Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.256/2003 /sta

Urteil vom 14. Juni 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
Fischerei-Pachtvereinigung Bern und Umgebung,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher
K. Urs Grütter,

gegen

Gemeindeverband ARA Worblental, Beschwerdegegner, vertreten durch Fürsprecher
Samuel Lemann,
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern.

Gegenstand
Baubewilligung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 17. Oktober 2003.

Sachverhalt:
A.
Der Gemeindeverband ARA Worblental reichte am 21. März 2001 beim Regierungsstatthalteramt Bern ein Baugesuch für den Neubau eines Biologiegebäudes sowie für verschiedene Massnahmen zur Geruchsverminderung bei der bestehenden Abwasseranlage in Worblaufen ein. Gegen das Bauvorhaben erhob u.a. die Fischerei-Pachtvereinigung Bern und Umgebung (im Folgenden: Fischerei-Pachtvereinigung) Einsprache. Am 20. Dezember 2001 fällte der Regierungsstatthalter den Gesamtbauentscheid und erteilte die Baubewilligung unter Auflagen.
B.
Dagegen führte die Fischerei-Pachtvereinigung Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Diese wies am 7. August 2002 die Beschwerde ab und genehmigte - unter Präzisierung in einigen Punkten - den Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalters.
C.
Gegen den Entscheid der BVE erhob die Fischerei-Pachtvereinigung Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Am 17. Oktober 2003 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Es auferlegte die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin und verpflichtete diese, dem Gemeindeverband ARA Worblental eine Parteientschädigung von Fr. 8'129.20 zu bezahlen.
D.
Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts erhebt die Fischerei-Pachtvereinigung Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben; eventuell sei die Baubewilligung zu erteilen mit der Auflage, dass die geklärten Abwässer erst unterhalb der Wasserrückgabe des Kraftwerks

Engehalde in die Aare eingeleitet werden dürfen; subeventuell sei die Baubewilligung mit den Auflagen zu erteilen, sämtliche Schwebestoffe aus dem geklärten Abwasser vor der Einleitung in die Aare auszufiltern, ein Auffangbecken zu bauen, um den Überlauf ungeklärten Wassers bei Regenfällen zuverlässig zu vermeiden, und die industriellen Abwasserlieferanten bis spätestens Ende 2005 zur Vorklärung ihres Abwassers zu verhalten.
E.
Der Gemeindeverband ARA Worblental (im Folgenden: der Beschwerdegegner) beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die BVE und das Verwaltungsgericht stellen einen Abweisungsantrag. Das BUWAL kommt in seiner Vernehmlassung vom 5. April 2004 zum Ergebnis, der Entscheid der Vorinstanz sei gesetzeskonform.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der sich auf das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0), das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) und die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) stützt. Hiergegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht grundsätzlich offen.

Die Beschwerdeführerin ist als Pächterin des Laichfischfangs auf der von der Abwasserableitung betroffenen Strecke der Aare von der angefochtenen Verfügung mehr als jedermann betroffen und somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.
1.2 Das Verwaltungsgericht ist auf die Beschwerde nicht eingetreten, soweit die Beschwerdeführerin mit ihrem Hauptantrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, auch beantragen wolle, es sei der Bauabschlag zu erteilen. In ihren Schlussbemerkungen im Einspracheverfahren vor dem Regierungsstatthalter habe die Beschwerdeführerin vom ursprünglich gestellten Begehren auf Bauabschlag Abstand genommen und nur noch verlangt, dass die Baubewilligung mit bestimmten Auflagen zum Schutz der Fische versehen werde. Auch das Verfahren vor Verwaltungsgericht müsse sich deshalb auf die Frage der Zulässigkeit der geforderten Auflagen beschränken.

Die Beschwerdeführerin vertritt dagegen die Auffassung, Gegenstand des Baubeschwerdeverfahrens vor der Baudirektion sei immer das Bauvorhaben als Ganzes, das von der Baudirektion mit umfassender Kognition geprüft werde. Die richtige Rechtsanwendung habe nur dann hinter dem Willen der Parteien zur Beendigung des Rechtsstreits zurückzutreten, wenn es um den Rückzug der Beschwerde gehe. Ein solcher habe aber in keinem Verfahrensstadium vorgelegen. Den im Einspracheverfahren bzw. vor der Baudirektion gestellten Rechtsbegehren könne deshalb keine weitere Bedeutung im Sinne eines Teilabstands zukommen.
1.2.1 Die Definition des Streitgegenstandes des kantonalen Rechtsmittelverfahrens ist eine Frage des kantonalen Prozessrechts, das vom Bundesgericht grundsätzlich nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots überprüft werden kann, sofern dadurch die Anwendung von Bundesrecht nicht vereitelt wird.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wird durch den Streitgegenstand begrenzt; dieser wird durch das Anfechtungsobjekt und die Begehren des Beschwerdeführers definiert (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar VRPG, Bern 1997, Art. 72 N. 6). Es ist deshalb grundsätzlich Sache des Beschwerdeführers, zu bestimmen, ob er ein bewilligtes Bauvorhaben gänzlich verhindern will, d.h. den Bauabschlag verlangt, oder sich damit begnügt, gewisse Verbesserungen des Projekts in Form von Auflagen zu beantragen.

Art. 40 Abs. 2 des Berner Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG) bestimmt, dass die Einsprecher nur im Rahmen ihrer Einsprachegründe zur Beschwerde befugt sind. Dies hat zur Folge, dass der Streitgegenstand grundsätzlich schon im Einspracheverfahren festgelegt wird (vgl. allerdings zur Zulässigkeit neuer rechtlicher Rügen BGE 126 II 26 E. 2b S. 29; unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid 1A.114/2001 vom 14. März 2002 E. 4.3.2). Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die BVE befugt ist, den angefochtenen Entscheid von Amtes wegen abzuändern, wenn er erhebliche Mängel aufweist (Art. 40 Abs. 3 BauG).

Im vorliegenden Fall hatte die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 30. Juli 2001 ausdrücklich

ihr Rechtsbegehren modifiziert und, an Stelle des Bauabschlags, die Erteilung der Baubewilligung unter Auflagen beantragt. Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht ohne Willkür davon ausgehen, der Streitgegenstand beschränke sich auf die Durchsetzung zusätzlicher Auflagen zur Optimierung des Projekts.
1.2.2 Dies hat zur Folge, dass auch im bundesgerichtlichen Verfahren nur noch geprüft werden kann, ob das Verwaltungsgericht Bundesrecht verletzte, als es die Beschwerde abwies und damit die Baubewilligung ohne zusätzliche Auflagen für rechtmässig erachtete.
1.3 Das Verwaltungsgericht prüfte auch, ob der Beschwerdegegner durch eine Auflage gezwungen werden könnte, sich mit der ARA Region Bern AG zusammenzuschliessen. Es ist aber nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an einer solchen Anordnung hat: Als Pächterin des Laichfischfangs und als Vertreterin der Interessen der Berner Fischer ist sie daran interessiert, zusätzliche Massnahmen zum Schutz der Fische durchzusetzen, namentlich die Einleitung der geklärten Abwasser in die Aare unterhalb der Restwasserstrecke des Kraftwerks Felsenau/Engehalde. Ob diese Einleitung durch die ARA Worblental erfolgt, d.h. die von ihr geklärten Abwasser mittels eines Stollens der Aare unterhalb der Restwasserstrecke zugeführt werden, oder ob dieses Resultat aufgrund eines Zusammenschlusses der beiden ARA erreicht wird, spielt für den Schutz der Fische keine Rolle.

Der Zusammenschluss kann deshalb von der Beschwerdeführerin nicht als Auflage zum Bauprojekt verlangt werden. Die Möglichkeit des Zusammenschlusses beider ARA und die damit verbundenen finanziellen Konsequenzen sind jedoch bei der Frage zu berücksichtigen, ob die von der Beschwerdeführerin verlangte Verlegung der Einleitstelle wirtschaftlich zumutbar und verhältnismässig ist (vgl. unten, E. 5.3).
2.
Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, zusätzliche Auflagen seien erforderlich, um die Wasserqualität der Aare zu verbessern und die darin lebenden Fische zu schützen. Im Folgenden sind zunächst die bundesrechtlichen Regelungen des Gewässerschutz- und des Fischereirechts darzustellen, auf die derartige Auflagen gestützt werden könnten.
2.1 Gemäss Art. 6 GSchV bewilligt die zuständige Behörde die Einleitung von verschmutztem Abwasser in oberirdische Gewässer, wenn die Anforderungen an die Einleitung in Gewässer nach Anhang 3 GSchV eingehalten sind (Abs. 1). Sie verschärft oder ergänzt die Anforderungen, wenn die betroffenen Gewässer durch die Einleitung des Abwassers die Anforderungen an die Wasserqualität nach Anhang 2 nicht erfüllen (Abs. 2 lit. a) und aufgrund von Abklärungen feststeht, dass die ungenügende Wasserqualität zu einem wesentlichen Teil auf die Einleitung des Abwassers zurückzuführen ist und die entsprechenden Massnahmen bei der Abwasserreinigungsanlage nicht unverhältnismässig sind (Abs. 2 lit. b).

Anhang 2 GSchV umschreibt verbindlich die Anforderungen an die Wasserqualität. Danach muss die Wasserqualität bei oberirdischen Gewässern u.a. so beschaffen sein, dass Laichgewässer für Fische erhalten bleiben (Anh. 2 Ziff. 11 Abs. 1 lit. b).

Anhang 1 GSchV definiert ökologische Ziele für Gewässer, die bei allen Massnahmen nach dieser Verordnung berücksichtigt werden müssen (Art. 1 Abs. 2 GSchV). Sie beschreiben die Richtung, in welche die Gewässer entwickelt werden sollen. Die Bestimmung lautet:
1Die Lebensgemeinschaften von Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen oberirdischer Gewässer und der von ihnen beeinflussten Umgebung sollen:
a. naturnah und standortgerecht sein sowie sich selbst reproduzieren und regulieren;
b. eine Vielfalt und eine Häufigkeit der Arten aufweisen, die typisch sind für nicht oder nur schwach belastete Gewässer des jeweiligen Gewässertyps.
2Die Hydrodynamik (Geschiebetrieb, Wasserstands- und Abflussregime) und die Morphologie sollen naturnahen Verhältnissen entsprechen. Insbesondere sollen sie die Selbstreinigungsprozesse, den natürlichen Stoffaustausch zwischen Wasser und Gewässersohle sowie die Wechselwirkung mit der Umgebung uneingeschränkt gewährleisten.
3Die Wasserqualität soll so beschaffen sein, dass:
a. die Temperaturverhältnisse naturnah sind;
b. im Wasser, in den Schwebstoffen und in den Sedimenten keine künstlichen, langlebigen Stoffe enthalten sind;

