Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1E.16/2005 /ggs

Urteil vom 14. Februar 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
X._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Daniel Hoffet,

gegen

Kanton Bern, vertreten durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Tiefbauamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Generalsekretariat, Rechtsdienst, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336,
3000 Bern 14.

Gegenstand
Ausführungsprojekt Nationalstrasse N5,
Ostumfahrung Biel,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 28. September 2005.

Sachverhalt:
A.
Gemäss dem Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960 ist die von Luterbach (Solothurn) nach Yverdon führende Nationalstrasse N5 (A5) auf dem Abschnitt Biel Ost - Biel West als städtische Nationalstrasse zweiter Klasse zu erstellen. Das generelle Projekt für die Ostumfahrung von Biel (N5 Biel-Brüggmoos - Biel Ost, km 69.430 - km 76.525) wurde vom Bundesrat am 16. Juni 1997 genehmigt. Gegen das in der Folge ausgearbeitete und öffentlich aufgelegte Ausführungsprojekt gingen 761 Einsprachen ein. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) verwies hierauf den südlichsten Streckenteil mit der Verzweigung Brüggmoos in ein separates Plangenehmigungsverfahren.
Das UVEK genehmigte am 14. September 2004 das Ausführungsprojekt für den Teilabschnitt km 69.624 - km 73.958. Nach den genehmigten Plänen verläuft der ca. 5 km lange vierspurige Ostast der Umfahrung Biel ab der Verzweigung Brüggmoos in nordöstlicher Richtung zunächst durch den Längholztunnel und unterquert nach einem offen geführten Abschnitt die Hauptstrasse Biel - Orpund. An dieser Stelle soll zur Zeit ein Werkanschluss und später allenfalls ein Vollanschluss erstellt werden. Weiter führt die Nationalstrasse durch den Büttenbergtunnel in den Nordosten Biels. Der offen geführte Abschnitt zwischen den beiden Tunnels ist im Ausführungsprojekt im Vergleich zum generellen Projekt um 190 m verlängert, das heisst das Südportal des Büttenbergtunnels um diese Distanz nach Norden verschoben worden. Die Autobahn verläuft auf der ganzen Strecke zwischen den beiden Tunnels in einem Einschnitt. Im Bereich der Querung mit der Hauptstrasse soll parallel zur Autobahn ein abgetiefter Wildkorridor mit einem offenen Wasserlauf bis zum Orpundbach geführt werden.

B.
Gegen die Plangenehmigungsverfügung des UVEK erhoben einerseits die Einwohnergemeinde Orpund und andererseits X._____ zusammen mit einer Reihe von Mietern Verwaltungsbeschwerde bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Rekurskommission INUM). Die Gemeinde Orpund stellte den Antrag, dass der Büttenbergtunnel wie im generellen Projekt vorgesehen nach Süden verlängert werde. X._____ und die beschwerdeführenden Mieter verlangten, dass die ganze oberirdische Strecke zwischen den beiden Tunnels überdeckt oder mindestens abgesenkt werde und auf die Erstellung des Werkanschlusses Orpund sowie auf den Wildkorridor verzichtet werde.
Die Rekurskommission INUM hiess die Beschwerde der Einwohnergemeinde Orpund mit Entscheid vom 28. September 2005 gut und hob die Plangenehmigungsverfügung des UVEK vom 14. September 2004 insoweit auf, als sie die offene Streckenführung zwischen km 72.510 und km 72.700 betrifft. Die Beschwerde von X._____ und der Mieter wurde, soweit sie den gleichen Streckenteil betraf, ebenfalls gutgeheissen, im Übrigen aber abgewiesen.
C.
Gegen den Entscheid der Rekurskommission UVEK hat X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie stellt den Antrag, der angefochtene Entscheid und die Plangenehmigungsverfügung seien auch insoweit aufzuheben, als das Ausführungsprojekt für den Bereich zwischen km 72.100 und km 72.510 genehmigt worden sei; die Sache sei zur Neubeurteilung an das UVEK zurückzuweisen. Eventuell sei das Projekt vom Bundesgericht derart zu ändern, dass die Autobahn auf der fraglichen Strecke tiefer zu legen und zu überdecken und auf den Werkanschluss Orpund samt Überführung sowie auf den Wildkorridor zu verzichten sei. Die Beschwerdeführerin beanstandet die von den planenden Behörden und der Beschwerdeinstanz vorgenommene Abwägung der auf dem Spiele stehenden öffentlichen und privaten Interessen, die mangelhaft und nicht umfassend vorgenommen worden sei.
Das UVEK stellt sinngemäss und die Rekurskommission INUM ausdrücklich Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Im Namen des Kantons Bern ersucht das Tiefbauamt um Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit auf diese einzutreten sei.
D.
Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ist mit Präsidialverfügung vom 27. Dezember 2005 abgewiesen worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Zulässigkeit der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde steht ausser Frage (vgl. Art. 99 Abs. 2 lit. c OG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin eines Grundstücks, das für den Bau der Nationalstrasse beansprucht wird, zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführerin macht in langen Ausführungen geltend, dass die mit der Planung befassten Behörden beim Entscheid über die Frage, ob die Nationalstrasse N5 auf dem Streckenabschnitt zwischen km 72.100 und km 72.510 ober- oder unterirdisch zu führen sei, zu umfassender Interessenabwägung gehalten gewesen und ihrer Pflicht nicht nachgekommen seien. Dieser allgemein gegenüber den Planungsbehörden erhobene Vorwurf trägt jedoch dem Umstand, dass die Bundesgesetzgebung für die Planung der Nationalstrassen und die Anfechtung der Projekte eine besondere Regelung enthält, keine Rechnung.
Wie das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festgehalten hat, sind die mit dem Nationalstrassenbau befassten eidgenössischen und kantonalen Behörden wie auch die eidgenössischen Gerichte an die von der Bundesversammlung für den Nationalstrassenbau getroffenen grundlegenden Entscheidungen gebunden (vgl. Art. 11 NSG). Die im Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz gewählten allgemeinen Linienführungen und die festgelegten Klassierungen der einzelnen Nationalstrassen können daher bei der richterlichen Kontrolle nicht mehr in Frage gestellt werden. Weiter sind grundsätzlich auch die generellen Projekte der Überprüfung durch die eidgenössischen Gerichte entzogen, da sie vom Bundesrat genehmigt werden und Bundesratsentscheide - soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht - der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht unterstehen (Art. 20 NSG; BGE 118 Ib 206 E. 8b S. 214). Eine direkte Anfechtung des bundesrätlichen Genehmigungsbeschlusses ist deshalb ausgeschlossen, und zwar nicht nur hinsichtlich seines Inhaltes - also auch hinsichtlich der ober-

und unterirdischen Strassenführung (vgl. Art. 10 Abs. 1 der Verordnung über die Nationalstrassen vom 18. Dezember 1995 [NSV, SR 725.111]) - sondern auch in Bezug auf das Zustandekommen. Das genehmigte generelle Projekt kann nur indirekt und insofern beanstandet werden, als sich die geltend gemachten Mängel im Ausführungsprojekt, das allein Objekt der Anfechtung bilden kann, niedergeschlagen haben (vgl. zum Ganzen etwa BGE 117 Ib 285 E. 6 und 7, 118 Ib 206 E. 8, 119 Ib 458 nicht publ. E. 5 und 6, 122 II 165 nicht publ. E. 4). Soweit sich daher der Vorwurf der ungenügenden Interessenabwägung gegen den Bundesrat bzw. das generelle Projekt richtet, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten.

3.

Wie dargelegt wirken sich die Eigenheiten des nationalstrassenrechtlichen Planungs- und Plangenehmigungsverfahrens auch auf die gerichtliche Überprüfung der Projekte aus. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin sind die Gerichte nicht gehalten, sämtliche für oder gegen eine bestimmte Ausgestaltung der Nationalstrasse sprechenden Interessen zu eruieren und im Einzelnen gegeneinander abzuwägen, nach Alternativen zu suchen und schliesslich die bestmögliche Variante auszuwählen. Der Richter hat vielmehr die Befugnisse und das Ermessen der vom Gesetzgeber mit der Planung beauftragten Instanzen zu respektieren. Seine Aufgabe beschränkt sich darauf zu untersuchen, ob sich die für das umstrittene Projekt vorgenommene Interessenabwägung im Rahmen des Bundesrechts hält und ob insbesondere alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen worden sind.

Im Lichte dieser Grundsätze lässt sich weder die von der Vorinstanz vorgenommene Prüfung des angefochtenen Ausführungsprojekts noch das Ergebnis dieser Prüfung beanstanden:

3.1 Die Rekurskommission INUM hat im Wesentlichen dargelegt, das generelle Projekt sehe zwischen den beiden Tunnels eine Anschlussstelle für den allfälligen späteren Bau eines Vollanschlusses vor. Das Ausführungsprojekt sei demnach so zu gestalten, dass die Realisierung dieses Vollanschlusses nicht verhindert werde. Die gegen die oberirdische Streckenführung erhobenen umweltrechtlichen Einwendungen seien denn auch unbegründet. Es sei unbestritten, dass längs der geplanten offenen Strecke die Planungswerte für Lärmimmissionen - mit einer eine einzige Wohnung betreffenden Ausnahme - eingehalten seien. Auch die Grenzwerte für Luftschadstoffimmissionen dürften gemäss den vorliegenden Prognosen eingehalten werden können. Zwar könnten bei vollständiger Überdeckung der Nationalstrasse der Lärm und die Luftschadstoffe zweifellos noch vermindert werden und würde weniger Kulturland beansprucht. Es sei jedoch von den projektierenden Stellen glaubhaft aufgezeigt worden, dass die verlangten Projektänderungen erhebliche Mehrkosten bedingten. So müsste das Lüftungskonzept umgearbeitet und eine aufwändigere Lüftung mit Zwischendecken und Abluftkaminen vorgesehen werden. Weiter würde eine tiefer liegende Autobahn im Grundwasserstrom verlaufen, was zu bedeutendem Mehraufwand beim Bau und bei der Tunnelentwässerung führte und möglicherweise sogar gewässerschutzrechtlich unzulässig wäre. Schliesslich entstünde mit zunehmender Tunnellänge ein grösseres Gefahrenpotenzial und würden Rettungseinsätze erschwert. Eine vollständige Überdeckung des offenen Abschnittes erscheine daher als wirtschaftlich unverhältnismässig und sei auch aus betrieblichen und Sicherheits-Gründen abzulehnen, umso mehr, als die betroffene Landschaft nur mässig empfindlich sei und eine Überdeckung der Autobahn in landschaftlicher Hinsicht nur eine bescheidene Verbesserung bringen würde.

3.2 Diesen Erwägungen der Rekurskommission kann mit der Präzisierung, dass das generelle Projekt am fraglichen Ort selbst keine Option für einen Vollanschluss, wohl aber eine oberirdische Strassenführung vorsieht, zugestimmt werden. Die vorgenommene Interessenabwägung hält vor dem Bundesrecht stand. Daran vermögen die in der Beschwerde erhobenen Einwendungen nichts zu ändern:

Soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, dass für die behaupteten Mehrkosten des von ihr gewünschten Projekts keine vollständige Kostenanalyse vorgelegt worden sei, ist ihr entgegenzuhalten, dass nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für Varianten keine detaillierten Kostenberechnungen angestellt werden müssen und Grobschätzungen in der Regel genügen (BGE 117 Ib 425 E. 9 in fine S. 440; vgl. auch Urteil 1E.18/1999 vom 25. April 2001 E. 7). Zudem ist mittlerweile gerichtsnotorisch, dass der Bau und vor allem der Betrieb eines langen Tunnels erheblich teurer ist als der Bau und Betrieb zweier kürzerer, durch eine oberirdische Strecke getrennter Tunnels. Im Übrigen sind im Rahmen der Ausführungsprojektierung Untersuchungen über Varianten und entsprechende Kostenaufwendungen grundsätzlich nur dort anzustellen, wo die Beschlüsse der oberen Planungsbehörden solche Varianten überhaupt zulassen.

Die weitere Rüge, die offene Streckenführung trage den raumplanerischen und insbesondere den städtebaulichen Interessen keine Rechnung, erweist sich angesichts der Tatsache, dass die rund 5 km lange Umfahrungsstrasse weitgehend in Tunnels verläuft und die offene Strecke bei Orpund nunmehr nur noch rund 400

m messen wird, ebenfalls als unbegründet. Die raumplanerischen Anliegen sind denn auch auf der Ebene der generellen Projektierung wie im Rahmen der Ausführungsprojektierung eingehend untersucht worden (vgl. Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe, Raumnutzungsbericht, sowie Umweltverträglichkeitsbericht 3. Stufe, Synthesebericht Kapitel 4.9 Räumnutzung und Stadtenwicklung). Zu Recht weist übrigens der Kanton Bern in seiner Vernehmlassung auf die dreissigjährige Entstehungsgeschichte der Umfahrung Biel und die einlässlichen Diskussionen mit den Gemeinden und dem Regionalverband hin, in die alle Aspekte - auch jene der Raumplanung - eingeflossen sind.

4.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, der Werkanschluss und der die offene Nationalstrasse überquerende Rad- und Fussweg hätten als Anschlussstelle bzw. als Kreuzungsbauwerk bereits im generellen Projekt vorgesehen werden müssen und dürften ohne übergeordnete Planung nicht ins Ausführungsprojekt aufgenommen werden. Ein Werkanschluss ist jedoch keine Autobahnzu- oder -ausfahrt, die allgemein zugänglich wäre. Er gehört damit nicht zu den Anschlussstellen im Sinne des Nationalstrassenrechtes (Art. 12 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen [NSG; SR 725.11]und Art. 10 Abs. 1 NSV), deren Bau im Hinblick auf die Gewährleistung des ungestörten Verkehrsflusses und der Verkehrssicherheit von einer überkantonalen Stelle koordiniert werden müsste (vgl. BGE 114 Ib 135 E. 5b S. 137). Das Gleiche gilt sinngemäss für die zum Werkanschluss führende Brücke über die Autobahn, die zugleich als Rad- und Fussweg dient. Solche kleineren, nur einem beschränkten Benützerkreis zur Verfügung stehende Überführungen bedürfen - ähnlich wie die Wildtier-Überführungen (vgl. Urteil 1E.5/2000 vom 25. April 2001 E. 6a) - keiner überkantonalen Koordination. Sie gehören damit nicht zu den wesentlichen Projektbestandteilen, die notwendigerweise in das
generelle Projekt aufgenommen werden müssen.

5.

Schliesslich wird in der Beschwerde dargelegt, falls die Nationalstrasse N5 überdeckt werde, bestehe für die Erstellung eines Wildkorridors keine Notwendigkeit mehr. Dem ist zuzustimmen, doch wird damit noch nicht erklärt, weshalb die Erstellung des Wildkorridors auch rechtswidrig wäre, wenn die Überdeckung abgelehnt würde. Auf das Begehren um Verzicht auf den Wildkorridor ist daher mangels genügender Begründung nicht einzutreten.

6.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.
Die Kostenfolgen richten sich, da die Beschwerdeführerin 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 Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG, SR 711; vgl. BGE 111 Ib 32, 119 Ib 458 E. 15 S. 462, Urteile 1E.19/1999 vom 4. April 2000 E. 3 und 1E.5/2005 vom 9. August 2005 E. 7). Danach sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Regel von Art. 116 Abs. 1 EntG gemäss dem Kanton Bern als Enteigner zu überbinden. Von der Zusprechung einer Parteientschädigung ist angesichts des Ausgangs des Verfahrens abzusehen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Kanton Bern auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Kanton Bern, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Februar 2006

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Die Gerichtsschreiberin: