnis herbeiführen könnte, liegen die Verhältnisse vorliegend anders als in den erwähnten Urteilen. Einerseits ist zu erwarten, dass die 2. Etappe innert fünf Jahren verwirklicht wird, nur schon um die für die 1. Etappe erhaltenen Bundesbeiträge nicht zurückerstatten zu müssen, aber auch aus sachlichen verkehrstechnischen Überlegungen. Andererseits liegt kein generelles Projekt und keine vorausgehende UVP über das ganze Vorhaben vor. Es liesse sich daher mit der Pflicht zur gesamthaften Beurteilung im Sinne von Art. 8 USG nicht vereinbaren, die Umweltverträglichkeit der 1. Etappe ohne Einbezug der 2. Etappe zu prüfen. Namentlich steht zu befürchten, dass der Bau der 1. Etappe jenen der 2. Etappe in dem Sinn präjudizierte, als auf deren Bau auch dann nicht verzichtet würde, wenn aus Umweltschutzsicht ernsthafte Einwände vorhanden wären.

Davon ist auch das BUWAL ausgegangen. Es hat daher eine summarische Prüfung der Umweltverträglichkeit der 2. Etappe vorgenommen und diese bejaht. Die Annahme, dass sich das Bauvorhaben als Ganzes umweltverträglich verwirklichen lasse, könnte sich bei der derzeitigen Aktenlage allerdings allein auf die Stellungnahme des BUWAL vom 18. Mai 2001 stützen. Die Grundlagen dieser Stellungnahme sind nicht bekannt. Das Verfahren, das zu ihr geführt hat, lässt sich mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung erster Stufe in keiner Weise vergleichen; namentlich hatten weder die betroffenen Grundeigentümer noch die beschwerdeberechtigten Organisationen die Möglichkeit, Parteirechte wahrzunehmen, noch wurde zumindest für eine Öffentlichkeit der Unterlagen im Sinne von Art. 9 Abs. 8 USG gesorgt. Auch für die Rechtsmittelinstanzen ist es unmöglich, die Stellungnahme des BUWAL in sachlicher Hinsicht nachzuvollziehen oder gar auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, weil das Dossier keinerlei entsprechende Unterlagen enthält. Diese Stellungnahme genügt daher nicht einmal für eine vorläufige Beurteilung der 2. Etappe der Südumfahrung.

Sollte sich ergeben, dass die 1. Etappe ohne die 2. Etappe keinen Sinn macht, wäre daher festzustellen, dass ausreichende Unterlagen für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit fehlen und eine Projektgenehmigung nicht hätte ausgesprochen werden dürfen.
3.3 Der Vollständigkeit halber sei schliesslich erwähnt, dass die Auffassung der Beschwerdeführerin unberechtigt erscheint, das vorliegende Projekt stelle Teil der geplanten Verbindung T13 zwischen der A7 bei Kreuzlingen und der A13 bei Arbon dar, weshalb es im Rahmen einer gesamthaften Beurteilung der T13 zu prüfen sei. Wie die vom Departement für Bau und Umwelt ins Recht gelegte Zusammenfassung dreier Verkehrsstudien zeigt, lässt sich eine Südumfahrung von Kreuzlingen projektieren, ohne den Weiterbau der T13 nach Osten zu präjudizieren. Vielmehr erscheint es noch als völlig offen, ob diese Fortsetzung verwirklicht werden soll oder nicht.
4.
Die Beschwerde ist nach dem Ausgeführten gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit zur Weiterführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Diesem steht es frei, die Angelegenheit an das Departement für Bau und Umwelt zurückzuweisen.

Vom unterliegenden Departement für Bau und Umwelt sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Hingegen hat das Departement die Beschwerdeführerin für deren Aufwand angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 23. Januar 2002 aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur Weiterführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Kanton Thurgau, den Politischen Gemeinden Kreuzlingen und Kemmental, dem Departement für Bau und Umwelt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. September 2002

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: