

Zur Bindungswirkung des Generellen Projekts

Die grundlegenden Entscheide über die allgemeine Linienführung und Klassierung der einzelnen Nationalstrassen werden von der Bundesversammlung getroffen. Nach diesen Festlegungen sind die Nationalstrassen in generellen Projekten zu planen, aus denen insbesondere die ober- und unterirdische Linienführung der Strassen, die Anschlussstellen, die Kreuzungsbauwerke und die Anzahl Fahrspuren ersichtlich sein müssen. Generelle Projekte werden den interessierten Kantonen zu unterbreitet und sodann vom Bundesrat genehmigt. Sie bilden in der Folge die Grundlage für die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte, die Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werks samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien zu geben haben. Die Ausführungsprojekte werden im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens öffentlich aufgelegt und können demnach Gegenstand von Einsprachen sein.

Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass die Planung tief in die Sechzigerjahre des letzten Jahrhunderts zurückreicht. Bereits im Jahre 1965 erfolgte die Genehmigung des generellen Projektes Kantonsgrenze Neuenburg/Bem Biel West. 1981 genehmigte der Bundesrat sodann das generelle Projekt Umfahrung Ligerz und 1991 das neue generelle Projekt der Umfahrung Twann. Im Weiteren beschloss der Bundesrat 1972, 1974 und 1976 Umklassierungen der N 5 im Abschnitt Biel West Yverdon Süd (Anschluss an die N 1).

Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Bindungswirkung von derart alten Planungen zutreffend festgehalten:

«Es wäre geradezu stossend und nicht im Sinne des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers, wenn allenfalls angezeigte Verbesserungen, sei es in Bezug auf den Landschaftsschutz oder in Bezug auf die technische Realisierbarkeit, die sich im Laufe dieser grossen Zeitspanne ergeben, von vornherein nicht zu berücksichtigen wären bzw. stets eine Anpassung des generellen Projekts bedürften (vgl. BGE 112 Ib 543 E. 3).» (vgl. A-5870/2014).

Es ist somit unbestritten, dass Planungen, die nicht mehr in die Zeit passen, nicht auf Jahrzehnte unverändert weitergeführt werden können. Vielmehr ist offensichtlich, dass ein solches Vorgehen geradezu rechtswidrig wäre.

Zur Bindungswirkung des genehmigten Projekts

Für den unterirdischen Abschnitt des Twanntunnels liegt seit dem 4.10.2010 ein genehmigtes Projekt vor. Die Frage ist, wie weit diese Genehmigung Bindungswirkungen zu entfalten vermag.

- a) Im Hinblick auf die generelle Planung der Strassenverbindung zwischen Biel und Neuenburg

- b) Im Hinblick auf das Ostportal
- c) Im Hinblick auf den Bauinstallationsplatz

Die Bindungswirkung des **Genehmigungsentscheids vom 4.10.2010** Im Hinblick auf die generelle Planung der Strassenverbindung zwischen Biel und Neuenburg kann im Lichte des zum Generellen Projekt Gesagten nicht als absolut beurteilt werden. Dies umso mehr, als wir uns heute, anders als 2010 in einer Zeit von in der breiten Öffentlichkeit diskutierten «Verkehrswende», teilweise zusammen gedacht mit der «Klimawende» befinden und es offensichtlich ist, dass die Anforderung des mobilen Verkehrs an die Strasseninfrastruktur sich durch Elektrifizierung und Digitalisierung gegenüber jenen, die in den Sechzigerjahren des letzten Jahrhunderts formuliert wurden, drastisch ändern werden. Zudem ist zu beachten, dass das Primat der Anforderungen des automobilen Individualverkehrs in der Verkehrsplanung nicht mehr zu schützen ist, wenn dadurch gleichzeitig andere schützenswerte Rechtsgüter in nicht hinnehmbarer Weise beeinträchtigt werden. Aus diesem Grund ist zumindest fraglich, inwieweit heute Beschlüsse als verbindlich gelten sollen, die unter vollständig anderen Rahmenbedingungen ergangen sind.

In Bezug auf das **Ostportal** an sich ist klar, dass der Genehmigungsentscheid vom 4.10.2010 keine Bindungswirkung entfaltet hat, sonst wären die anschliessenden Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ausgeschlossen gewesen. Die aufgelegten Pläne zeigen nun erstmals im Detail, wie diese Gestaltung vorgenommen werden soll und diese Planung muss Gegenstand eines Einspracheverfahrens sein können.

In Bezug auf den **Baustelleninstallationsplatz** ist festzuhalten, dass eine Planung, die über die Belastung der betroffenen Grundstücke, der Nachbarschaft und weiterer Personen Auskunft gibt, erst mit der öffentlichen Auflage der Pläne für das Ostportal konkretisiert und allgemein bekannt wurden. Dabei ist zu beachten, dass dieser Installationsplatz nicht nur ein oder zwei Jahre gebraucht wird, sondern, wenn die Arbeiten am Tunnel planmässig vorangehen können, für mindestens zehn Jahre. Die durch die Baustellenplanung verursachten Beeinträchtigungen müssen daher, vollständig unabhängig von der Bindungswirkung allfälliger vorangehender Entscheide, selbständig angefochten werden können.

Zur Frage der Legitimation

Das UVEK will nebst den betroffenen Grundeigentümern, also denjenigen, die vollständig oder wenigstens für die Zeit des Baus enteignet werden sollen, in schematischer Weise bloss diejenigen Nachbarn zur Einsprache zulassen, deren Liegenschaften sich im Umkreis bis zu rund 100 m befinden.

Zunächst ist festzuhalten, dass selbst wenn die 100 m hier angewendet werden dürften, was, wie nachfolgend zu zeigen ist, nicht der Fall sein kann, die Frage gestellt werden muss, ab wo 100 m oder eine beliebige andere Distanz zu rechnen wären. Beim bestrittenen Vorhaben geht die räumliche Einwirkung nicht nur vom Portal und der Absenkung der Tunneleinfahrt aus, sondern insbesondere auch um die mehr als 10 Jahre dauernde Baustelleninstallation, und daher müsste jegliche **Distanz**, sollte diese Pauschalisierung zulässig sein und würde es sich um ein normales Vorhaben handeln, **ab dem Projektperimeter samt Installationsplatz gemessen** werden. Nun handelt es sich hier aber um ein **UVP-pflichtiges Vorhaben**.

Ein ordentlicher UVB müsste, und das ist hier versäumt worden, detailliert aufzeigen, in welchem Perimeter mit Einwirkungen wie Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht gerechnet werden muss und wenigstens alle Personen innerhalb dieses Perimeters müssen zur Einsprache zugelassen werden.

Empfohlen wird, die Unterlagen als unvollständig zurückzuweisen:

ANTRAG

Die Baugesuchsunterlagen seien insofern zu ergänzen, dass neu in räumlicher Hinsicht klar aufgezeigt werden kann, welche Liegenschaften durch das Vorhaben inkl. Bauinstallationsplatz zusätzlichen Emissionen wie etwa Lärm, Staub, weiteren Luftverunreinigungen Erschütterungen, Licht etc. sowie bezüglich Sicherheit in ihrer Anbindung an den Langsamverkehr beeinträchtigt werden.

BEGRÜNDUNG

Da die publizierten Gesuchsunterlagen, insbesondere der UVB, keine detaillierten Aussagen darüber treffen, welche Liegenschaften in welchem Umfang in der Bau- und Betriebsphase welche zusätzlichen Einwirkungen zu erdulden haben, müssen sie als unzureichend zurückgewiesen werden. Es ist den einzelnen Einsprechenden nicht zuzumuten, im Rahmen eines kurzen Einspracheverfahrens aus tausenden von Seiten diejenigen Informationen herauszulesen, die es ihnen erlauben, den Nachweis zu erbringen, in welchem Umfang sie in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht durch das Vorhaben belastet werden. Eine Glaubhaftmachung muss daher, wenigstens auf der Ebene der Einsprache, genügen.

Das UVEK bezieht sich bei der angedrohten Aberkennung der Einsprachelegitimation einerseits auf den Entscheid, andererseits auf 133 II 249). Das Bundesgericht hält in 1C_101/2016 fest. «Wer zur Beschwerde ans Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG); die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss grundsätzlich mindestens die Rügen nach den Art. 95-98 BGG prüfen können (Art. 111 Abs. 3 BGG).», und ferner «Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat ..., durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist ... und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat ... Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 136 II 281 E. 2.2 mit Hinweisen).»

In Bezug auf die Distanz schreibt das Bundesgericht: «Ein Kriterium für die Beurteilung der Beschwerdebefugnis ist die räumliche Distanz der Liegenschaft bzw. des Mietobjekts eines Beschwerdeführers zum umstrittenen Bauvorhaben, wobei es nicht auf abstrakt bestimmte Distanzwerte ankommt.» Die Distanz ist somit nur ein

mögliches Kriterium und auch der Wert von 100m ist keiner, der sich für jedes Vorhaben einfach abstrakt bestimmen liesse. Das Bundesgericht stellt ausdrücklich fest, dass *«bei grossflächigen Immissionen ein sehr weiter Kreis Betroffener zur Beschwerdeführung legitimiert sein kann»*.

Zur Legitimation erforderlich ist zudem, dass der Beschwerdeführer bzw. Einsprecher praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht, ein schutzwürdiges Interesse, das die Legitimation begründet, liege insbesondere dann vor, *„wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann“* (BGE 133 II 249).

Es erweist sich somit sogar in Bezug auf die vom UVEK selbst angeführten Entscheide, dass ein pauschaler Verweis auf eine Distanz von 100 m nicht zulässig ist, um die Legitimation auszuschliessen. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob und in welchem Umfang rechtlich schützenswerte Interessen durch ein angefochtenes Vorhaben verletzt sind und ob die Zuerkennung der Legitimation zu einer Besserstellung der tatsächlichen und rechtlichen Situation der Einsprechenden führen würden.

In einem neueren Entscheid, den das UVEK nicht aufführt, stellt das Bundesgericht nochmals klar, dass *«Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen wie Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft.»* (1C_107/2018). Massgeblich ist somit die Beziehungsnähe und nicht etwa die Nähe zur geplanten Baute oder zum Perimeter des Bausinstallationsplatzes.

Eine solche Beziehungsnähe kann insbesondere auch dort gegeben sein, wo aus den Baugesuchsunterlagen ersichtlich wird, dass die spezifische Organisation der Baustelle dazu führt, dass **an Orten, die auch weit von der geplanten Baute entfernt** sind, rechtlich schützenswerte Interessen tangiert sind, beispielsweise, wenn jemand plötzlich zusätzliche 35'000 Lastwagenfahrten erdulden muss. Hier ist die Betroffenheit für alle Anwohnenden an der gesamten Strecke gegeben.

Abschliessend sei noch etwas zum generellen Charakter der Einsprachen festgehalten. Das ASTRA selbst bezeichnet die Möglichkeit, in diesem Verfahren Einsprache zu erheben, als Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung. Es liegt damit nicht grundlegend falsch, denn in der Tat ist zwischen der Beschwerde, die auf einer materiellen und/oder formellen Beschwerde basiert, und einer Einsprache zu unterscheiden. Die Einsprache ist insofern ein Mitwirkungsinstrument, als sie vor Erlass einer erstinstanzlichen Verfügung erfolgt und es der entscheidberufenen Behörde ermöglicht, einen Entscheid *«en connaissance des causes»*, also unter Berücksichtigung aller für die Entscheidungsfindung massgeblichen Umstände und Argumente zu treffen. Allein aus diesem Grunde kann es nicht opportun sein, die Einsprachebefugnisse zu stark zu begrenzen.