



Urteil vom 14. April 2020

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiberin Pascale Schlosser.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA
3003 Bern,

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

Gegenstand

N04.06 Sicherheitsstollen Tunnel Fäsenstaub.

Sachverhalt:**A.**

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) reichte am 21. Oktober 2014 das Ausführungsprojekt „N04.06 Sicherheitsstollen Tunnel Fäsenstaub“ beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein und ersuchte um dessen Genehmigung.

Das Ausführungsprojekt sieht den Bau eines ca. 1'500 m langen Sicherheitsstollens vor. Dieser soll gemäss den Gesuchsunterlagen parallel zum bestehenden Strassentunnel Fäsenstaub verlaufen und mit dem Fahrraum über neun Querverbindungen (Notausgänge), welche im Abstand von je rund 150 m erstellt werden sollen, verbunden sein. Der geplante Sicherheitsstollen liegt im innerstädtischen Raum und unterquert Wohn- und Arbeitsquartiere der Stadt Schaffhausen. Er soll zudem im Profil eines zukünftigen Tunnels Fäsenstaub II liegen.

B.

Während der öffentlichen Planaufgabe gingen beim UVEK diverse Einsprachen ein, darunter eine Eingabe von A. _____ mit folgenden Anträgen:

"1. Verlegung der Querverbindung in Richtung (...) Grundbuch Nr. (...) oder in Richtung Bereich Grundbuch Nr. (...) Grenze Grundstück Nr. (...).

2. Linienführung Sicherheitsstollen ausserhalb des Grundstücks Nr. (...) und (...) Nr. (...)."

Zur Begründung ihrer Anträge führte sie im Wesentlichen aus, der geplante Bau der Querverbindungen und des Sicherheitsstollens sei mit erheblichem Baulärm und Erschütterungen verbunden.

C.

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 24. Mai 2019 bewilligte das UVEK das Plangenehmigungsgesuch des ASTRA unter verschiedenen Auflagen und wies die von A. _____ gestellten Anträge ab.

D.

Gegen diese Verfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 25. Juni 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, ihre Einsprache sei gutzuheissen. Seit 2013 leide sie unter den Geräuschen des Fäsenstaubtunnels. Insbesondere in der Nacht könne sie zeitweise nur wenig schlafen. Des Weiteren beantragt A. _____, es sei der Zustand

ihres Grundstücks vor Baubeginn und nach Vollendung der Bauarbeiten aufzunehmen sowie ein Rissprotokoll zu erstellen.

E.

Mit Schreiben vom 4. Juli 2019 teilte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht mit, sie könne der Beschwerdeführerin nach Absprache mit dem ASTRA verbindlich zusichern, dass auch bei ihrer Liegenschaft an der (...) Zustandserfassungen und Rissprotokolle erstellt würden.

F.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 8. August 2019 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie auf ihre Ausführungen in der angefochtenen Verfügung vom 24. Mai 2019.

G.

Mit Stellungnahme vom 8. August 2019 beantragt das ASTRA, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit sie nicht als gegenstandslos abzuschreiben sei. Zur Begründung führt es aus, die Beschwerdeführerin habe vor der Vorinstanz keinen Antrag auf Erstellung eines Rissprotokolls und einer Zustandsaufnahme gestellt, weshalb auf diese Anträge nicht einzutreten sei. Im Weiteren verweist das ASTRA auf die angefochtene Verfügung und ihre im Rahmen des Einspracheverfahrens eingereichte Stellungnahme vom 20. Mai 2015.

H.

Mit Verfügung vom 24. September 2019 stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass keine weiteren Eingaben eingereicht wurden.

I.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird – soweit entscheidungswesentlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und unter anderem die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG). Das UVEK ist eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG. Es entschied über das Gesuch des ASTRA vom 21. Oktober 2014 im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 27 ff. des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11) mittels Verfügung im Sinne des VwVG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht ersichtlich (Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2

1.2.1 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens nur verengen. Er darf hingegen weder erweitert noch qualitativ verändert werden. Richtet sich die Beschwerde gegen eine im Infrastrukturbereich ergangene (bundesrechtliche) Plangenehmigungsverfügung, gilt die Besonderheit, dass die beschwerdeführende Partei nicht über die im Rahmen des Einspracheverfahrens gestellten Begehren hinausgehen oder diese qualitativ verändern darf. Sämtliche Begehren bzw. Einwände gegen das Auflageprojekt müssen zumindest sinngemäss bereits innerhalb der Auflagefrist im Einspracheverfahren erhoben werden und können im Beschwerdeverfahren nicht mehr nachgetragen werden (vgl. Art. 27d NSG). Damit ist gewährleistet, dass im Interesse der Konzentration der Entscheidverfahren alle Einwände gesamthaft geprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfließen können (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz

über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2591, S. 2620 und 2634; BGE 133 II 30 E. 2.1 ff.; BVGE 2016/13 E. 1.3.4).

1.2.2 Die Beschwerdeführerin beantragte vor der Vorinstanz ausschliesslich die Verschiebung des Sicherheitsstollens sowie einer Querverbindung. Die mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gestellten Begehren um Erstellung eines Rissprotokolls und einer Zustandsaufnahme bildeten hingegen nicht Gegenstand ihrer Einsprache und sie können demzufolge auch nicht Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bilden. Auf diese Beschwerdebegehren ist demnach von vornherein nicht einzutreten. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin indes in Absprache mit dem ASTRA verbindlich zugesichert, dass ein Rissprotokoll und eine Zustandsaufnahme erstellt werden (vgl. Sachverhalt E.).

1.3 Im Übrigen geben weder die Legitimation (Art. 48 Abs. 1 VwVG) noch die weiteren formellen Beschwerdevoraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) Anlass zu Bemerkungen. Demnach ist – unter Vorbehalt der zuvor erwähnten Einschränkung (E. 1.2) – auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat und darf sich auch seinerseits weitgehend auf die Meinung der Fachstellen stützen. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist, dass im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorliegen und davon ausgegangen werden kann, die Vorinstanz habe die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen (BGE 133 II 35 E. 3 und BGE 142 II 451 E. 4.5.1; Urteil des BVGer A-2587/2018 vom 20. Februar 2019 E. 2).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, eine der geplanten Querverbindungen würde stellenweise nur ca. 8 m entfernt von ihrem Haus gebaut werden. Es sei mit erheblichem Baulärm und Erschütterungen zu rechnen, weshalb sie eine Verlegung der Querverbindung in Richtung (...) (Grundstück Nr. [...]) oder in Richtung der Grundstücke Nr. (...) und (...) zur Grenze des Grundstücks Nr. (...) beantrage. Dasselbe gelte für den Bau des Sicherheitsstollens, welcher im vorderen Bereich der Grundstücke Nr. (...) und (...) erstellt werden solle. Obwohl die Distanz zu ihrem Haus in diesem Fall etwas grösser sei, sei kaum mit geringerem Baulärm zu rechnen. Die Linienführung des Sicherheitsstollens sei daher so abzuändern, dass diese ausserhalb der Grundstücke Nr. (...) und (...) zu liegen komme.

3.1 Im Rahmen der Gesuchsprüfung hat die Genehmigungsbehörde (u.a.) die verschiedenen Einwände gegen das Projekt und alle zur Diskussion gestellten Varianten zu beurteilen. Zieht sie keine Varianten zum eingereichten Projekt in Betracht, liegt eine fehlerhafte Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor. Der Vergleich verschiedener Lösungen ist allerdings nur dann angezeigt, wenn die einander gegenübergestellten Varianten echte Alternativen, das heisst realistisch und einigermaßen ausgereift sind. Nicht verlangt werden kann zudem, dass alle in Betracht kommenden 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. 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 (vgl. zum Ganzen BGE 139 II 499 E. 7.3.1; Urteil des BGer 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7; Urteile des BVGer A-7748/2015 vom 29. November 2017 E. 4.2.1, A-5641/2016 vom 18. Mai 2017 E.5.2, A-6015/2015 vom 10. Januar 2017 E. 11.2, A-817/2010 vom 16. Februar 2011 E. 6.2.1).

3.2

3.2.1 In Bezug auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf Verlegung der Querverbindung legte das ASTRA in seiner Stellungnahme vom 20. Mai 2015 dar, dass die Lagen der Querverbindungen durch die Lagen der Fluchttüren definiert würden, welche wiederum durch eine umfassende Risikoanalyse bestimmt worden seien. Gemäss dieser Risikoanalyse seien die Fluchttüren in regelmässigen Abständen von 150 m anzuordnen.

3.2.2 Die Vorinstanz bestätigt in der angefochtenen Verfügung, dass die Fluchttüren alle 150 m zu erstellen seien. Die fragliche Fluchttüre mit Querverbindung zum Sicherheitsstollen befinde sich ziemlich exakt 150 m vom (...) entfernt. Eine Verschiebung der Querverbindung in die gewünschte Richtung könne bestenfalls um einige Meter erfolgen. Dies habe auf die Immissionen der Beschwerdeführerin jedoch kaum Auswirkungen.

3.2.3 Wie das ASTRA und die Vorinstanz zu Recht ausführen, sind die Fluchtwege gemäss einer durchgeführten Risikoanalyse in regelmässigem Abständen von 150 m anzuordnen (vgl. "Kurzbericht nach Störfallverordnung" vom 6. Dezember 2013 S. 24 f.). Eine Verschiebung der fraglichen Querverbindung in den Bereich (...) oder in Richtung der Grundstücke Nr. (...) und (...) zur Grenze des Grundstücks Nr. (...) – wie sie die Beschwerdeführerin zwecks Vermeidung übermässig befürchteter Immissionen verlangt – hätte zur Folge, dass der Maximalabstand von 150 m zum (...) bzw. der Querverbindung (...) überschritten würde. Eine Verlegung der Querverbindung ist daher aus Sicherheitsgründen ausgeschlossen. Zudem ist zu bedenken, dass die Verschiebung der Querverbindung von Neubetroffenen allenfalls angefochten werden würde, welche ihrerseits Einwände gegen die Lage der Querverbindung geltend machen würden. Unter Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte wäre eine Verschiebung höchstens – wie die Vorinstanz zu Recht festhält – um einige wenige Meter denkbar. Gemäss der fachkundigen Einschätzung des UVEK würde eine solche geringfügige Verschiebung jedoch kaum Auswirkungen auf die Immissionen bei der Beschwerdeführerin zeitigen. Eine Projektänderung erscheint vor diesem Hintergrund daher nicht als zweckmässig.

3.3

3.3.1 In Bezug auf den zweiten Antrag der Beschwerdeführerin auf Verschiebung des Sicherheitsstollens hielt das ASTRA in seiner Stellungnahme vom 20. Mai 2015 fest, die projektierte Linienführung des Sicherheitsstollens sei unter Berücksichtigung der erforderlichen Baumethode infolge der vorhandenen Geologie, der notwendigen Überdeckung für das Tunnelbauwerk und der maximalen Neigung der Querstollen sowie der maximalen Neigung zum Portal festgelegt worden. Als weitere Kriterien seien sodann der minimale Abstand zum Grundwasser, der Einfluss des Sicherheitsstollens auf den bestehenden Tunnel (Veränderung Gebirgsdruck) sowie der haushälterische Umgang mit finanziellen Mitteln miteinbezogen worden. Zudem berücksichtige das Projekt auch den Bau der zweiten Röhre des Tunnels Fäsenstaub. Eine Linienführung ausserhalb des Grundstücks Nr. (...) könne aus technischen Gründen nur durch eine Vergrößerung des Abstandes vom bestehenden Tunnel Fäsenstaub zum geplanten Sicherheitsstollen erreicht werden. Dies hätte längere Querverbindungen sowie eine geringere Überdeckung im Bereich des Sicherheitsstollens und somit technische Erschwernisse, höhere Risiken, längere Bauzeiten und höhere Baukosten zur Folge.

3.3.2 Die Vorinstanz hielt in der Plangenehmigungsverfügung fest, dass eine Verschiebung des Sicherheitsstollens aus den vom ASTRA genannten Gründen nicht zweckmässig sei. Es sei zudem zu berücksichtigen, dass sich der Sicherheitsstollen im Korridor des vom Bundesrat bereits genehmigten generellen Projekts für einen zweiten Tunnel Fäsenstaub befinde. Eine Verlegung hätte demnach zu Folge, dass allenfalls bereits nach wenigen Jahren nach der Realisierung statt einer Vergrößerung des bestehenden Sicherheitsstollens ein neuer Tunnel gebaut werden müsste.

3.3.3 Aufgrund der Darlegungen des ASTRA und der Vorinstanz wäre eine Verschiebung des Sicherheitsstollens mit erheblichen Nachteilen behaftet, die einer Projektänderung entgegenstehen. Diese Darlegungen erscheinen nachvollziehbar und plausibel. Die Beschwerdeführerin setzt sich in ihrer Beschwerde mit dieser Argumentation nicht auseinander und legt nicht dar, inwiefern diese nicht zutreffen sollte. Mit ihrem Einwand, aufgrund der projektierten Linienführung sei mit erheblichem Lärm und Erschütterungen zu rechnen, vermag sie den Entscheid der Vorinstanz nicht in Zweifel zu ziehen. Das Bundesverwaltungsgericht sieht daher keine Veranlassung, sich über die überzeugenden Ausführungen des ASTRA und der Vorinstanz hinwegzusetzen.

3.4 Im Übrigen sind auch von Seiten des BAFU als Umweltfachbehörde diesbezüglich keine Vorbehalte angemeldet worden. In seinem Fachbericht vom 3. Juni 2015 bestätigt das BAFU, dass das Projekt bei Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen und Erfüllung seiner Anträge den bundesrechtlichen Bestimmungen für Erschütterungen, abgestrahlten Körperschall und Baulärm entspreche. Das Bundesverwaltungsgericht sieht keinen Anlass, von dieser Einschätzung der Fachbehörde abzuweichen.

4.

Zusammengefasst erweist sich der vorinstanzliche Entscheid, die Plangenehmigung für den Sicherheitsstollen Tunnel Fäsenstaub zu erteilen, als rechtmässig. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 24. Mai 2019 ist daher zu bestätigen und die Beschwerde abzuweisen, sofern darauf eingetreten werden kann.

5.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht zu befinden.

5.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und hat daher die Verfahrenskosten zu tragen. Sie werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen.

5.2 Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben das ASTRA und die Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Für das Dispositiv wird auf die nächste Seite verwiesen.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- das ASTRA (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Jürg Steiger

Pascale Schlosser

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: