

BGE 149 II 269

Bundesgericht (BGE), 2023-04-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_149 II 269](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_149_II_269)

FR: ATF 149 II 269

IT: DTF 149 II 269

Regeste

Regeste Art. 6, 21, 23 f., 28 und 44 NSG; Art. 2 und 30 NSV; Bewilligungsverfahren für eine direkte Zufahrt ab dem Autobahnanschluss Pfäffikon über eine Hochbrücke zum Einkaufszentrum Seedamm-Center. Bauvorhaben, welche weitreichende Eingriffe in die Bausubstanz eines bestehenden Autobahnanschlusses und seiner technischen Einrichtungen enthalten, bedürfen der Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens nach den Vorschriften des NSG und der NSV. Die neue Hochbrücke bedingt eine gewichtige bauliche Umgestaltung des Anschlusses Pfäffikon (Teilabriss und -wiederaufbau mit horizontal und vertikal verschobenen Fahrbahnen). Diese muss im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nach NSG bewilligt werden und nicht in einem kantonalen Baubewilligungsverfahren (E. 4 und 5). Gleiches gilt für die Hochbrücke, die unabdingbarer Bestandteil des Ausführungsprojekts ist (E. 6).

Erwägungen

E. 4

Das Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11) regelt die Planung und Projektierung von Nationalstrassen. Auf der Grundlage des vom Bundesrat genehmigten generellen Projekts (Art. 12 ff. NSG) wird ein Ausführungsprojekt ausgearbeitet, das Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien gibt (Art. 21 Abs. 1 NSG). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilt die Plangenehmigung für die Ausführungsprojekte (Art. 26 Abs. 1 NSG). Mit der Plangenehmigung erteilt es sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen (Abs. 2). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich (Abs. 3). Diese Bestimmungen sind auch für den Ausbau bestehender Nationalstrassen anwendbar (Art. 28 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV; SR 725.111]). Nach ständiger Rechtsprechung richtet sich die Planung und Projektierung von BGE 149 II 269 S. 273 Nationalstrassenbestandteilen abschliessend nach den Vorschriften des NSG und der NSV; diese lassen keinen Raum für die Anwendung kantonalen oder kommunalen Rechts (BGE 106 Ib 26 E. 12b).

E. 4.1

Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Kunstbauten, Anschlüsse, Rastplätze, Signale sowie Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt der Strassen (Art. 6 NSG). Diese Bestimmung wird durch Art. 2 NSV konkretisiert. Danach bilden Bestandteil der Nationalstrasse, je nach ihrer Ausbauf orm und den von der technischen Funktion her bedingten Erfordernissen, der Strassenkörper (lit. a), die Kunstbauten, einschliesslich Über- und Unterführungsbauwerken, die beim Bau

erforderlich werden, nicht jedoch Leitungen und ähnliche Anlagen Dritter (lit. b), die Anschlüsse samt Verbindungsstrecken bis zur nächsten leistungsfähigen Kantons-, Regional- oder Lokalstrasse, soweit diese hauptsächlich dem Verkehr zur Nationalstrasse dienen, einschliesslich Verzweigungen oder Kreiseln (lit. c), Nebenanlagen mit Zu- und Wegfahrten und allfällige Erschliessungswege (lit. d), Rastplätze mit ihren Zu- und Wegfahrten sowie den dazugehörigen Bauten und Anlagen (lit. e), Einrichtungen für den Unterhalt und den Betrieb der Strassen wie Stützpunkte, Werkhöfe etc. (lit. f), Bauten und Anlagen zur Entwässerung, Nutzung von erneuerbarer Energie, Beleuchtung und Lüftung sowie Sicherheitseinrichtungen und Werkleitungen (lit. g), Verkehrseinrichtungen wie Signale, Signalanlagen, Markierungen, Einfriedungen und Blendschutz (lit. h), Einrichtungen für die Führung, Erfassung und Beeinflussung des Verkehrs und für das Verkehrsmanagement (lit. i).

