Urteilskopf

119 Ib 458

50. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Oktober 1993 i.S. Verkehrsclub der Schweiz (VCS) und Mitbeteiligte gegen Kanton Basel-Stadt und Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Einsprache gegen Nationalstrassen-Ausführungsprojekt; Umweltverträglichkeitsprüfung.

Bindung der kantonalen Einsprachebehörde und des Bundesgerichts an den Netzbeschluss der Bundesversammlung (E. 6a).

Verkehrsprognose und flankierende Massnahmen (E. 8d).

Berücksichtigung des kantonalen Umweltschutzrechtes im Einspracheverfahren (E. 10).

Kostenrisiko im bundesgerichtlichen Verfahren (E. 15).

Regeste (fr):
Opposition au projet définitif d'une route nationale; étude de l'impact sur l'environnement.

Les autorités cantonales et le Tribunal fédéral sont liés par l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (consid. 6a).

Estimation du trafic; mesures accessoires à la réalisation de l'ouvrage (consid. 8d).

Application du droit cantonal sur la protection de l'environnement dans la procédure d'opposition (consid. 10).

Risque d'encourir des frais dans la procédure devant le Tribunal fédéral (consid. 15).

Regesto (it):
Opposizione al progetto definitivo di una strada nazionale; esame dell'impatto sull'ambiente.

Le autorità cantonali e il Tribunale federale sono vincolati dal decreto federale concernente la rete delle strade nazionali (consid. 6a).

Stima del traffico e misure accessorie per la realizzazione dell'opera (consid. 8d).

Applicazione del diritto cantonale sulla protezione dell'ambiente nella procedura di opposizione (consid. 10).

Rischio di esporsi a spese nella procedura davanti al Tribunale federale (consid. 15).

Sachverhalt ab Seite 459

Mit Beschluss vom 2. Februar 1992 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt das Ausführungsprojekt N2 Nordtangente, Abschnitt 4, Horburg, und entschied gleichzeitig über die gegen das Projekt erhobenen Einsprachen. Gegen diesen Entscheid haben verschiedene Anwohner und Organisationen Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und unter anderem verlangt, dass die durch die Stadt Basel führende Nordtangente in einen durchgehenden, den Rhein unterquerenden Tunnel gelegt werde und zusätzliche Abklärungen über den zu erwartenden Neuverkehr getroffen würden. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

6. a) Wie bereits in der Sachverhaltsdarstellung erwähnt, ist entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer mit dem Netzbeschluss der Bundesversammlung vom 21. Juni 1960 (AS 1960 S. 872, SR 725.113.11) nicht nur über Anfangs- und Endpunkt des fraglichen Autobahnabschnitts, sondern auch darüber entschieden worden, dass dieser zwischen dem Anschluss an die französische Autobahn und dem Anschluss Hagnau als Expressstrasse erster Klasse erstellt werden soll. Eine Änderung dieser Klassierung gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des Netzbeschlusses ist nicht erfolgt. Die städtischen Expressstrassen oder Stadtautobahnen dienen aber nicht nur dem Durchgangsverkehr, sondern haben auch die Funktion von Zubringerstrassen ins Stadtinnere zu erfüllen (vgl. Botschaften des Bundesrates über die Festlegung des Nationalstrassennetzes vom 5. Februar 1960 und betreffend die Überprüfung von Nationalstrassenstrecken vom 17. Dezember 1984, BBl 1960 I S. 617, 628 f., 1985 I S. 534, 546 ff.). Diese Autobahnart setzt demnach zwingend Anschlüsse im Einzugsbereich der Stadt voraus. Mit dem Netzbeschluss ist somit bereits endgültig darüber entschieden worden, dass eine mit dem Lokalstrassennetz verbundene Stadtautobahn erstellt werden muss. An diesen Entscheid der Bundesversammlung sind sowohl die kantonalen Instanzen wie auch - aufgrund von Art. 11 NSG (SR 725.11) in Verbindung mit Art. 114bis BV - das Bundesgericht als Verwaltungsgerichtshof gebunden. Der Regierungsrat hätte deshalb ein Ausführungsprojekt, das eine durchgehende Verbindung zwischen der Landesgrenze und der Einfahrt in die Osttangente ohne Anschlüsse an das städtische Strassennetz vorsehen würde, ohne vorgängige Änderung der Nationalstrassen-Klassierung

durch die Bundesversammlung oder den Bundesrat gar nicht genehmigen dürfen. Und dem Bundesgericht ist im vorliegenden Einspracheverfahren ein Eintreten auf alle Rügen verwehrt, die sich entweder gegen die Klassierung des umstrittenen Strassenabschnitts selbst richten oder mit denen geltend gemacht wird, das angefochtene Ausführungsprojekt verhindere die weitaus bessere Lösung einer durchgehenden Tunnelverbindung.

8. d) Gegen die angeordneten flankierenden Massnahmen wenden die Beschwerdeführer ein, diese seien ungenügend und müssten durch konkrete Verkehrsflächenreduktionen ergänzt werden. Überdies müsse die Thematik der Induzierung von Neuverkehr und dessen Auswirkungen einer weiteren Untersuchung, möglichst durch einen unabhängigen Experten, unterzogen werden. Was die Kritik an der Verkehrsprognose des Umweltverträglichkeitsberichts betrifft, so kann nach bundesgerichtlicher Praxis angesichts der Rechtslage auf eine solche nicht oder nur beschränkt eingegangen werden (vgl. BGE 117 Ib 425 E. 7 S. 436). Immerhin sei auf folgendes hingewiesen: Die Umweltschutzfachstellen des Kantons Basel-Stadt haben in ihrer Stellungnahme zum Umweltverträglichkeitsbericht selbst eingeräumt, es sei ernüchternd, festzustellen, dass die Frage, inwieweit eine

Autobahn vorhandenen Verkehr kanalisiere und inwieweit sie Neuverkehr anziehe, nach heutigem Wissensstand blosse Spekulation bleiben müsse. Damit habe man sich bei der Beurteilung der Umweltauswirkungen von Autobahnen abzufinden. Die von der Bauherrschaft verfochtene These, wonach der induzierte Neuverkehr in den Prognosen voll berücksichtigt werde, könne ebensowenig bewiesen werden wie das Gegenteil. In dieser "Pattsituation" bleibe nur die Forderung nach Erfolgskontrolle sowie nach weiteren Lenkungsmassnahmen für den Fall, dass die reale Verkehrsentwicklung mit der prognostizierten nicht übereinstimme. Dieser Einschätzung der baselstädtischen Fachstelle ist vom BUWAL nicht widersprochen worden; das Bundesamt hat vielmehr einen Antrag auf nochmalige Untersuchung des zu erwartenden Neuverkehrs als nicht zweckmässig bezeichnet. Wenn der Regierungsrat unter dem Eindruck dieser Ausführungen schliesslich zur Auffassung gelangt ist, eine Expertise über die Frage der Induktion von Neuverkehr durch die Nordtangente könne wohl keine weitere Klärung bringen, hat er damit jedenfalls kein Bundesrecht verletzt.
Soweit in den Beschwerden vorgebracht wird, dass gezielte und konkrete Verkehrsflächenreduktionen verfügt werden müssten, verlangen die Beschwerdeführer offensichtlich zu viel. Dass die

BGE 119 Ib 458 S. 461

Verkehrsflächen als Folge des Baus der städtischen Expressstrasse zwingend andernorts verringert werden müssten, lässt sich weder aus dem Umweltschutzrecht noch aus der für den Kanton Basel-Stadt geltenden Massnahmenplanung ableiten. Der Regierungsrat ist mit den verfügten Auflagen betreffend Luftreinhaltung und flankierende Massnahmen schon ausserordentlich weit gegangen. Mehr kann nicht gefordert werden.

10. Der VCS und der Schweizer Heimatschutz machen weiter geltend, gemäss § 47 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991 hätten die Umweltschutzfachstellen des Kantons im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung auch darüber zu befinden, ob die geplante Anlage den kantonalen Vorschriften über den Umweltschutz entspreche. Eine solche Prüfung habe nicht stattgefunden. Ausserdem habe sich der Kanton nach § 13 USG BS dafür einzusetzen, dass die Verkehrsemissionen insgesamt stabilisiert und vermindert würden. Diesem Auftrag seien die kantonalen Behörden ebenfalls nicht nachgekommen. Die von den Beschwerdeführern angerufenen Bestimmungen aus dem Umweltschutzrecht des Kantons Basel-Stadt stellen Ausführungsvorschriften zum eidgenössischen Umweltschutzgesetz dar. Sie führen namentlich die Art. 11 und 12 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) näher aus und sind als kantonale Emissionsbegrenzungsvorschriften zu verstehen, welche die Kantone gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG erlassen dürfen. Wegen des engen Zusammenhanges zum Umweltschutzgesetz des Bundes ist ihre Einhaltung im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen (BGE 118 Ib 11 E. 1a mit Hinweisen). Was zunächst die Bestimmung von § 47 USG BS über den Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung betrifft, so ergibt sich dieser nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes bereits aus Art. 3 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011) (BGE 116 Ib 50 E. 4d S. 60). Danach hat die Prüfung, ob das Vorhaben den Vorschriften über den Umweltschutz entspreche (Art. 18 Abs. 1 UVPV), umfassend zu sein und muss vor allem auch den Anliegen der Raumplanung und anderen Interessen Rechnung tragen, die zum Teil im kantonalen Recht umschrieben werden. Im vorliegenden Einsprache- und Genehmigungsverfahren wurden diese Anforderungen des kantonalen Rechts durchaus beachtet und sind die entsprechenden Ergebnisse in die angefochtenen Entscheide eingeflossen. Das gilt etwa für die Auflagen im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Baulärm. Auch die

BGE 119 Ib 458 S. 462

gemäss Luftreinhalteplan beider Basel angeordneten Massnahmen stützen sich teilweise auf kantonales Recht. Weiter wurden die kantonalrechtlichen Vorschriften über den Gewässerschutz beigezogen. Die Rüge, der Regierungsrat habe das kantonale Umweltschutzrecht nicht berücksichtigt, geht daher fehl. Sie ist übrigens derart pauschal erhoben worden, dass mit gutem Grund auch nicht hätte darauf eingetreten werden können. Zur Bestimmung von § 13 USG BS ist festzuhalten, dass diese gegenüber den kraft Bundesrechts geltenden Umweltschutzvorschriften nichts materiell Weitergehendes enthält. Sie stellt eine auf Emissionsbeschränkung ausgerichtete Zielvorschrift dar, welcher der Regierungsrat in den angefochtenen Entscheiden, soweit im Lichte der gemäss Art. 5 NSG vorzunehmenden Interessenabwägung möglich, nachgekommen ist. Der Vorwurf der Verletzung kantonalen Rechts ist daher zurückzuweisen.

15. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind somit in vollem Umfang abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Trotz dieses Verfahrensausgangs sind die bundesgerichtlichen Kosten der Regel von Art. 116 des Bundesgesetzes über die Enteignung (SR 711) entsprechend dem Kanton Basel-Stadt zu belasten. Allerdings ist mit Rücksicht auf das vollständige Unterliegen der Beschwerdeführer von der Zusprechung einer Parteientschädigung abzusehen. Von Bedeutung ist hiebei, dass es den meisten der Beschwerdeführer schon an der Legitimation mangelt und dass eine Vielzahl von Argumenten und Rügen vorgebracht worden ist, die das Bundesgericht namentlich im Urteil vom 11. Juni 1991 betreffend das Ausführungsprojekt N2, Nordtangente, Schlachthofverbindung (BGE 117 Ib 285), bereits eingehend geprüft und behandelt hat. Sollten in späteren die Nordtangente betreffenden Verfahren erneut dieselben Fragen aufgeworfen werden, müsste sogar in Betracht gezogen werden, den Beschwerdeführern die Verfahrenskosten zu überbinden. Soweit hier Private als Beschwerdeführer auftreten und als beschwerdebefugt gelten können, ist im übrigen zu berücksichtigen, dass sie nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten sind.