c. andere Stoffe, die Gewässer verunreinigen können und die durch menschliche Tätigkeit ins Wasser gelangen können,
- in Pflanzen, Tieren, Mikroorganismen, Schwebstoffen oder Sedimenten nicht angereichert werden,
- keine nachteiligen Einwirkungen auf die Lebensgemeinschaften von Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen und auf die Nutzung der Gewässer haben,
- keine unnatürlich hohe Produktion von Biomasse verursachen,
- die biologischen Prozesse zur Deckung der physiologischen Grundbedürfnisse von Pflanzen und Tieren, wie Stoffwechselvorgänge, Fortpflanzung und geruchliche Orientierung von Tieren, nicht beeinträchtigen,
- im Gewässer im Bereich der natürlichen Konzentrationen liegen, wenn sie dort natürlicherweise vorkommen,
- im Gewässer nur in nahe bei Null liegenden Konzentrationen vorhanden sind, wenn sie dort natürlicherweise nicht vorkommen.
2.2 Zugleich bedürfen Eingriffe in die Gewässer, ihren Wasserhaushalt oder ihren Verlauf sowie Eingriffe in die Ufer und den Grund von Gewässern einer Bewilligung der für die Fischerei zuständigen kantonalen Behörde, soweit sie Interessen der Fischerei berühren können (Art. 8 Abs. 1 BGF). Anlagen, die (wesentlich) erweitert werden, gelten als Neuanlagen (Art. 8 Abs. 5 BGF), d.h. sie werden nach Art. 9 BGF beurteilt. Danach müssen die zur Erteilung der fischereirechtlichen Bewilligung zuständigen Behörden unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten und allfälliger anderer Interessen alle Massnahmen vorschreiben, die geeignet sind, günstige Lebensbedingungen für die Wassertiere zu schaffen und die natürliche Fortpflanzung zu ermöglichen (Art. 9 Abs. 1 lit. a und c BGF). Lassen sich bei den vorgesehenen Eingriffen in die Gewässer keine Massnahmen finden, die schwerwiegende Beeinträchtigungen von Interessen der Fischerei im Sinne von Artikel 1 verhindern können, so muss nach der Abwägung der Gesamtinteressenlage entschieden werden (Art. 9 Abs. 2 BGF).
3.
Die ARA Worblental leitet ihre gereinigten Abwasser in einen ökologisch und landschaftlich sehr bedeutenden Aare-Abschnitt ein, der auch als Naherholungsgebiet und als Badewasser genutzt wird. Der betreffende Aare-Abschnitt um die Enge-Halbinsel ist ein Nasenlaichgebiet von schweizerischer Bedeutung und ein Äschenaufwuchsgebiet von mindestens regionaler Bedeutung. Bei der Äsche handelt es sich um eine gefährdete, europäisch geschützte, bei der Nase um eine stark gefährdete, ebenfalls europäisch geschützte Fischart (vgl. Anh. 1 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei vom 24. November 1993 [VBGF; SR 923.01]).

Die betroffene Strecke der Aare ist eine Restwasserstrecke des Kraftwerks Felsenau/Engehalde, das Wasser beim Engewehr aus der Aare ableitet und es wenige hundert Meter oberhalb der ARA Bern, kurz vor Neubrügg, wieder einleitet. Die Restwassermenge beträgt nur 12 m3/s, gegenüber einem Q347 von 44 m3/s bei der ARA Region Bern in Neubrügg. In niederschlagsarmen Perioden führt der Aare-Abschnitt um die Enge-Halbinsel deshalb wenig Wasser und ist für Verunreinigungen anfälliger als andere, wasserreichere Abschnitte.
4.
Wie die Vorinstanzen ausgeführt haben und das BUWAL in seiner Vernehmlassung bestätigt, entspricht das Bauvorhaben dem aktuellen Stand der Technik von Abwasserreinigungsanlagen und wird die Anforderungen an die Ableitung von verschmutztem Abwasser (Anh. 3 GSchV) einhalten. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob auch die Anforderungen an die Qualität von Fliessgewässer nach Anhang 2 GSchV eingehalten werden können bzw. weitere Massnahmen zur Schaffung günstiger Lebensbedingungen für die Wassertiere zur Ermöglichung ihrer natürlichen Fortpflanzung erforderlich sind (Art. 9 Abs. 1 BGF).
4.1 Diese Prognose wird im Umweltverträglichkeitsbericht und in der Gesamtbeurteilung der Koordinationsstelle Umweltschutz des Kantons Bern (S. 9 Ziff. 4.3) als schwierig bezeichnet. Zur besseren und schnelleren Durchmischung des gereinigten Abwassers mit dem Flusswasser sieht das Projekt eine Verbesserung des bestehenden Einlaufwerks vor. Für den Fall, dass die gewässerökologischen Ziele mit der Erweiterung der Biologie nicht erreicht werden könnten, werden im UVB weitere Massnahmen vorgesehen: Dazu gehört der weitere Ausbau/Optimierung der ARA Worblental, um die behandelbare Abwasserfracht um mindestens 20 % zu erhöhen, eine weitere Reduktion der GUS- und Phosphorkonzentrationen im Ablauf der Kläranlage durch eine nachgeschaltete Filtration, und interne Massnahmen in den Industriebetrieben im Einzugsgebiet der ARA mit dem Ziel, weniger industriell belastetes Wasser in die ARA zu leiten.
4.2 Das kantonale Amt für Gewässerschutz hielt die Einleitung des gereinigten Abwassers in die ökologisch sehr wertvolle Restwasserstrecke für problematisch, zumal die rund ein halbes Jahr dauernde Restwasserperi-

ode mit der kalten Jahreszeit zusammenfalle, in der die Selbstreinigung aufgrund der niedrigen Temperaturen gering sei. Die untersuchten Belastungsindikatoren zeigten alle eine deutliche bis sehr massive Beeinträchtigung unterhalb der ARA-Einleitung. Die fischbiologischen Untersuchungen zeigten teilweise katastrophale Verhältnisse in der Restwasserstrecke. Welche Faktoren für diese negativen Auswirkungen verantwortlich seien, könne nach heutigem Wissensstand nicht eindeutig gesagt werden. Diverse wissenschaftliche Arbeiten deuteten jedoch darauf hin, dass verschiedenste in Kläranlagen nicht abbaubare synthetische Verbindungen für den festgestellten Fischrückgang mitverantwortlich sein können.

Das Gewässerschutzamt legte verschärfte Einleitbedingungen i.S.v. Art. 6 Abs. 2 GSchV fest, um die Stickstoff- und GUS-Emissionen (= gesamte ungelöste Stoffe) zu reduzieren und damit die Gewässerqualität zu verbessern. Dennoch sei ̈sehr ungewiss,̈ ob mit der Realisierung des Bauvorhabens die für Fische heute äusserst schlechte Situation verbessert werden könne (Stellungnahme vom 15. November 2000, S. 3 H6).
Aufgrund dieser Unsicherheit wurde die gewässerschutzrechtliche Bewilligung mit der Auflage erteilt, ein bis zwei Jahre nach Inbetriebnahme der erweiterten Biologie eine gewässerökologische Erfolgskontrolle durchzuführen. Sollten die Anforderungen an die Wasserqualität in der Restwasserstrecke nicht eingehalten werden können, so müsse der ARA-Verband innerhalb von 5 Jahren weitergehende Massnahmen realisieren.
4.3 Im Fachbericht des Fischereiinspektorats vom 27. Oktober 2000 wurde darauf hingewiesen, dass die Fangerträge im Bereich der ARA Worblental markant zurückgegangen seien: Im Vergleich zum durchschnittlichen Fang der Jahre 1989/90 seien in den Jahren 1997/98 nur noch 61 % Äschen, 24 % Bachforellen und 3 % Nasen gefangen worden; auch bei den nicht genutzten Arten (z.B. Groppe und Elritze) sei ein starker Bestandesrückgang zu beobachten. Die noch vor wenigen Jahren zu den grössten der Schweiz zählende Nasenpopulation wird als in höchstem Masse bedroht beurteilt.

Das Fischereiinspektorat hält es durch viele neue Untersuchungen im In- und Ausland heute als gesichert, dass verschiedene Chemikalien im Spurenstoffbereich, für die noch keine Grenzwerte bestehen, durch zell- und gentoxische sowie hormonbeeinflussende Effekte ein gewässer- und fischschädigendes Potenzial aufweisen und langfristig ein sehr ernst zu nehmendes Gewässerschutzproblem darstellen.

Dieses Problem werde durch die Restwassersituation im vorliegenden Fall noch verschärft. So seien im Rahmen des Projektes B̈iomonitoring in Fliessgewässern des Kantons Bernïm gereinigten Abwasser verschiedener Kläranlagen - darunter auch jenem der ARA Worblental - teilweise zell- und gentoxische sowie endokrine (= die Drüsen betreffende) Effekte festgestellt worden. Das Teilprojekt P̈assives Monitoring an Bachforellenẅeise darauf hin, dass die krankhaften Gewebeveränderungen der Bachforellen aus der Aare-Restwasserstrecke um Bern zu den höchsten in Kanton Bern zählen. Auch die im aktiven Monitoring exponierten Bachforelleneier hätten auf die Einleitung von Abwasser reagiert; dabei sei die Eiermortalität unterhalb der ARA Worblental besonders hoch gewesen. Zwar seien eindeutige Ursache-Wirkungsbeziehungen wissenschaftlich nur teilweise bekannt, und die Rolle der Kläranlagen bleibe nach wie vor mit vielen Fragen behaftet, insbesondere hinsichtlich der Langzeitwirkung. Es müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass viele chemische Spurenstoffe in der ARA kaum abgebaut würden. Damit lägen zumindest klare Hinweise auf ein Gefährdungspotenzial vor. Ob und inwieweit mit dem Projekt die Gewässerbelastung durch vom Menschen verursachte
Chemikalien im Spurenstoffbereich ausreichend reduziert werden könne, sei unklar.

Das Fischereiinspektorat ging davon aus, dass mit der Einleitung der gereinigten Abwasser unterhalb der Restwasserstrecke bzw. dem Zusammenschluss mit der ARA Bern eine umweltverträgliche Alternative bestehe, die technisch machbar und wirtschaftlich nicht unverhältnismässig wäre. Es verzichtete jedoch auf eine sofortige Durchsetzung dieser Massnahme und stimmte einem stufenweisen Vorgehen zu:

Aus fischereirechtlicher Sicht könne dem Vorhaben zugestimmt werden, wenn die Bewilligung mit der rechtsverbindlichen Auflage verbunden werde, dass die Einleitstelle verlegt werden müsse, wenn die Anforderungen nach GSchV (Anh. 1 und 2) auch nach dem Ausbau nicht eingehalten werden können. Als Grundlage für diesen Entscheid sei ca. zwei Jahre nach Inbetriebnahme der erweiterten Biologie eine gewässerökologische Erfolgskontrolle durchzuführen. Sollten die Anforderungen nach GSchV (Anh. 1 und 2) auch dannzumal, bzw. auch nach zusätzlichen Massnahmen gemäss UVB, nicht eingehalten werden können, so sei die Einleitstelle der ge-

reinigten Abwässer spätestens nach fünf Jahren unterhalb der Restwasserstrecke zu verlegen (vgl. Amtsbericht vom 20. April 2001, ÄuflagenŻiff. 1.1).

Diese Auflage wurde als Auflage zur fischereirechtlichen Genehmigung in den Gesamtentscheid (in der von der BVE am 7. August 2002 präzisierten Form) aufgenommen und ist damit für den Beschwerdegegner verbindlich.
4.4 Das Verwaltungsgericht ging im angefochtenen Entscheid davon aus, dass das Projekt mit der von der Beschwerdeführerin geforderten Auflage, die geklärten Abwässer seien erst unterhalb der Restwasserstrecke in die Aare einzuleiten, den Zielen von Art. 9 Abs. 1 BGF grundsätzlich besser gerecht werde. Dadurch würden allfällige gen- und zelltoxische sowie hormonaktive Stoffe, die sich in den geklärten Abwässern befinden, stärker verdünnt und die ökologisch besonders wertvolle Aare-Strecke im Bereich der Enge-Halbinsel geschützt.

Es hielt diese Massnahme jedoch aus Kostengründen für unverhältnismässig: Die Verlegung der Einleitstelle unterhalb der Restwasserstrecke würde Mehrkosten in der Grössenordnung von 30 Mio. Franken verursachen. Unter Berücksichtigung der Kosten der übrigen Sanierungsmassnahmen, die auf 50 Mio. Franken veranschlagt seien, erscheine dies unverhältnismässig. Angesichts des Umstandes, dass zurzeit weder aussagekräftige Analyseverfahren zur Verfügung stünden noch gesicherte Forschungserkenntnisse über die Ursachen für den Rückgang der Fischbestände vorlägen, sei das vom Regierungsstatthalter angeordnete schrittweise Vorgehen (erstens Inbetriebnahme der erweiterten Biologie, zweitens gewässerökologische Erfolgskontrolle nach zwei Jahren, drittens je nach Ergebnis weitere Massnahmen) als zweck- und verhältnismässig zu beurteilen.

Das Verwaltungsgericht hielt in seinen Erwägungen fest, dass die Auflagen und Bedingungen des Fischereiinspektorats und des Gewässerschutzamtes bedeuteten, dass die Einleitung der geklärten Abwässer in die Aare unterhalb der Restwasserstrecke des Kraftwerks Felsenau/Engehalde auch in Zukunft noch verlangt werden könne, falls sich dies als nötig erweise, und dass sich der Beschwerdegegner dagegen nicht auf Treu und Glauben berufen könne.
5.
Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Verlegung der Einleitstelle unterhalb der Restwasserstrecke hätte gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGF schon heute angeordnet werden müssen und sei nicht unverhältnismässig.

Diese Fragen prüft das Bundesgericht grundsätzlich mit freier Kognition. Allerdings ist es an den vom Verwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt gebunden, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden (Art. 105 Abs. 2 OG).
5.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet zunächst, dass der für die Verlegung der Einleitstelle erforderliche Stollen 30 Mio. Franken kosten würde. Sodann seien kostengünstigere Alternativen, wie z.B. der Ausbau der bestehenden Schlammleitung von der ARA Worblental zur ARA Bern oder der Anschluss an den Sammelkanal der ARA Bern in Reichenbach, nicht geprüft worden.

In der Einigungsverhandlung vom 3. Juni 2001 bezifferte der Vertreter des Beschwerdegegners die Mehrkosten für die Verlegung der Einleitstelle auf 30 Mio. Franken. Dieser Schätzung widersprach die Beschwerdeführerin weder an der Einigungsverhandlung noch in den nachfolgenden Beschwerdeverfahren; im Gegenteil: In ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht wies sie selbst darauf hin, dass ein Verbindungskanal Kosten in der Grössenordnung von 30 Mio. Franken verursachen werde (Beschwerde vom 7. September 2002, S. 10 Ziff. 35). In dieser Situation durfte das Verwaltungsgericht davon ausgehen, dass die Mehrkosten - zumindest als ungefähre Grössenordnung - unstreitig seien und hatte keinen Anlass zu weiteren Abklärungen. Im Übrigen bestätigt auch das BUWAL in seiner Vernehmlassung (S. 5 Ziff. 3.2 unten), dass mit Kosten in diesem Bereich gerechnet werden müsse.

Damit ist der vom Verwaltungsgericht festgestellte Sachverhalt hinsichtlich der Kosten der Verlegung der Einleitstelle weder offensichtlich unrichtig noch unvollständig und ist im Folgenden zugrunde zu legen.
5.2 Die Beschwerdeführerin ist sodann der Auffassung, dass der Verhältnismässigkeitsgrundsatz dem Schutz des Bürgers gegen übermässige Eingriffe des Staates diene, nicht aber der Wahrung der finanziellen Interessen des Gemeinwesens. Der Gemeindeverband ARA Worblental könne sich deshalb als öffentlichrechtliche

Zweckorganisation, die zum Vollzug der bundesrechtlichen Gewässerschutzaufgaben durch den Kanton Bern gegründet worden sei, nicht auf das Verhältnismässigkeitsprinzip berufen.

