Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-7810/2010

Urteil vom 15. Juli 2011

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Christian Kindler.

Parteien

1. **Schweizer Heimatschutz (SHS),** Seefeldstrasse 5a, Postfach, 8032 Zürich,
vertreten durch den Berner Heimatschutz, Kantonale Geschäftsstelle, Kramgasse 12, 3011 Bern,
2. **Stiftung Landschaftsschutz Schweiz,**
Schwarzenburgstrasse 11, 3007 Bern,
beide vertreten durch Peter Huber, Fürsprecher,
Belpstrasse 16, Postfach 6626, 3001 Bern,
Beschwerdeführende,

gegen

Kanton Bern, 3000 Bern,
handelnd durch das Tiefbauamt des Kantons Bern,
Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Beschwerdegegner,

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ausführungsprojekt Nationalstrasse N5, Umfahrung Twann, Tunnel-Ostportal und Anschlussbauwerk.

Sachverhalt:

A.
Die Ortschaft Twann am Bielersee soll mittels einer Umfahrung vom Durchgangsverkehr entlastet werden. Das vom Kanton Bern am 2. März 2007 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingereichte Ausführungsprojekt sieht vor, dass der seit 1991 in Betrieb stehende, 2'510 m lange und der Umfahrung Ligerz dienende zweispurige Tunnel der Nationalstrasse N5 (bzw. A5 Luterbach - Biel - Neuenburg - Yverdon) in östlicher Richtung hinter Twann um 1'822 m verlängert werden soll. Weiter soll die heutige N5 zwischen dem aufzuhebenden Ostportal des Ligerztunnels und dem neuen Tunnelportal östlich von Twann zurückgebaut und umgestaltet werden. Das Bauvorhaben und insbesondere das Ostportal Twanntunnel liegen im Gebiet "linkes Bielerseeufer", das als Schutzobjekt Nr. 1001 im Bundesinventar Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) enthalten ist.

Im Bereich des Ostportals ist vorgesehen, dass die von Biel her entlang dem nördlichen Bielerseeufer und der SBB-Linie Biel - Neuenburg führende zweispurige Nationalstrasse weg vom See in einem rund 150 m langen offenen Einschnitt in den unteren Bereich des mit Rebterrassen angelegten Jurasüdhanges führt und im Umfahrungstunnel mündet (Oberkante Fahrbahn rund 9 m über dem Normalwasserstand des Bielersees). Zusätzlich soll vor dem Portalbereich ein rund 340 m langes Anschlussbauwerk erstellt werden. Die bestehende Strasse soll westlich des Tunnelportals in zwei Fahrbahnen aufgeteilt werden. Eine Fahrbahn dient als Einfahrt in die N5 in Richtung Luterbach. Sie soll von Twann her entlang dem See verlaufen und rund 200 m östlich des Tunnelportals in die Nationalstrasse einmünden. Die andere Fahrbahn dient dem Lokalverkehr in Richtung Twann. Sie soll zusammen mit einem Fahrstreifen für den Langsamverkehr (kombinierter Rad-/Gehweg) von der N5 bergwärts abzweigen, in einer rund 120 m langen Unterführung bzw. Tunnel unter dem Portalbereich der N5 hindurchführen und sich anschliessend westlich vom Portal mit der Einfahrtstrasse N5 vereinigen. Die Stützkonstruktionen des Tunnelportals und des Anschlussbauwerks sollen als Rebmauern mit Natursteinverkleidungen ausgeführt werden. Weiter ist als Abgrenzung zur tiefer liegenden Eisenbahnlinie eine insgesamt 712 m lange Lärmschutzwand vorgesehen, die eine Höhe zwischen 2,10 und 2,70 m (ab Oberkante Fahrbahn) bzw. zwischen 1,20 und 2,00 m ab Oberkante bestehende Mauer aufweisen soll.

B.
Im Anschluss an eine öffentliche Planauflage im April 2007, nach Anhörung der betroffenen Fachämter des Bundes, gestützt auf Projektergänzungen durch den Kanton Bern und nach Einreichung eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) vom 23. Februar 2009 genehmigte das UVEK das Ausführungsprojekt am 4. Oktober 2010 mit zahlreichen Auflagen.

C.
Gegen diese Plangenehmigung reichten der Schweizer Heimatschutz, vertreten durch den Berner Heimatschutz, und die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (Beschwerdeführende) am 4. November 2010 gemeinsam eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Sie verlangen deren Aufhebung und die Rückweisung an die Vorinstanz zur Planung einer landschaftsschonenden Überarbeitung im Bereich Ostportal Twanntunnel samt Anschlussbauwerk und Lärmschutzmassnahmen unter erneutem Einbezug der ENHK.

Die Beschwerdeführenden bringen im Wesentlichen vor, das genehmigte Projekt schone die geschützte BLN-Landschaft nicht grösstmöglich, sondern bewirke enorme und weitgehend irreversible Eingriffe. Sie schlagen vor, die nötige Entflechtung des Langsamverkehrs vor dem Tunnel sei mit einer Lichtsignalanlage zu gewährleisten, mit welcher auch der nur geringfügige Lokalverkehr nach Twann als Linksabbiegerverkehr zu regeln sei. Eine andere Möglichkeit bestehe darin, die Nationalstrasse in ein tieferliegendes Tunnelportal abzusenken und den Langsamverkehr über diesen Zufahrtsgraben zu führen. Denkbar seien auch Mischvarianten mit ampelgesteuertem Linksabbiegen des motorisierten Langsamverkehrs nach Twann und separatem Radweg. Diese Varianten würden wesentlich geringere Terrainflächen beanspruchen und kleinere Eingriffe in die Substanz und das Erscheinungsbild der geschützten Landschaft bewirken. Zudem würde eine in den Hang abfallende Tunnelzufahrt die Lärmimmissionen verringern, so dass der Lärmschutz kleiner dimensioniert werden könnte und landschaftsverträglicher wäre. Der Nachweis, dass eine landschaftsschonendere Linienführung nicht machbar sei, sei nicht ansatzweise erbracht worden. Die der Detailprojektierung vorbehaltene Optimierung stelle nur noch Kosmetik dar. Unverständlich sei, dass die ENHK trotz grosser Vorbehalte gegen die projektierte Linienführung die Leitbehörde nicht aufgefordert habe, zu Alternativen vergleichend Stellung nehmen zu können.

D.
Das UVEK (Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 17. Januar 2011 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Dass das Projekt einschneidende Auswirkungen auf die geschützte Landschaft habe, sei unbestritten. Es sei bereits 1991 initiiert, mehrfach überarbeitet und 2007 zum 3. Mal aufgelegt worden. In einem ergänzenden Bericht vom September 2008 habe der Kanton Bern erneut ausführlich den Standort, die technische Lösung des Ostportals und den Verzicht auf eine Lösung mit separatem Radweg begründet. Es sei nicht Aufgabe der Plangenehmigungsbehörde, zusätzlich Alternativen zu prüfen, nachdem sich das ausgearbeitete Projekt als beste Variante erwiesen habe, damit alle gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden könnten und insbesondere die Umweltfachbehörde Bundesamt für Umwelt (BAFU) sowie die ENHK dem Projekt unter gewissen Auflagen zugestimmt hätten. Die jetzt vorgeschlagenen drei Lösungsvarianten würden erstmals im Beschwerdeverfahren vorgebracht, weshalb sich das UVEK nicht veranlasst sehe, zu diesen neuen Begehren Stellung zu nehmen.

E.
Der Kanton Bern (Beschwerdegegner) beantragt in seiner Beschwerdeantwort vom 17. Januar 2011 die Abweisung der Beschwerde. Das genehmigte Projekt sei aus einem mehrjährigen Projektentwicklungsprozess mit Prüfung verschiedener Lösungsvarianten hervorgegangen und es habe sich als die gesamthaft beste Lösung erwiesen. Die von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Alternativen würden in allgemeiner Form beschrieben und es lägen keine Ideenskizzen vor. Ein direkter Vergleich mit dem Ausführungsprojekt könne deshalb nicht gemacht werden. Dennoch könne den Varianten entgegen gehalten werden, dass eine Verkehrssteuerung mittels Lichtsignalanlagen beim Tunnelportal einschlägigen Normen widerspreche und deshalb kaum genehmigungsfähig sei. Eine Absenkung der Nationalstrasse wäre weniger landschaftsverträglich, weil die Ausfahrtsrampe mit einer Brückenkonstruktion über die N5 geführt werden müsste. Eine separate Führung des Veloverkehrs über das Tunnelportal sei vor zwei Jahren zusammen mit der ENHK geprüft und verworfen worden. Die Lärmschutzwand schliesslich sei Bestandteil des bereits genehmigten Sanierungsprojekts Twann - Gauchette (Wingreis) - Tüscherz. Sie müsste auf Grund der heutigen Situation unabhängig vom Projekt Twanntunnel realisiert werden. Im Rahmen des hier strittigen Ausführungsprojekts werde diese Wand örtlich um 0,5 m erhöht, damit

die aus dem Projekt resultierenden höheren Planungswerte eingehalten würden.

F.
Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) beantragt am 28. Februar 2011 ebenfalls die Beschwerdeabweisung. Ergänzend zu den Ausführungen des Kantons Bern hielt es fest, dass die Verkehrssteuerung mit Lichtsignalanlage die Gefahr von Rückstaus bis in den Tunnel beinhalte, was aus Sicherheitsgründen unbedingt zu vermeiden sei. Eine Absenkung der Nationalstrasse würde das Landschaftsbild nur geringfügig besser schonen, hätte aber insbesondere wegen den erforderlichen Wasserhaltungsarbeiten unter dem Seespiegel Mehrkosten von 5 bis 10 Prozent zur Folge.

G.
Das Bundesamt für Raumplanung (ARE) weist in seiner Stellungnahme vom 2. März 2011 darauf hin, dass die Beschwerdeführenden erstmals im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht drei neue Lösungsvorschläge einbringen würden, obwohl im Laufe des seit 1991 dauernden Verfahrens bereits früher mehrfach die Gelegenheit dazu bestanden hätte. Es stelle sich die Frage des Eintretens auf diese neuen Varianten. Das Vorhaben sei Bestandteil des Sachplans Verkehr, sei bezüglich des Rückbaus und der Umgestaltung der bestehenden Strassen von grosser Bedeutung und bringe entscheidende Verbesserungen für den Veloverkehr. Vorinstanz und Beschwerdegegner hätten im Beschwerdeverfahren überzeugend dargelegt, weshalb die vorgeschlagenen Alternativlösungen keinen Vorteil bringen würden. Ergänzende Ausführungen würden sich deshalb erübrigen.

H.
Die ENHK verzichtete am 16. Februar 2011 auf die Abgabe einer Stellungnahme und verweist bezüglich der materiellen Beurteilung auf das im Verfahren abgegebene Gutachten. Offene Fragen im Beschwerdeverfahren könnten im Rahmen eines ergänzenden Gutachtens beantwortet werden.

I.
Das BAFU hielt am 3. März 2011 fest, der Plangenehmigungsentscheid berücksichtige den gesetzlichen Schonungsgrundsatz. Es werde die bestmögliche Redimensionierung der Einschnitte und Flächenbeanspruchung durch das Tunnelportal und die Lärmschutzwand

erzielt. Letztere sei in der genehmigten Dimensionierung notwendig, um die massgebenden Lärm-Belastungsgrenzwerte einzuhalten. Die von den Beschwerdeführenden vorgeschlagene neue Variante der Absenkung der Nationalstrasse, ein tiefer liegendes Tunnelportal und eine Querung des Langsamverkehrs am tiefsten Punkt hätte eine geringere Beanspruchung von Terrainflächen zur Folge, was einen geringeren Eingriff in das geschützte Landschaftsbild des BLN-Objekts bedeuten würde. Damit eine aussagekräftige Beurteilung einer solchen Alternativlösung bzw. eine Gegenüberstellung mit der genehmigten Lösung möglich wäre, müssten über lediglich skizzenhafte Beschreibungen hinaus gehende, minimale planerische Grundlagen vorhanden sein. Insbesondere die optisch-landschaftlichen Auswirkungen seien ohne konkrete Projektskizze nicht beurteilbar. Im Grossen und Ganzen seien aber die Einwände des Kantons Bern gegen den Variantenvorschlag zutreffend. Zu erwarten wäre, dass insbesondere die Brückenkonstruktion ebenfalls erhebliche landschaftliche Beeinträchtigungen zur Folge hätte. Da keine detaillierten Lärmberechnungen vorlägen, könne ebenso wenig beurteilt werden, ob die Alternativvariante eine erhebliche Verminderung der Lärmimmissionen bewirken würde, was ohnehin zu bezweifeln sei. Für die genehmigte Lärmschutzwand seien diverse Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere durch die Wahl des Baumaterials und die Ausgestaltung des Längenprofils der Wand, denkbar.

J.

Die Beschwerdeführenden halten am 18. Mai 2011 an ihren Anträgen fest. Unzulässig sei es, die von der ENHK festgestellte schwere Beeinträchtigung des BLN-Objektes zu einer insgesamt leichten Beeinträchtigung herabzustufen, indem die Vorzüge der Tunnelvariante für das Ortsbild Twann kompensatorisch berücksichtigt würden. Entscheidend sei, ob mit einer anderen Lösung eine bessere Schonung der beeinträchtigten Landschaft im Portalbereich erreicht werden könne. Die ENHK habe sich mit der Variante Tieferlegung nie auseinandergesetzt. Das BAFU räume ein, dass diese Variante mangels gestalterischer Grundlagen gar nie vergleichsweise habe geprüft werden können. Als Folge davon habe die ENHK ihren Auftrag nicht erfüllt und das gesetzliche Gebot der grösstmöglichen Schonung sei verletzt. Die Stellungnahme des ASTRA zeige, dass die Variante machbar sei und Vorteile für den Landschaftsschutz aufweise. Selbst wenn diese Lösung Mehrkosten verursachen würde, würden diese durch die geringere Höhe der Lärmschutzwand und die bessere Schonung des BLN-Objektes

kompensiert. Entgegen der Behauptung des ARE hätten sich Schutzorganisationen seit 1991 für die Anliegen des Landschaftsschutzes eingesetzt, auf ihre Anliegen sei jedoch wiederholt nicht eingetreten worden. Erst im Rahmen der Planauflage im März 2007 und damit nach Abschluss der bloss unter verkehrstechnischen Gesichtspunkten durchgeführten Projektierungsphase hätten sie zum Projekt Stellung nehmen können. In den Einsprachen sei dann auch gerügt worden, die Portalzone Twann Ost sei nicht landschaftsverträglich. Die federführende Interessengemeinschaft Bielersee habe in ihrer Einsprache ausdrücklich verlangt, es sei zu prüfen, ob das Anschlussbauwerk Portal Ost nicht auf den Kopf gestellt werden könne, indem die Lokalstrasse Nord über die abtauchende N5 geführt werde. Eine alternative Trasseeführung sei jedoch bloss unter der Prämisse des geplanten, hochliegenden Tunnelportals geprüft worden. Auch im Ergänzungsbericht des Kantons Bern seien landschaftsschonendere Ausführungen der Portalzone Ost und insbesondere eine Tieferlegung der N5 nicht dargestellt worden. Deshalb werde beantragt, dass die Projektleitung Skizzen und Visualisierungen mit einem tiefliegenden Tunnelportal und einer Überfahrt für den Langsamverkehr auf der Höhenkote der bestehenden Strasse und ohne Brücke vorlegen müsse, die anschliessend von der ENHK zu begutachten seien. Weil bei dieser Variante auf zwei der drei geplanten Tunnelportale verzichtet werden könne und kleinere Landschaftseinschnitte erforderlich seien, sei der Standpunkt des Kantons Bern, wonach die Tieferlegung grössere Eingriffe nach sich zöge, unhaltbar. Bei einer Mischvariante bestehe die Gefahr eines Rückstaus in den Tunnel dann nicht, wenn die Lichtsignalanlage in grösserer östlicher Entfernung zum Tunnelportal erstellt werde und der Abzweigerverkehr nach Twann nur mit kurzen Grünphasen gesteuert werde. Dies gelte umso mehr, wenn nur der Fahrrad- und Fussgängerverkehr abgesondert und über die N5 geführt werde. Das Gebot der grösstmöglichen Landschaftsschonung gelte auch bei der Verkehrsführung.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes 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 und eine Vorinstanz gemäss den Art. 33 oder 34 VGG entschieden hat. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist hier nicht gegeben und das UVEK ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

2.

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Beschwerdebefugt sind zudem Personen, Organisationen und Behörden, denen ein Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG). Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, indem sie im Sinne von Art. 27d Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) Einsprachen erhoben haben, welche von der Vorinstanz zumindest teilweise abgewiesen worden sind. Bei beiden Beschwerdeführenden handelt es sich um Organisationen, denen bei Beteiligung am Einspracheverfahren von Gesetzes wegen die Beschwerdebefugnis zusteht (Art. 12 und Art. 12c Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451] i.V.m. Ziff. 5 und Ziff. 13 des Anhangs 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]). Sie sind damit zur Beschwerde legitimiert. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist mit nachfolgender Einschränkung einzutreten.

3.

Im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren müssen sämtliche Einwände gegen ein Projekt innerhalb der Auflagefrist erhoben (vgl. Art. 27d NSG) und können im Beschwerdeverfahren nicht mehr nachgetragen werden. Damit ist gewährleistet, dass im Interesse der Konzentration des Entscheidverfahrens alle Einwände gesamthaft von der Leitbehörde geprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfliessen können (vgl. Botschaft vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2591, S. 2620 und 2634).

Bestehen bezüglich des Auflageprojekts Änderungswünsche oder Alternativvorschläge, so sind diese ebenfalls im erstinstanzlichen Verfahren möglichst genau und umfassend einzubringen. Es ist dann Aufgabe der Plangenehmigungsbehörde, die verschiedenen Einwände gegen das Projekt und alle zur Diskussion gestellten Varianten zu beurteilen. Von ihr kann jedoch nicht verlangt werden, alle denkbaren, ausserhalb des üblichen Rahmens liegenden Massnahmen zu prüfen. Die auf Beschwerde hin tätigen Gerichte haben anschliessend nur noch das Genehmigungsprojekt auf seine Rechtmässigkeit hin zu untersuchen. In diese gerichtliche Überprüfung sind soweit notwendig auch die im Plangenehmigungsverfahren diskutierten Varianten einzubeziehen. Es geht jedoch nicht an, erst im Beschwerdeverfahren neue bis anhin unbekannte Varianten einzubringen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-594/2009 vom 10. November 2009 E. 1.4.2 f. und A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 1.3.2 f. mit Hinweisen).

3.1. Die Beschwerdeführenden schlagen unter anderem vor, der Langsamverkehr und/oder Lokalverkehr in Richtung Twann sei vor dem östlichen Tunnelportal nicht in einer Unterführung unter der N5, sondern im Sinne einer höhengleichen Kreuzung als Linksabbiegerverkehr mit einer Lichtsignalanlage zu führen. Diese Variante zielt auf eine komplette Änderung des Anschlussbauwerks ab. Die höhengleiche Verkehrssteuerung vor dem Ostportal mit einer Lichtsignalanlage bildete jedoch nicht Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens, obwohl es den Beschwerdeführenden möglich gewesen wäre, einen entsprechenden Vorschlag einzubringen. Ihr Antrag, den Anschlussverkehr im Bereich des Ostportals höhengleich mit einer Lichtsignalanlage zu regeln, stellt damit eine unzulässige Ausweitung des Streitgegenstandes dar, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

3.2. Hauptsächlich bezwecken die Beschwerdeführenden eine Tieferlegung der Tunnelzufahrt und des Portals der N5 verbunden mit einer Überführung des Lokal- und Langsamverkehrs auf der Höhenkote der heutigen Strasse. Dies hätte ebenfalls eine neue Gestaltung des Portalbereichs und des Anschlussbauwerkes, allenfalls verbunden mit einer Redimensionierung der geplanten Lärmschutzwand, zur Folge. Entgegen den Behauptungen der Vorinstanz und des ARE war diese Variante bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens. Denn die Interessengemeinschaft Bielersee verlangte in ihrer Einsprache vom 28. April 2007 in Ziffer 3, es sei im Falle eines Verzichts auf eine Tunnelverlängerung über Wingreis hinaus zu prüfen, *"ob das*

Anschlussbauwerk Portal Ost nicht sinnvoller und umweltgerechter "auf den Kopf gestellt" werden kann, indem die Lokalstrasse Nord über die abtauchende A5 geführt wird". Die Vorinstanz hat diesen Antrag in der angefochtenen Verfügung wörtlich wiedergegeben und abgewiesen (Plangenehmigung S. 58 f.). Die Beschwerdeführenden haben zwar diesen konkreten Alternativvorschlag nicht zum Gegenstand ihrer Einsprachen gemacht, jedoch im Einspracheverfahren ebenfalls eine Verschiebung oder bauliche Umgestaltung des Ostportals samt Anschlussbauwerk verlangt. Indem sie diesen im erstinstanzlichen Verfahren eingebrachten Variantenvorschlag in ihrer Beschwerde aufnehmen, konkretisieren sie ihre Vorbringen und machen nicht eine bis anhin unbekannte Alternative zum Streitgegenstand. Auf den Tieferlegungsantrag ist deshalb einzutreten.

4.
Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, das Vorhaben verstosse im Bereich des Ostportals gegen Art. 6 NHG, indem für das Tunnelportal, das Anschlussbauwerk und die Lärmschutzmassnahme eine Lösung gewählt worden sei, die das vom Projekt betroffene BLN-Objekt nicht grösstmöglich schone. Mit der Variante Tieferlegung könne eine weitergehende Landschaftsschonung erreicht werden. Allerdings sei es unterlassen worden, für diese Variante im Hinblick auf einen Vergleich mit dem Ausführungsprojekt Projektskizzen und Visualisierungen auszuarbeiten und eine vergleichende Stellungnahme der ENHK einzuholen.

Die Kritik der Beschwerdeführenden wirft die Frage auf, unter welchen Umständen und in welchem Umfang die Plangenehmigungsbehörde Projektvarianten zu prüfen hat. Geltend gemacht wird letztlich eine unvollständige Sachverhaltsabklärung und gestützt darauf eine fehlerhafte Interessenabwägung im Lichte von Art. 6 NHG. Nachfolgend ist somit vorab die Pflicht der Vorinstanz zur Variantenprüfung zu erörtern und anschliessend auf die Anforderungen von Art. 6 NHG einzugehen.

4.1. Die Plangenehmigungsbehörde hat in ihrem Entscheid eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen, indem sie alle im konkreten Fall relevanten Interessen ermittelt, bewertet und gegeneinander abwägt, um sodann zu entscheiden, welcher der möglichen Varianten der Vorzug zu geben ist. Der Vergleich verschiedener Lösungen ist dann angezeigt, wenn die Varianten, die einander gegenübergestellt werden, echte Alternativen sind, d.h. sie

müssen realistisch und einigermassen ausgereift sein. Zudem sind nur dort Varianten zu prüfen, wo tatsächlich auch ein Konflikt mit den einschlägigen Vorschriften zu erkennen ist. Nicht verlangt werden kann hingegen, dass alle in Betracht fallenden Alternativen im Detail projektiert werden. So dürfen insbesondere Varianten, die mit erheblichen Nachteilen belastet sind, schon nach einer ersten summarischen Prüfung aus dem Auswahlverfahren ausscheiden. Zudem muss nicht jede möglicherweise auch bundesrechtskonforme Lösung dem vorgelegten Projekt gegenübergestellt werden. Der Entscheid, welche von mehreren rechtskonformen und zweckmässigen Varianten umgesetzt wird, liegt grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde. Diese kann mit der Feststellung, dass ein eingereichtes Projektgesuch alle Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt und bundesrechtskonform ist, die Prüfung anderer Varianten ausschliessen. Denn die Einhaltung des einschlägigen Bundesrechts impliziert, dass den berührten Interessen genügend Rechnung getragen worden ist. Erweist sich ein Planungsentscheid als zweckmässig, ist er im Rechtsmittelverfahren zu schützen, unabhängig davon, ob sich weitere, ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-817/2010 vom 16. Februar 2011 E. 6.2.1, A-594/2009 vom 10. November 2009 E. 4.2 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_52/2008 vom 2. Juni 2008 E. 4.4; BGE 127 II 238 E. 3b/aa).

4.2. Gestützt auf Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) nimmt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Als Erfüllung einer Bundesaufgabe gilt unter anderem die Planung einer Nationalstrasse (Art. 2 Abs. 1 Bst. a NHG). Beim heimatlichen Landschafts- und Ortsbild, den geschichtlichen Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern sind Objekte von nationaler Bedeutung sowie von regionaler und lokaler Bedeutung zu unterscheiden (Art. 4 Abs. 1 NHG). Die Objekte von nationaler Bedeutung sind in Inventaren des Bundes aufgeführt.

4.2.1. Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die

grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der Begriff der "ungeschmälerten Erhaltung" ist so zu verstehen, "dass der im Inventar angestrebte Schutz vollumfänglich zur Geltung gelangen und allfälligen Bedrohungen begegnet werden soll. Die Aufnahme eines Objektes in ein Verzeichnis bedeutet andererseits nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr ändern darf. Der Zustand des Objektes soll aber gesamthaft betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes nicht verschlechtert werden. Allfällige geringfügige Nachteile einer Veränderung müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden" (Botschaft des Bundesrates vom 12. November 1965 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [BBl 1965 III 89, S. 103]). Ungeschmälerte Erhaltung verdient in besonderem Masse das, was die Objekte so einzigartig oder typisch macht (Urteil des Bundesgerichts 1A.122/2004 vom 30. Mai 2005 E. 2.6; BGE 115 Ib 131 E. 5ha). Zur Beurteilung der Problematik der ungeschmälerten Erhaltung eines BLN-Objekts ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehalts auszugehen, d.h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den verschiedenen Schutzzielen zu messen, die in den gesondert veröffentlichten Beschreibungen zu den Gebieten des Inventars umschrieben sind (Urteil des Bundesgerichts 1A.185/2006 vom 5. März 2007 E. 6.3 mit Hinweisen; BGE 127 II 273 E. 4c mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-438/2009 vom 8. März 2011 E. 19.5.2). Es müssen somit alle bedeutsamen Interessen ermittelt, beurteilt, gewichtet und im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigt werden (JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 22 f. zu Art. 6 NHG).

4.2.2. Bei Objekten, die in einem Bundesinventar aufgenommen sind, ist nicht nur der Eingriffsspielraum enger, sondern auch eine Begutachtung durch die ENHK obligatorisch, wenn die Erfüllung einer Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG in Frage steht. In ihrem Gutachten zuhanden der Entscheidbehörde gibt die ENHK an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Mit der obligatorischen Begutachtung wird gewährleistet, dass ein unabhängiges Fachorgan bei der Beurteilung eines Projekts auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes speziell achtet und dass die zuständigen Instanzen diesbezüglich über zuverlässige Unterlagen verfügen (LEIMBACHER,

a.a.O., N. 13 zu Art. 7). Dem Gutachten der ENHK kommt dementsprechend grosses Gewicht zu und es kann nicht durch private Gutachten ersetzt werden. Vom Ergebnis der Begutachtung darf nur aus triftigen Gründen abgewichen werden, auch wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht. Dies trifft namentlich auch für die ihr zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen zu. In der Erfüllung ihrer Aufgabe ist der ENHK ein gewisses Ermessen zuzuerkennen. Sie darf sich auf das für den Entscheid Wesentliche beschränken. Dazu gehört die Beantwortung der Frage, ob und wie schwer das betreffende Projekt das geschützte Objekt beeinträchtigen und auf welche Weise es ungeschmälert erhalten werden kann. Allerdings muss sie nicht zu jedem Projekt umfassende Alternativen aufzeigen. Sie soll mit Blick auf die Schutzziele namentlich darlegen, ob das Ausmass und das Gewicht der Beeinträchtigung minimiert werden könnten, wobei sie für den Fall der Realisierung soweit nötig Auflagen vorschlagen kann und soll (LEIMBACHER, a.a.O., N. 15 ff. zu Art. 7; Urteil des Bundesgerichts 1A.185/2006 vom 5. März 2007 E. 6.1; BGE 127 II 273 E. 4b, BGE 125 II 591 E. 7a f. je mit Hinweisen).

4.3. Das Dorf Twann ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung der Schweiz (ISOS) aufgenommen. Darin wird der Ort als stattliches Weinbauerndorf in malerischer, vom linken Bielerseeufer leicht zurückversetzter Lage am Fuss eines prächtigen Rebhangs beschrieben. Weiter liegt das Vorhaben und insbesondere das geplante Tunnelportal samt Anschlussbauwerk im Perimeter des BLN-Objektes 1001 "linkes Bielerseeufer", das sich von La Neuveville bis Tüscherz erstreckt. Dessen Bedeutung ist wie folgt festgelegt:

"In mehrfacher Hinsicht bemerkenswerte Landschaft. Eichenwälder, Trockenwiesen und vor allem sehr gute Beispiele von Felsheiden, Flora und Kleintierwelt. Twannbachschlucht eine der schönsten Schluchten im Jura. Erratische Blöcke des Rhonegletschers als Zeugen der Eiszeit. Über dem See alte Kulturlandschaft mit zusammenhängenden Rebbergen und gut erhaltenen Winzerdörfern."

4.3.1. Die ENHK hat gestützt auf die Umschreibungen in BLN und ISOS im Gutachten vom 23. Februar 2009 für die Beurteilung des Projektes folgende Schutzziele formuliert:

- Ungeschmälerte Erhaltung der reich strukturierten Rebberglandschaft.

- Ungeschmälerte Erhaltung der gross- und kleinflächigen naturnahen Standorte (Felsentreppen und Trockenrasen, Nahtstellen zwischen Natur- und Kulturlandschaft, Flaumeichenwälder, schluchtspezifische Lebensräume, Erosionsformen, erratische Blöcke).

- Ungeschmälerte Erhaltung und Förderung der Lebensräume der artenreichen Flora und Fauna.

- Ungeschmälerte Erhaltung der Schönheit, der ästhetischen Werte und des Erholungswerts der Landschaft.

- Ungeschmälerte Erhaltung der wertvollen und prägenden Kulturlandschaftselemente am und über dem See.

- Aufwertung der Umgebung "Strandboden" von Twann.

Anschliessend klärte die ENHK die Auswirkung des Projektes unterteilt in die einzelnen geplanten Massnahmen ab.

4.3.1.1 Hinsichtlich der Rückbaumassnahmen kam die Fachbehörde zum Ergebnis, dass die Redimensionierung des bestehenden Ostportals des Ligerztunnels eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem heutigen Zustand ergebe. Der Rückbau der Nationalstrasse im Gebiet des Dorfes Twann stelle eine erhebliche Aufwertung dieses Gebietes dar. Sowohl das Ortsbild wie auch die Landschaft würden durch die Rückbaumassnahmen ganz im Sinne der Schutzziele eine erhebliche Aufwertung erfahren.

4.3.1.2 Dem ständen Eingriffe im Bereich des neuen Ostportals des Twanntunnels gegenüber. Die insgesamt drei neuen Tunnelportale und die Zufahrtsstrecken benötigten eine grosse Fläche und prägten die Landschaft im unmittelbaren Nahbereich. Das Projekt bedinge einen massiven Materialabtrag und eine grundlegende Veränderung der Struktur der Rebterrassen. Die Strassenflächen würden teilweise aus dem Hang und von den Wanderrouten oberhalb des Bauwerks wahrgenommen. Vom See her gesehen würden die neuen Einschnitte hingegen kaum einsehbar sein. Störend in Erscheinung treten werde hingegen die rund 700 m lange und bis zu 2,70 m hohe Lärmschutzwand. Vom See her werde die Mauer noch höher in Erscheinung treten, da die angrenzende SBB-Linie 2-3 m tiefer liege als die Strasse. Wie die Visualisierungen zeigten, werde die Mauer das Gebiet stark prägen. Sie verstärke die Wahrnehmung der das Landschaftsbild störenden Zäsur

zwischen dem Uferbereich und dem oberhalb der Verkehrslinien liegenden Rebgebiet erheblich. Die geplante Lärmschutzwand stelle deshalb eine schwere zusätzliche Beeinträchtigung des BLN-Objektes dar. Ob die negativen Auswirkungen der Lärmschutzwand mit gestalterischen Massnahmen erheblich verringert werden könnten, sei offen. Die Länge der Lärmschutzmauer weit über den Abzweiger der neuen Nationalstrasse vom heutigen Trassee sei nicht nachvollziehbar. Durch das Bauvorhaben im Ostportalbereich würden sowohl Elemente der Kulturlandschaft wie auch ökologisch wertvolle Kleinstrukturen zerstört. Es handle sich um einen massiven Eingriff in eine hochwertige Kulturlandschaft von hohem Alter und einen Lebensraum kritisch bedrohter Arten. Gemessen an den Schutzzielen sei die Beeinträchtigung des BLN-Objektes als schwer zu beurteilen.

4.3.1.3 Die schweren Beeinträchtigungen im Portalbereich Ost würden allerdings durch die positiven Auswirkungen der Rückbaumassnahmen sowie durch die Entlastung von Lärm- und weiteren schädlichen Immissionen teilweise aufgewogen. Insgesamt sei deshalb das Vorhaben als leichte Beeinträchtigung der geschützten Landschaft und des Ortsbildes einzustufen. Die von Art. 6 NHG geforderte grösstmögliche Schonung sei jedoch nur dann gegeben, wenn im Bereich des Portal Ost die Einschnitte und die beanspruchten Flächen auf das absolute Minimum beschränkt würden. Weiter müsse die geplante Lärmschutzwand auf ihre Notwendigkeit und Dimensionierung überprüft werden. Sofern das Bauwerk tatsächlich notwendig sei, seien die negativen Auswirkungen mit einer an die empfindliche Landschaft angepassten Gestaltung zu minimieren. Zudem seien bei der Detailplanung Fachleute in einem wettbewerbsähnlichen Verfahren beizuziehen und es seien sämtliche im Ergänzungsbericht aufgelisteten Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen umzusetzen.

4.4. Bei der Frage der Landschaftsverträglichkeit des Vorhabens hat sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid im Wesentlichen auf das Gutachten der ENHK abgestützt und deren Beurteilung übernommen. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft eine angefochtene Verfügung grundsätzlich mit voller Kognition (Art. 49 VwVG), auferlegt sich aber praxisgemäss dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu prüfen sind und die Vorinstanz ihren Entscheid gestützt auf die Berichte von Fachbehörden gefällt hat. In diesen Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht primär zu klären, ob alle berührten Interessen ermittelt und beurteilt sowie ob die möglichen Auswirkungen des Projekts

bei der Entscheidfindung berücksichtigt wurden. Es untersucht daher lediglich, ob sich die Vorinstanz von sachgerechten Erwägungen hat leiten lassen und weicht nicht ohne Not von deren Auffassung ab. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist allerdings, dass es im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gibt und davon ausgegangen werden kann, dass die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-438/2009 vom 1. März 2011 E. 19.7 mit Hinweisen, A-6594/2010 vom 29. April 2011 E. 2; vgl. auch BGE 133 II 35 E. 3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 446c f.).

Hinzu kommt, dass dem ENHK-Bericht ein grosses Gewicht zukommt und nur aus triftigen Gründen vom Ergebnis der Begutachtung abgewichen werden darf, auch wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht (vorne E. 4.2.2).

4.4.1. Bezogen auf das Ausführungsprojekt kann dem Gutachten eine umfassende, differenzierte und nachvollziehbare Beurteilung der Auswirkungen auf die geschützten Objekte und der nötigen Auflagen entnommen werden. Im Bereich des Ostportals würde das Projekt zu nicht wieder rückgängig zu machenden, schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Kulturlandschaft und ökologisch wertvoller Kleinstrukturen führen, die ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hätte. Die ENHK hat das Projekt in diesem Bereich denn auch als schweren Eingriff in das BLN-Objekt beurteilt. Dass das Eingriffsinteresse – der Bau einer Nationalstrasse – auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung zurückgeht, wird vorliegend von keiner Seite in Frage gestellt, weshalb ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung grundsätzlich zulässig ist (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1A.185/2006 E. 7.1 mit Hinweisen). Als Folge davon hat die ENHK eine Prüfung im Hinblick auf eine grösstmögliche Schonung unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen vorgenommen. Dass die ENHK dabei eine räumlich differenzierte und anschliessend vergleichende Betrachtung vorgenommen und positive Auswirkungen des Projekts durch die Rückbaumassnahmen dem Eingriff im Portalbereich gegenübergestellt hat, ist an sich zulässig, soweit das Schutzgebot für das BLN-Objekt in seiner Gesamtheit nicht unterlaufen

wird (Urteil des Bundesgerichts 1A.185/2006 vom 5. März 2007 E. 6.6 mit Hinweis; vgl. vorne E. 4.2.1). Bezüglich des Gebots der grösstmöglichen Schonung des Gebiets im Bereich des östlichen Tunnelportals und des Anschlussbauwerks deutet das Gutachten aber darauf hin, dass die ENHK dem Vorhaben kritisch gegenübersteht. Sie äussert Bedenken gegen die Eingriffe und verlangt, die erforderlichen Einschnitte und die zu beanspruchenden Flächen seien nach Möglichkeit weiter zu minimieren und die Notwendigkeit und die Dimensionierung der geplanten Lärmschutzwand sei grundsätzlich noch einmal zu prüfen. Solche Umstände erlauben eine freiere Prüfung der Begutachtung (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-438/2009 vom 8. März 2011 E. 19.7).

4.4.2. Darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Bedeutung des Gutachtens. Denn darin hat sich die ENHK lediglich zum Ausführungsprojekt und nicht zu der möglichen Variante einer Tieferlegung der N5 geäussert. Vom Ergebnis des Gutachtens dürfte somit abgewichen werden, wenn sich herausstellen sollte, dass eine womöglich landschaftsschonendere Variante ausser Acht gelassen wurde und demzufolge begründete Zweifel an der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung bestehen sollten (vgl. BGE 125 II 591 E. 7d). Zwar verfügt die Vorinstanz beim Entscheid, welche von mehreren rechtskonformen und zweckmässigen Varianten umgesetzt werden soll, über einen Ermessensspielraum (vorne E. 4.1). Im Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 NHG geht es jedoch darum, im Falle einer unumgänglichen Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung unter mehreren möglichen Varianten jener den Vorzug zu geben, die mit Blick auf die Schutzziele die *grösstmögliche* Schonung des BLN-Objekts gewährleistet. Dadurch ist nicht nur der Eingriffs-, sondern auch der Ermessensspielraum der Entscheidbehörde wesentlich enger.

4.4.2.1 Vorliegend haben die ENHK und das BAFU am 29. Mai bzw. 11. Juni 2008 Zusatzabklärungen beantragt. Die ENHK verlangte unter anderem, die Wahl der technischen Lösung und des Standortes des Ostportals seien zu begründen. Weiter sei nachzuweisen, dass an diesem Standort die geringsten Auswirkungen auf das BLN-Objekt zu erwarten seien. Es sei zu prüfen, ob mit einer alternativen Trasseeführung für die Fussgänger und/oder den ganzen Langsamverkehr im Portalbereich eine Verringerung der Auswirkungen der Bauwerke erreicht werden könne. Zudem seien Visualisierungen zu erarbeiten, die Gestaltung der Portalbereiche und der Anschlüsse zu konkretisieren sowie Ersatzmassnahmen vorzuschlagen.

4.4.2.2 Auf Aufforderung der Vorinstanz reichte der Beschwerdegegner am 29. September 2008 einen Ergänzungsbericht zum Ausführungsprojekt sowie einen Zusatzbericht Natur- und Landschaftsschutz ein. Im Ergänzungsbericht (S. 7 f.) nahm der Beschwerdegegner zur alternativen Trasseeführung Stellung. Er hielt fest, dass die Langsamverkehrsführung gemäss Auflageprojekt die beste Lösung darstelle. Die Unterführung gewährleiste für Fussgänger und Velofahrende eine direkte, schnelle und sichere Verbindung. Dem Langsamverkehr stehe mit dem Uferweg eine attraktive Alternative zur Verfügung. Die gewählte Lösung könne mit den im Zusatzbericht aufgeführten gestalterischen Massnahmen landschaftsverträglich umgesetzt werden. Eine anlässlich der Begehung vom 23. Mai 2008 ins Auge gefasste alternative Langsamverkehrsführung um das Tunnelportal herum wäre keine gute Lösung, weil sie starke Steigungen für Velofahrende zur Folge hätte und wegen der Topografie zusätzliche Bauwerke (Stützmauern) notwendig wären, was aus gestalterischer Sicht nicht anzustreben sei. Im Zusatzbericht (S. 34) wird festgehalten, das Ostportal würde visuell und durch den Verlust von ökologisch wertvollen Kleinstrukturen und Lebensräumen eine massive Veränderung der wertvollen und geschützten Reblandschaft bewirken. Die Linienführung erscheine möglich, wenn die Einschnitte möglichst gering gehalten würden. Die heutige Qualität und das heutige Potential von fein strukturierten Lebensräumen müssten soweit möglich wieder hergestellt werden. Ziel sei es, dass das Bauwerk nach seiner Realisierung mindestens vom See her gesehen als fein, zurückhaltend und gut gestalteter Eingriff zu erleben sei und sich der Verlust des ökologischen Potentials und die Störung der wertvollen Kulturlandschaft in Grenzen halte (Zusatzbericht S. 35). Mit den vorgeschlagenen Projektoptimierungen im ökologischen Bereich und dem Gestaltungskonzept "Ökologie und Landschaftsarchitektur" würden die negativen Auswirkungen erheblich minimiert (Zusatzbericht S. 36).

4.4.2.3 Die Vorinstanz hat sich dieser Argumentation angeschlossen, das Ausführungsprojekt mit den von der ENHK und vom BAFU gestützt auf die Ergänzungen des Beschwerdegegners beantragten Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen genehmigt bzw. die bestmögliche Abstimmung des Projekts mit Flora, Fauna und Landschaftsbild in die Detailprojektierung verwiesen und eine alternative Linienführung im Portalbereich abgelehnt (Plangenehmigung S. 10, 44, 48 und 58 f.).

4.4.2.4 Im vorinstanzlichen Verfahren ist somit eine eingehende Auseinandersetzung mit dem eingereichten Ausführungsprojekt des Beschwerdegegners erfolgt und es wurden Optimierungsmöglichkeiten geprüft und angeordnet. Weiter wurde eine alternative Verkehrsführung für den Langsam- bzw. Veloverkehr im Sinne einer Überführung über die geplante Tunnelzufahrt der N5 geprüft und verworfen. Auf die im Einspracheverfahren aufgeworfene Frage, ob es nicht sinnvoller und umweltgerechter sei, das Anschlussbauwerk "auf den Kopf" zu stellen, indem die Lokalstrasse Nord über die abtauchende N5 geführt werde, wurde hingegen überhaupt nicht oder zumindest nicht aktenkundig eingegangen. Gemessen an den Schutzzielen des BLN-Objekts (vorne E. 4.3.1) und unter Berücksichtigung der erheblichen Beeinträchtigungen durch das Auflageprojekt im Bereich des Ostportals des Twanntunnels (vgl. vorne E. 4.3.1.2 und 4.4.2.2) stellt sich die Frage, ob mit der von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Variante die erforderlichen Einschnitte und die zu beanspruchenden Flächen kleiner wären als beim Ausführungsprojekt, die Lärmschutzmassnahmen geringer dimensioniert werden müssten und als Folge davon insgesamt eine bessere Schonung des BLN-Objekts erfolgen könnte. Zumindest das BAFU und das ASTRA lassen im Rahmen des Beschwerdeverfahrens durchblicken, dass die Variante landschaftsschonender sei bzw. sein könnte. Auch für das Bundesverwaltungsgericht lassen sich die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführenden nicht einfach von der Hand weisen. Weiter wurden bisher keine grundsätzlichen Einwände gegen die Machbarkeit der Tieferlegungsvariante vorgebracht und die Einwände, die gegen die im Ergänzungsbericht geprüfte Alternative vorgebracht wurden, lassen sich nicht auf die hier strittige Variante übertragen. Unter diesen Umständen ist es für das Bundesverwaltungsgericht nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz die Tieferlegungsvariante nicht prüfen liess. Ihr ist deshalb bei der Prüfung, welcher möglichen Variante mit Blick auf das Gebot von Art. 6 Abs. 1 NHG der grösstmöglichen Schonung des BLN-Objekts im Portalbereich der Vorzug zu geben ist, eine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und eine fehlerhafte Interessenabwägung vorzuwerfen.

4.5. Weil im Hinblick auf eine vergleichende Beurteilung der vorgeschlagenen Variante mit dem Ausführungsobjekt vertiefte Abklärungen erforderlich sind, erweist sich die Streitsache als nicht spruchreif. Da die Sachverhaltsvervollständigung und anschliessend erneute Interessenabwägung am besten durch die Vorinstanz unter Beizug der entsprechenden Fachbehörden erfolgt, rechtfertigt es sich, die

Angelegenheit ausnahmsweise an diese zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6594/2010 vom 29. April 2011 E. 8.2.3 mit Hinweisen).

4.6. Als Folge vorstehender Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist und die Plangenehmigung ist bezüglich des Ostportals Twanntunnel samt Anschlussbauwerk und Lärmschutzwand aufzuheben. Die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese die Machbarkeit und Landschaftsverträglichkeit der von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Variante – Tieferlegung der Tunnelzufahrt Ostportal Twann und Überführung des Lokal- und Langsamverkehrs auf der Höhenkote der heutigen Strasse – prüft. Hierzu hat die Vorinstanz im Hinblick auf einen Vergleich mit dem Ausführungsprojekt vom Beschwerdegegner eine Machbarkeitsstudie mit Kostenschätzung samt Projektskizzen und Visualisierungen ausarbeiten und die Dimensionierung der Lärmschutzwand überprüfen zu lassen, und bezüglich der Frage, welche Variante die grösstmögliche Schonung des BLN-Objekts ermöglicht, ein ergänzendes Gutachten von der ENHK einzuholen. Den Beschwerdeführenden und allenfalls neu Betroffenen ist das rechtliche Gehör zu gewähren und die einschlägigen Fachbehörden des Bundes sind beizuziehen. Anschliessend hat die Vorinstanz neu über das Ostportal Twanntunnel, das Anschlussbauwerk und die notwendigen Lärmschutzmassnahmen zu entscheiden.

5.
Die auf Fr. 2'000.- festzusetzenden Verfahrenskosten sind dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Den obsiegenden Beschwerdeführenden ist der geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten.

6.
Der unterliegende Beschwerdegegner hat den Beschwerdeführenden eine von Amtes wegen auf Fr. 6'000.- festzusetzende Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. und Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist und die Plangenehmigung wird bezüglich des Ostportals Twanntunnel samt Anschlussbauwerk und Lärmschutzwand aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an das UVEK zurückgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.- werden dem Kanton Bern auferlegt. Dieser Betrag ist dem Gericht mit beiliegendem Einzahlungsschein innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

Der von den Beschwerdeführenden geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aus der Gerichtskasse zurückzuerstatten. Hierzu haben sie dem Gericht ihre Kontonummer bekannt zu geben.

3.
Der Kanton Bern hat den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.- (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
– den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde; Beilage: Einzahlungsschein)
– die Vorinstanz (Ref-Nr._____; Gerichtsurkunde)
– das ARE
– das ASTRA
– das BAFU
– die ENHK

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Beat Forster Christian Kindler

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsmittelfrist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August 2011 (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 4. August 2011