E. 4.2

Schwierigkeiten kann die Abgrenzung von Verbindungsstrecken i.S.v. Art. 2 lit. c NSV zum kantonalen Strassennetz bereiten. Das Bundesgericht hielt im Urteil 1A.141/2006 und andere vom 27. September 2006 (E. 5) fest, die kantonalen und nationalen Strassennetze müssten ihrer jeweiligen Zweckbestimmung entsprechend abgegrenzt werden. Dabei stehe den Planungsbehörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Ob eine Verbindungsstrecke noch zur Nationalstrasse gehöre oder nicht, hänge davon ab, ob sie von ihrem Zweck her hauptsächlich der Erfüllung einer Bundesaufgabe diene und ob sie für die ordnungsgemässe und reibungslose Erfüllung dieser Aufgabe nicht bloss zweckmässig oder nützlich, sondern notwendig sei (zit. Urteil 1A.141/2006 und andere E. 6a und 6b). BGE 149 II 269 S. 274 Nach Rechtsprechung und Praxis beschränken sich Ausführungsprojekte nicht auf Nationalstrassenbestandteile im Sinne von Art. 6 NSG und Art. 2 NSV, sondern können weitere bauliche und gestaltende Vorkehrungen und flankierende Massnahmen umfassen (BGE 122 II 165 E. 16b). Dazu gehören insbesondere Anpassungen an bestehenden, nachgeordneten Strassen: Ist deren Ausbau oder Umgestaltung unabdingbar mit der Nationalstrasse verbunden, bilden sie Bestandteil des Ausführungsprojekts und unterliegen deshalb ebenfalls dem nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren (BGE 122 II 165 E. 16b; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 3.6; ISABELLE HÄNER, Strassenrecht, in: Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, 2008, S. 194 Rz. 38). Dies ist anhand des konkreten Projekts zu bestimmen.

E. 4.3

Davon zu unterscheiden sind Bauvorhaben Dritter im Bereich von Nationalstrassen bzw. deren Baulinien: Über Baugesuche für Bauvorhaben Dritter im Bereich der Baulinien einer Nationalstrasse entscheidet die von den Kantonen bezeichnete Behörde; diese hört vor der Erteilung der Baubewilligung das ASTRA an (Art. 24 Abs. 2 NSG) und darf die gemäss Art. 22 NSG zu wahren öffentlichen Interessen nicht verletzen (Art. 24 Abs. 1 NSG). Ein Plangenehmigungsverfahren ist nur durchzuführen, wenn das Bauvorhaben selbst einer Plangenehmigung bedarf (vgl. BGE 122 II 103 E. 4a: Neubaustrecke der SBB innerhalb der Baulinie der N1). Art. 44 NSG unterstellt bauliche Umgestaltungen im Bereich von Nationalstrassen, wie die Erstellung, Änderung oder Verlegung von Kreuzungen von andern Verkehrswegen, Gewässern, Seilbahnen, Leitungen und ähnlichen Anlagen sowie von Einmündungen von Strassen und Wegen in die Nationalstrassen, der Bewilligungspflicht. Sie dürfen die Strassenanlage und einen allfälligen künftigen Ausbau nicht beeinträchtigen (Abs. 1). Der Bundesrat ordnet das Bewilligungsverfahren und

bezeichnet die zuständigen Instanzen (Abs. 2). Der Bundesrat ist diesem Auftrag in Art. 30 NSV nachgekommen. Danach ist das ASTRA für die Bewilligung von Bauvorhaben innerhalb der Baulinien nach Artikel 44 NSG zuständig (Abs. 1). Solche Vorhaben dürfen die Sicherheit des Strassenverkehrs, die Zweckbestimmung der Anlage und einen allfälligen künftigen Ausbau der Strasse nicht beeinträchtigen (Abs. 2). Das ASTRA bestimmt die Massnahmen, die zur Sicherheit des Verkehrs auf der Nationalstrasse sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendig sind (Abs. 3). BGE 149 II 269 S. 275

E. 5

Der 1968 erstellte Anschluss Pfäffikon verbindet die Nationalstrasse N03 Zürich-Chur mit dem Seedamm in Richtung Rapperswil. Er ist Drehscheibe für die lokale Verkehrsverteilung Richtung Pfäffikon und Altendorf (Auflageprojekt 2016, Technischer Bericht [nachfolgend: TB] Ziff. 2.2 S. 4). Anlässlich der Eröffnung des Seedamm-Centers 1974 wurde der Anschluss durch eine separate Fahrschlaufe ab dem Zubringer zur Gwattstrasse zum Seedamm-Center ergänzt (Auflageprojekt 2016, Umweltnotiz [nachfolgend: UN] Ziff. 2.1 S. 3).

E. 5.1

Die neue Hochbrücke bedingt Anpassungen am Anschluss Pfäffikon: Die Fahrbahnen des N03-Zubringers zwischen dem Knoten Etzelpark und der Unterführung unter der N03-Fahrbahn müssen in Höhe und Lage verschoben werden, d.h. die Fahrbahnen in diesem Abschnitt sowie die Ausfahrtsrampe aus Richtung Chur und die Zufahrtsrampe Richtung Zürich müssen neu aufgebaut werden (...). Dies bedingt den Bau einer 257 m langen neuen Stützmauer im Abschnitt Knoten Etzelpark bis Unterführung Gwatt zwischen den Fahrbahnen Richtung Rapperswil und Richtung Chur (...). Die Fahrzeugrückhaltesysteme, die Beleuchtung, die Signalisation und Markierung sowie die Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen werden komplett neu erstellt (...). Mit der Anpassung des Anschlusses wird auch die bestehende Fahrbahnenwässerung zum grössten Teil neu erstellt (...). Das Projekt soll in sieben Bauphasen realisiert werden (...). Die Bauarbeiten betreffen die Rampen Rapperswil-Chur, Rapperswil-SDC, Rapperswil-Zürich, Chur-Rapperswil/Pfäffikon, Chur-Hochbrücke und Zürich-Hochbrücke und bedingen die Erstellung einer provisorischen Rampe Rapperswil-Zürich. Die Gesamtkosten belaufen sich auf ca. 21 Mio. Franken. Davon entfallen knapp 14 Mio. auf den Umbau des bestehenden Autobahnanschlusses und nur rund 3 Mio. auf den Brückenbau (...). Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) führt in seiner Vernehmlassung aus, die Bausubstanz werde stark verändert, weil die bestehenden Fahrbahnen horizontal und auch vertikal verschoben würden und daher gänzlich umgebaut bzw. neu erstellt werden müssten; aufgrund dieser Eingriffstiefe geht es lärmrechtlich von einer wesentlichen Änderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) aus. Das Bauvorhaben enthält somit weitreichende Eingriffe in die Bausubstanz des bestehenden Anschlusses und seiner technischen Einrichtungen, d.h. in Bestandteile der Nationalstrasse gemäss Art. 6 NSG und Art. 2 lit. c, g, h und i NSV. BGE 149 II 269 S. 276

E. 5.2

Bauliche Veränderungen dieser Art bedürfen einer Genehmigung im Plangenehmigungsverfahren und können - entgegen der Auffassung des UVEK und der Vorinstanzen - nicht als bauliche Umgestaltung im Bereich der Nationalstrasse im Sinne

von Art. 44 NSG qualifiziert werden, die im kommunalen bzw. kantonalen Verfahren zu bewilligen sind (gemäss Art. 23 f. NSG) und lediglich einer (zusätzlichen) Bewilligung des ASTRA gemäss Art. 30 NSV bedürfen.

E. 5.2.1

Art. 44 NSG betrifft Drittprojekte im Bereich von Nationalstrassen, die Auswirkungen auf die Nationalstrassenanlage und ihren Betrieb haben können. In der Botschaft vom 3. Juli 1959 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nationalstrassen, BBl 1959 II 105 ff., 129, wurde dazu ausgeführt, dass sich nicht nur die bauliche Umgestaltung von Nationalstrassen selbst nach den Bestimmungen über die Projektierung und den Bau von Nationalstrassen richte; nicht minder wichtig für die Erhaltung der Nationalstrassen als hochwertige Verkehrsanlagen sei die Überwachung baulicher Umgestaltungen im Bereich dieser Strassen, wie die Erstellung, Änderung oder Verlegung von Kreuzungen anderer Verkehrswege, Leitungen oder ähnlicher Anlagen mit den Nationalstrassen oder die Erstellung oder Veränderung von Strasseneinmündungen in die Nationalstrassen. Neue Kreuzungen oder Einmündungen von Strassen in eine Nationalstrasse könnten unter Umständen eine tiefgreifende Änderung des Zustandes einer seinerzeit von den zuständigen Bundesbehörden plangenehmigten Anlage bewirken und Anpassungen oder die Vornahme besonderer Sicherungsvorkehrungen verlangen. Art. 42 des Gesetzesentwurfs (E-NSG; BBl 1959 II 105; entspricht Art. 44 NSG) sehe deshalb vor, dass alle baulichen Umgestaltungen im Bereich von Nationalstrassen der Bewilligung der Strassenaufsichtsbehörden bedürfen, und dass über ihre Art und technische Gestaltung in einem vom Bundesrat zu ordnenden Plangenehmigungsverfahren zu befinden sei. Der Gesetzgeber ging somit davon aus, dass auch über Bauvorhaben Dritter, welche eine Anpassung der Nationalstrasse bedingen, im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu entscheiden sei (so auch die Beschwerdeführenden 1).

E. 5.2.2

Der Bundesrat hat allerdings, gestützt auf die Delegation in Art. 44 Abs. 2 NSG , eine andere Regelung getroffen: Art. 30 NSV verlangt lediglich eine "Bewilligung" des ASTRA, die sich im Wesentlichen auf die Wahrung der Belange der Nationalstrasse (Abs. 1) und allfällige Sicherheitsvorkehrungen (Abs. 2) beschränkt. Art. 30 BGE 149 II 269 S. 277 Abs. 1 NSV knüpft im Übrigen an die Regelung von Bauvorhaben innerhalb der Baulinien an, für deren Bewilligung die kommunalen und kantonalen Baubewilligungsbehörden zuständig bleiben (Art. 24 Abs. 2 NSG). Ob diese Verordnungsbestimmung gesetzeskonform ist, braucht vorliegend nicht näher geprüft zu werden. Denn auch wenn dies zu bejahen wäre, darf sie jedenfalls die gesetzliche Regelung zur Projektierung von Nationalstrassenbestandteilen (vgl. oben E. 4) nicht aushebeln und muss insofern restriktiv ausgelegt werden. Art. 30 Abs. 1 NSV umfasst daher lediglich Bauvorhaben innerhalb der Baulinien, welche die Nationalstrasse entweder nicht berühren oder allenfalls nur geringfügige Anpassungen der Nationalstrasse erfordern. Dies ergibt sich bereits aus Art. 44 Abs. 1 NSG , wonach Projekte Dritter im Bereich der Nationalstrasse weder die Strassenanlage noch deren allfälligen künftigen Ausbau beeinträchtigen dürfen. Dies ist jedoch der Fall, wenn Teile des bestehenden Anschlusses abgebrochen und neu erstellt werden müssen. Dies kann nicht als bauliche Umgestaltung "im Bereiche" der Nationalstrasse qualifiziert werden, sondern es handelt sich um eine Änderung der Nationalstrasse selbst, die vom UVEK im Plangenehmigungsverfahren genehmigt werden muss.

E. 5.3

Die kommunale Baubewilligung und der kantonale Gesamtentscheid sind daher jedenfalls insoweit bundesrechtswidrig, als sie den Umbau des bestehenden Anschlusses Pfäffikon betreffen.

E. 6

Zu prüfen sind noch Zuständigkeit und Verfahren für die Bewilligung der Hochbrücke.

E. 6.1

Diese führt von den beiden Ausfahrtsspuren der N03 (aus Richtung Chur und Zürich) direkt zum Seedamm-Center (und zum nahegelegenen Wasserpark "Alpamare"). Die Hochbrücke kann somit ausschliesslich von Motorfahrzeugen genutzt werden, die von der Autobahn abfahren. Dies spricht dafür, sie als Wegfahrt des Autobahnanschlusses zu qualifizieren, die ebenfalls Nationalstrassenbestandteil ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 NSV, wonach das generelle Projekt die "Anschlussstellen mit den Zu- und Wegfahrten" umfasst). Zwar führt die Hochbrücke ausschliesslich zum Seedamm-Center und soll nur während dessen Betriebszeiten offenstehen; nach Betriebsschluss soll sie mittels Anzeigen bzw. Schranken gesperrt werden (...). Dies schliesst es allerdings nicht von vornherein aus, sie als Teil der Nationalstrasse zu qualifizieren: In BGE 114 Ib 135 E. 6 BGE 149 II 269 S. 278 war eine neue Ausfahrt der Nationalstrasse in Niederstad streitig, die ausschliesslich den Lastwagen dienen sollte, die aus Richtung Brünig zur Sand & Kies AG zufuhren. Hierfür sollte die Standspur auf einer Länge von rund 50 m zu einer Verzögerungsspur verbreitert werden, an deren Ende ein Tor vorgesehen war, das nur von den Lastwagenführern geöffnet werden konnte. Dafür wurde ein Ausführungsprojekt nach NSG ausgearbeitet und genehmigt. Das Bundesgericht ging in zitierten Entscheid davon aus, dass derartige einfache Zu- oder Ausfahrten Nationalstrassenbestandteile seien und sogar einer Grundlage im generellen Projekt gemäss NSG bedürften. Es erwog, dass es sich praktisch um einen privaten Autobahnanschluss zugunsten einer einzelnen Firma handle; es müsse ausgeschlossen werden, dass ein derartiger Sonderfall, der sich als Präjudiz auswirken könnte, durch einfache Änderung des Ausführungsprojektes ohne Revision des generellen Projektes geschaffen werden könne.

E. 6.2

Wie die Beschwerdeführenden zutreffend darlegen, dient die Hochbrücke nicht nur privaten, sondern auch öffentlichen Interessen. Gemäss der Umweltnotiz zum Auflageprojekt 2016 (...) ist der Anschluss Pfäffikon mit dem Knoten Etzelpark in Spitzenzeiten durch das vorhandene Verkehrsaufkommen überlastet, was zu Rückstau auf die Autobahn führe. Angesichts der prognostizierten Verkehrszunahme sei eine weitere Verschärfung dieser Verkehrsprobleme zu erwarten. Die neue Hochbrücke entschärfe die jetzige Verkehrsproblematik: Einerseits könne der Fahrweg ab der Nationalstrasse für die Centerbesucher um mehr als einen Kilometer verkürzt werden, andererseits würden die Knoten Schweizerhof und Etzelpark entlastet, was den Rückstau auf die N03 wie auch die Churerstrasse reduziere (...). Dies stimmt mit dem kantonalen Richtplangentext überein (...). Nur diese öffentlichen Interessen können denn auch die bauliche Anpassung des Anschlusses Pfäffikon mit den damit notwendigerweise verbundenen Betriebsstörungen rechtfertigen. Ein ausschliesslich privates Interesse vermöchte die entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen nicht zu überwiegen (Art. 5 NSG).

E. 6.3

Schliesslich ist der Beschwerdeführerin 2 zuzustimmen, dass der Bau der Hochbrücke und die geplante Umgestaltung des Autobahnanschlusses baulich und funktional eine Einheit bilden: Die Anpassung des Autobahnknotens Pfäffikon (horizontale und BGE 149 II 269 S. 279 vertikale Verschiebung der Fahrbahnen; neue Stützmauer) erfolgt einzig mit Blick auf die Hochbrücke; ohne diese wären die Änderungen des Anschlusses sinnlos. Umgekehrt ist die Hochbrücke vom Autobahnanschluss und dessen Umbau abhängig. Würde man sie dagegen als "Drittvorhaben" im Bereich der Nationalstrasse qualifizieren, wäre fraglich, ob sie gemäss Art. 44 Abs. 1 NSG und Art. 30 NSV bewilligt werden könnte, da sie (durch ihre Lage und direkten Anschluss an den Autobahnknoten N03) offensichtlich einen allfälligen künftigen Ausbau der N03 erschweren würde.

E. 6.4

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die Hochbrücke als unabdingbarer Bestandteil des Ausführungsprojekts zu qualifizieren ist, mit der Folge, dass sie ebenfalls im nationalstrassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen ist (vgl. oben E. 4.2 in fine). Dies entspricht dem Grundsatz der Koordination (Art. 25a RPG [SR 700]) und hat zur Folge, dass das Baugesuch der F. AG vom 21. Juli 2016 insgesamt abzuweisen ist. Im Übrigen könnte die Baubewilligung für die Hochbrücke auch dann nicht bestätigt werden, wenn man der Auffassung wäre, sie sei nicht zwingender Bestandteil des Ausführungsprojekts: Diesfalls müsste das Baubewilligungsverfahren zumindest materiell mit dem Plangenehmigungsverfahren zur Anpassung des Autobahnanschlusses koordiniert werden (vgl. z.B. Urteil 1C_101/2020 / 1C_102/2020 vom 29. Januar 2021 E. 5.1-5.3). Die Baubewilligung für die Hochbrücke dürfte somit erst erteilt werden, wenn feststeht, dass die Eidgenossenschaft für die nötigen Änderungen des Anschlusses Pfäffikon sorgen wird. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt: Das entsprechende Plangenehmigungsgesuch des ASTRA wurde 2014 zurückgezogen, mit der Folge, dass das Projekt nicht mehr in der aktuellen Planung für den Ausbau des Nationalstrassennetzes enthalten ist.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.