Dies trifft jedoch nicht zu: Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der in der gesamten Rechtsordnung anwendbar ist und zahlreichen Normen des Verwaltungsrechts zugrunde liegt, darunter auch Art. 9 BFG (Bundesgerichtsentscheid 1A.331/2000 vom 29. Oktober 2001, E. 4a). Art. 6 Abs. 2 lit. b GSchV verlangt ausdrücklich, dass die verschärften Anforderungen bei der Abwasserreinigungsanlage nicht unverhältnismässig sein dürfen, und geht somit davon aus, dass der Verhältnismässigkeitsgrundsatz auch auf öffentliche Anlagen anwendbar ist. Auch in der Rechtsprechung zu Art. 11 Abs. 2 und 3 USG ist anerkannt, dass stets ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahme und der Schwere der damit verbundenen Nachteile bestehen muss; dies gilt auch zugunsten nicht marktwirtschaftlich betriebener Unternehmen bzw. öffentlicher Anlagen (vgl. z.B. BGE 127 II 306 E. 8 S. 317 f.). Umso eher müssen Nachteile wirtschaftlicher Art bei Abwasserreinigungsanlagen berücksichtigt werden, die Art. 10 Abs. 1bis GSchG ausdrücklich zu einem wirtschaftlichen Betrieb verpflichtet.
5.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Verlegung der Einleitstelle und die damit verbundene Entlastung der Restwasserstrecke ohne Mehrkosten hätte realisiert werden können, wenn sich die ARA Worblental und die ARA Region Bern zusammengeschlossen hätten. Beide ARA seien Mitte der 90er Jahre sanierungsbedürftig gewesen; zum damaligen Zeitpunkt wäre ein Zusammenschluss nicht nur aus Sicht des Umweltschutzes zu bevorzugen, sondern auch wirtschaftlich sinnvoll gewesen. Sie verweist hierfür auf die Studie der Künzler & Partner AG vom 5. Juli 1996. Stattdessen hätten beide ARA jeweils getrennte Sanierungsmassnahmen ausgeführt. Eine Studie von Ernst Basler und Partner vom 9. September 1997 sei deshalb zum Ergebnis gekommen, dass ein möglicher Zusammenschluss der beiden ARA nicht vor dem Jahr 2010 erfolgen sollte; frühere Zeitpunkte eines Zusammenschlusses seien zwar technisch möglich, würden aber bedeutende Mehraufwendungen erfordern. Immerhin ergebe sich auch aus dieser Studie, dass ein Zusammenschluss langfristig immer noch sinnvoll sei.

Die Beschwerdeführerin wirft dem Beschwerdegegner vor, durch die seit 1996 vorgenommenen Investitionen (ca. 14 Mio. Franken für eine neue Belüftung, bewilligt im Januar 1995; ca. 20 Mio. Franken für die Sanierung der Schlammbehandlung, bewilligt April 1999) den Zusammenschluss beider ARA nachteilig präjudiziert zu haben, in Verletzung bereits damals bekannter umweltrechtlicher Grundsätze. Wenn der Beschwerdegegner seine Anlagen unzweckmässigerweise noch nicht mit denen der ARA Region Bern zusammengeschlossen habe, könne er daraus nicht das Recht ableiten, die Umwelt stärker zu belasten, als eine kombinierte Anlage dies tun würde. Beharre der Beschwerdegegner auf dem selbständigen Betrieb der ARA Worblental, dürfe er sich jedenfalls nicht darauf berufen, dass die daraus resultierenden Mehrkosten für technische Optimierungsmassnahmen wirtschaftlich unzumutbar seien.
5.3.1 Das Verwaltungsgericht hielt dem entgegen, dass der Bericht der Künzler & Partner AG lediglich eine erste grobe Standortbestimmung gewesen sei. Sodann seien die kritisierten Investitionen jeweils von behördlicher Seite - auch unter Berücksichtigung der massgebenden umwelt-, gewässerschutz- und fischereirechtlichen Bestimmungen - bewilligt worden. Sie seien im Herbst 1996 getätigt worden, d.h. noch vor Inkrafttreten des kantonalen Gewässerschutzgesetzes vom 11. November 1996 (KGSchG) am 1. Juni 1997, das erstmals eine Verpflichtung der Gemeinden vorsieht, die Abwasserreinigung gemeinsam durchzuführen, wenn dies aus gewässerschutztechnischer und wirtschaftlicher Sicht zweckmässig sei. Das Verwaltungsgericht ging deshalb davon aus, dass es dem Beschwerdegegner nicht verwehrt sei, sich auf die wirtschaftliche Unzumutbarkeit bzw. Unverhältnismässigkeit der Verlegung der Einleitstelle zu berufen.
5.3.2 Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings wusste der Beschwerdegegner, als er sich für die Sanierung seiner eigenen Anlagen und gegen einen Zusammenschluss mit der ARA Region Bern entschied, dass die ARA Worblental an einer sensiblen Restwasserstrecke liegt. Er nahm deshalb in Kauf, erhöhte technische Anforderungen an die Abwasserklärung und -einleitung erfüllen zu müssen, um die Wasserqualität der Aare um die Enge-Halbinsel gewährleisten zu können. Damit nahm er zugleich gewisse Mehrkosten in Kauf, die bei einem frühzeitigen Zusammenschluss mit der ARA Region Bern nicht entstanden wären. Diese Ausgangslage ist bei der Interessenabwägungen zu berücksichtigen.
5.4 Unter diesem Blickwinkel ist die Verlegung der Einleitstelle nicht von vornherein als unverhältnismässig zu beurteilen. Ist eine solche Investition notwendig, um ein Biotop von nationaler und regionaler Bedeutung

zu erhalten, so kann diese Massnahme gestützt auf Art. 6 Abs. 2 GSchV und Art. 9 Abs. 1 BGF grundsätzlich verlangt werden. Diese Auffassung liegt auch der Auflage des Fischereiinspektorats und den Ausführungen des Verwaltungsgerichts zugrunde, wonach eine Verlegung der Einleitstelle verlangt werden kann bzw. muss, wenn die gewässerökologische Erfolgskontrolle negativ ausfällt: Wäre diese Massnahme alleine aus Kostengründen unverhältnismässig, so könnte sie auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht verlangt werden.

Voraussetzung für die Bejahung der Verhältnismässigkeit der Massnahme ist jedoch, dass sie erforderlich ist, um die Sanierung des entsprechenden Aare-Abschnitts zu erreichen, d.h. dass die übrigen Massnahmen, namentlich die verschärften Einleitbedingungen und die bessere Durchmischung der Abwässer mit dem Flusswasser, nicht genügen, um den bedenklichen Rückgang der Fischbestände in der Aare zu stoppen und diese Entwicklung umzukehren.

Wie die zuständigen kantonalen Fachbehörden und das Verwaltungsgericht festgehalten haben, lässt sich diese Frage zum heutigen Zeitpunkt nicht eindeutig beantworten. Die kantonalen Behörden haben sich deshalb zu einem stufenweisen Vorgehen entschlossen: Sowohl die gewässerschutz- als auch die fischereirechtliche Bewilligung sind mit der Auflage verbunden, zwei Jahre nach Inbetriebnahme der erweiterten Biologie eine gewässerökologische Erfolgskontrolle durchzuführen. Als Beurteilungsmassstab nennt das Fischereiinspektorat die Anforderungen gemäss Anhang 1 und 2 GSchV. Werden die darin vorgegebenen Ziele und Anforderungen nicht erreicht, müssen zunächst zusätzliche Massnahmen gemäss UVB vorgenommen werden; genügen auch diese nicht, so muss die Einleitstelle der gereinigten Abwässer spätestens nach fünf Jahren unterhalb der Restwasserstrecke verlegt werden.

Dieses Vorgehen erscheint im vorliegenden Fall sinnvoll, um sicherzustellen, dass einerseits die gebotenen Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Wassertiere innert angemessener Frist getroffen werden, andererseits aber keine unnötigen Massnahmen vom Beschwerdegegner verlangt werden, welche die Wirtschaftlichkeit der ARA Worblental in unzumutbarer Weise beeinträchtigen.
5.5 Klarzustellen ist allerdings, dass die Auflage zur Verlegung der Einleitstelle gemäss fischereirechtlicher Bewilligung nicht nur von der Nichteinhaltung der quantitativen Vorgaben der GSchV und ihrer Anhänge abhängt. Die Auflage des Fischereiinspektorats, die vom Beschwerdegegner akzeptiert worden ist, bezieht sich ausdrücklich auch auf die qualitativen Anforderungen von Anhang 2 GSchV und die ökologischen Ziele gemäss Anhang 1 GSchV. Verlangt wird deshalb nicht nur die Einhaltung aller dannzumal geltenden Grenzwerte, sondern die Erhaltung des betroffenen Aare-Abschnitts als Laichgewässer und Aufwuchsgebiet für bedrohte Fischarten. Stellt sich heraus, dass die bisher angeordneten Massnahmen sowie die im UVB vorgesehenen zusätzlichen Massnahmen nicht genügen, so ist der Beschwerdegegner - gemäss der Auflage - zur Verlegung der Einleitstelle verpflichtet.
6.
Erweist sich somit der Antrag der Beschwerdeführerin auf sofortige Verlegung der Einleitstelle als unbegründet, sind die weiteren, (sub)eventualiter beantragten Auflagen zu prüfen.
6.1 Die Beschwerdeführerin verlangt, die Baubewilligung sei unter der Auflage zu erteilen, dass sämtliche Schwebestoffe aus dem geklärten Abwasser vor dessen Einleitung in die Aare auszufiltern seien.

Wie bereits die Vorinstanzen dargelegt haben und vom BUWAL bestätigt wird, wäre zur Elimination sämtlicher Schwebestoffe eine Membranbioreaktor-Technik nötig, die sich zurzeit noch im Versuchsstadium befindet und überdies sehr energie- und kostenaufwändig wäre. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht dargelegt, weshalb eine solche Filtrierung in der ARA Worblental technisch möglich und verhältnismässig wäre.
Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass eine Reduktion der GUS- und Phosphorkonzentrationen im Ablauf der Kläranlage durch eine nachgeschaltete Filtration im Projekt als zusätzliche Massnahme vorgesehen ist, falls die vorbehaltene gewässerökologische Kontrolluntersuchung negativ ausfällt. In diesem Fall soll eine 4. Reinigungsstufe für ca. 14 Mio. Franken errichtet werden (vgl. Schreiben des Beschwerdegegners vom 25. Juli 2001; Gesamtentscheid Regierungsstatthalter S. 9).
6.2 Im Weiteren fordert die Beschwerdeführerin die Errichtung einer Rückhalteeinrichtung bei Regenereignissen, um zu verhindern, dass ungeklärtes Wasser in die Aare gelangt. Sie macht geltend, dass die Worble bei

Regenfällen innert kurzer Zeit stark anschwelle und dann teilweise ungeklärt in die Restwasserstrecke einlaufe.

Das Verwaltungsgericht hielt dieses Begehren für unverhältnismässig: Das Regenwasser werde im Einzugsgebiet der ARA Worblental vor der Entlastung in die Vorfluter Worble und Aare in insgesamt neun Regenbecken geklärt; alle Regenbecken würden für einen optimalen Schutz der Vorfluter zentral überwacht und gesteuert. Damit genüge die Regenwasserbehandlung in der ARA-Region Worblental den gesetzlichen Anforderungen und dem Stand der Technik. Für den Rückhalt sämtlichen Regenwassers wäre ein gigantischer Regenwasserspeicher in der Grössenordnung von mehreren zehntausend Kubikmetern nötig, was nicht verlangt werden könne.

Auch mit diesen Ausführungen des Verwaltungsgerichts setzt sich die Beschwerdeführerin nicht auseinander und legt nicht dar, weshalb sie auf offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsannahmen beruhen oder rechtlich fehlerhaft seien.
6.3 Schliesslich verlangt die Beschwerdeführerin, die industriellen Abwasserlieferanten seien bis spätestens Ende 2005 zur Vorklärung ihres Abwassers zu verhalten.

Das Verwaltungsgericht hielt eine solche Auflage in der Baubewilligung für unzulässig, weil nur das kantonale Gewässerschutzamt, nicht aber der Beschwerdegegner die Industriebetriebe zum Erstellen einer Abwasservorbehandlungsanlage anhalten könne. Dies trifft grundsätzlich zu. Allerdings sind im Projekt selbst interne Massnahmen bei der Industrie (Frachtlimitierung) als zusätzliche Massnahme vorgesehen, sollte die Leistung der neuen Biologie nicht genügen (vgl. Schreiben des Beschwerdegegners vom 25. Juli 2001; Gesamtentscheid Regierungsstatthalter S. 9). Überdies hat das Amt für Gewässerschutz in seinem Amtsbericht vom 5. Dezember 2001 (S. 3) angekündigt, dass es schon heute, gestützt auf Art. 7 Abs. 2 lit. b GSchV, industriellen Grosseinleitern verschärfte Einleitungsbedingungen auferlegen werde. Damit wird die von der Beschwerdeführerin verlangte Massnahme zumindest teilweise verwirklicht.

Das BUWAL weist ergänzend darauf hin, dass im vorliegenden Fall insbesondere die chemischen Spurenstoffe problematisch seien, die zu einem grossen Teil aus Haushalten und nicht aus der Industrie stammten. Insofern erscheint es - zumindest zum jetzigen Zeitpunkt - unverhältnismässig, weitere Massnahmen zur Vorklärung der industriellen Abwässer zu verlangen.
6.4 Nach dem Gesagten erweist sich der Eventualantrag in allen drei Punkten als unbegründet.
7.
Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, der Kostenentscheid des Verwaltungsgerichts sei willkürlich.
7.1 Das Verwaltungsgericht, wie schon zuvor die BVE, hatte dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung zugesprochen. Zwar hätten Verwaltungsbehörden - zu denen auch die Gemeindeverbände zählten - grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 3 des Berner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 [VRPG]). Eine Ausnahme gelte aber praxisgemäss, wenn das Gemeinwesen nicht in erster Linie hoheitliche Interessen wahre, sondern wie eine Privatperson betroffen sei. Dies sei beispielsweise der Fall, wenn eine Gemeinde als Bauherrin auftrete oder als Grundeigentümerin berührt sei (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 15). Vorliegend trete der Beschwerdegegner als Bauherr auf und habe daher Anspruch auf eine Parteientschädigung.
7.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Klärung der Abwässer sei eine öffentliche Aufgabe der Kantone (Art. 10 ff. GSchG). Die Träger der Abwasserklärung handelten daher in der Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben des Gemeinwesens und hätten deshalb keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung im Beschwerdeverfahren.
7.3 Streitig ist die Auslegung einer Norm des kantonalen Prozessrechts, die vom Bundesgericht nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (Art. 9 BV) überprüft werden kann. Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 125 I 166 E. 2a S. 168; 125 II 10 E. 3a S. 15, 129 E. 5b S. 134; je mit Hinweisen).
7.4 Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren war streitig, ob die Baubewilligung für die erweiterte Biologie der

ARA Worblental mit zusätzlichen Auflagen zu erteilen sei. Materiell ging es daher um die Reinigung von verschmutztem Abwasser in einer zentralen Abwasserreinigungsanlage i.S.v. Art. 10 ff. GSchG und damit eine öffentliche Aufgabe. Formell jedoch befand sich der Beschwerdegegner in der Rolle des Baugesuchstellers, der sein Bauvorhaben - wie ein Privater - gegen Einsprachen Dritter vor einer Behörde bzw. einem Gericht verteidigen muss. In dieser Situation ist es jedenfalls nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht annahm, der Gemeindeverband sei wie eine Privatperson betroffen und habe daher Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Die von der Beschwerdeführerin genannten verwaltungsgerichtlichen Urteile, wonach eine Gemeinde auch dann keinen Anspruch auf Parteikosten habe, wenn sie - ohne selbst verfügt zu haben - in hoheitlichen Interessen betroffen sei, beziehen sich nicht auf das Baubewilligungsverfahren, sondern auf Verfahren, in denen die Gemeinde als Ortsplanungsbehörde (BVR 1989 283 E. 1 S. 284) oder als Massnahmevollzugsbehörde (BVR 1999 570 E. 2b S. 575) beteiligt war. Sie vermögen daher keinen Widerspruch des vorliegenden Entscheids zur ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu belegen.
8.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Im vorliegenden Fall rechtfertigt es sich, keine Kosten zu erheben. Gemäss Art. 159 Abs. 2 OG darf obsiegenden Behörden oder mit öffentlichrechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden. Dies trifft auch auf den Gemeindeverband ARA Worblental zu, wenn es, wie hier, um Fragen der Abwasserklärung geht, die zu seinem Aufgabenbereich gehören. Dem Beschwerdegegner ist deshalb für das bundesgerichtliche Verfahren keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. BGE 121 II 235 E. 6 S. 240).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Juni 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: