

BGer 1E.15/2001 vom 21. Mai 2002

Bundesgericht, 2002-05-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1E.15_2001

FR: TF 1E.15/2001 du 21 mai 2002

IT: TF 1E.15/2001 del 21 maggio 2002

Erwägungen

E. 1

Die Zulässigkeit der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde steht ausser Frage. Unbestritten ist auch die Beschwerdebefugnis der beschwerdeführenden Gemeinde, die sich in erster Linie aus den Bestimmungen von Art. 57 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) sowie Art. 7 Abs. 3 und Art. 9 des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG, SR 711) ergibt. Auf die fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Hat - wie hier - ein Gericht als Vorinstanz entschieden, so ist das Bundesgericht nach Art. 105 Abs. 2 OG an die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen gebunden, soweit nicht eingewendet wird, diese seien offensichtlich unrichtig oder unvollständig oder seien unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen zustande gekommen. Die Bindung an den vorgegebenen Sachverhalt schliesst allerdings nicht aus, dass das Bundesgericht selbst weitere tatsächlichen Feststellungen trifft, wo dies zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen als nötig erscheint (BGE 124 II 460 E. 3a S. 470).

Über die Angemessenheit des angefochtenen Entscheides ist nicht zu befinden, da das Bundesrecht die Rüge der Unangemessenheit in der fraglichen Materie nicht vorsieht (Art. 104 lit. c OG).

E. 3

Die Beschwerdeführerin beanstandet zunächst, dass das Verwaltungsgericht den rechtserheblichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig bzw. unvollständig festgestellt habe, da über die Höhe der Kosten einer Überdeckung der Autobahn keine zuverlässige Kenntnis bestehe und deshalb auch nicht über die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme entschieden werden könne. Wohl habe der Kanton Zürich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Kostenschätzung für eine Teilüberdeckung Unterengstringen km 277.280 bis km 277.640 eingereicht. Die Gemeinde habe indes zu dieser Schätzung, auf welche das Verwaltungsgericht schliesslich abgestellt habe, nie Stellung nehmen können; der Beschwerdeführerin sei daher das rechtliche Gehör verweigert worden. Die Grobschätzung der Kosten sei ausserdem auch keine taugliche Entscheidungsgrundlage, da aus ihr nicht hervorgehe, auf welchen baulichen und materialmässigen Annahmen sie beruhe, und da keine Projektvarianten geprüft worden seien.

E. 3.1

Zu diesen Vorwürfen ist vorweg festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin selbst anfangs der neunziger Jahre eine Projektstudie für einen erweiterten Lärmschutz längs des Dorfkernes Unterengstringen in Auftrag gegeben hat. Das von einer Arbeitsgemeinschaft erarbeitete Projekt, das vom Gemeinderat am 28. Februar 1994 genehmigt wurde (im Folgenden: Projektstudie 1994), sieht eine rund 700 m lange Galerie vor, welche die nördlichen drei Fahrspuren überragt und mit Pfeilern auf den Mittelstreifen abgestützt wird. Für die Südseite enthält das Projekt keine Schutzbauten. Im Bericht zur Projektstudie 1994 wird zum Kostenpunkt bemerkt, gemäss den Preisangaben der kantonalen Baudirektion für solche Bauwerke sei mit Aufwendungen in Höhe von ca. 25 Mio. Franken zu rechnen.

Die Projektstudie 1994 ist dem Verwaltungsgericht zusammen mit der Beschwerde vorgelegt worden, wobei die Beschwerdeführerin eingeräumt hat, dass einerseits ein ergänzender Immissionsschutz im Süden vorzusehen sei und andererseits noch nähere Kostenberechnungen angestellt werden müssten. Der Kanton Zürich hat seiner Beschwerdeantwort eine Kostenschätzung für eine 360 m lange und 10 m breite Teilüberdeckung beigelegt. Danach belaufen sich die Kosten für derartige bauliche Lärmschutzmassnahmen auf der Nordseite der Autobahn auf rund 38 Mio. Franken (entfallende Kosten für die Lärmschutzwände abgezogen). Die Vertreter der Beschwerdeführerin haben an der Augenscheinsverhandlung zu dieser Kostenberechnung Stellung nehmen können. Die Rüge der Gehörsverweigerung erweist sich damit als unbegründet.

E. 3.2

In ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde führt die Gemeinde aus, ihr Begehren um Teilüberdeckung beziehe sich auf den Autobahnabschnitt km 277.300 (Unterführung Chlosterweg) bis km 277.640 (Weininger Brücke) und nicht auf eine längere Strecke. Mit dem vor dem Verwaltungsgericht verwendeten Ausdruck Gesamtüberdeckung sei lediglich eine auch auf der Südseite, gegenüber der Limmat, geschlossene Überdeckung gemeint gewesen. Eine solche Gesamtüberdeckung dränge sich heute auf, weil das Quartierplangebiet "Zelgli" ohnehin in den Lärmschutz einzubeziehen sei. In diesem Sinne werde der gestellte Antrag präzisiert.

Die Beschwerdeführerin stellt somit vor Bundesgericht das Begehren, die Sache sei zur Erarbeitung und Auflage eines neuen Projekts zur vollständigen Überdeckung der Autobahn zurückzuweisen, während vor den Vorinstanzen stets in erster Linie von einer Teilüberdeckung die Rede war. Zudem verlangt die Beschwerdeführerin mindestens hinsichtlich der Kostenschätzungen die Prüfung von Projektvarianten. Es geht aber offensichtlich nicht an, vom Werkeigentümer die Ausarbeitung ständig neuer Projekte und entsprechender Kostenberechnungen zu verlangen und in diesem Zusammenhang den Beschwerdeinstanzen unvollständige Feststellung des Sachverhaltes vorzuwerfen. Wie das Bundesgericht schon verschiedentlich für den Eisenbahn- und Strassenbau festgehalten hat, darf sich der Aufwand für die Planung von Projektvarianten und Alternativen in gewissem Rahmen halten. Stellt sich schon aufgrund einer Projektskizze oder grober Kostenberechnungen heraus, dass eine Variante mit erheblichen Nachteilen belastet ist, darf sie ohne weiteres aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden (s. etwa BGE 117 Ib 425 E. 9d S. 439 f.; 122 II 165 nicht publ. E. 17b; Urteil E.7/1989 vom 12. Dezember 1990, E. 5; vgl. auch BGE 124 II 146 E. 3 S. 152 ff.). Dementsprechend kann hier dem Verwaltungsgericht auch nicht eine unvollständige Feststellung des Sachverhaltes

angelastet werden, falls es - was noch zu prüfen sein wird - bereits aufgrund von Grobschätzungen davon ausgehen durfte, dass die Aufwendungen für eine Gesamt- oder Teilüberdeckung unverhältnismässig wären.

E. 4

Im angefochtenen Entscheid wird die Frage offen gelassen, ob die Sanierungsvorschriften des Umweltschutzgesetzes und der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) anwendbar seien, weil die Immissionsgrenzwerte längs des umstrittenen Autobahnabschnitts bereits bei Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes am 1. Januar 1985 überschritten wurden, oder ob der Lärm erst nach diesem Zeitpunkt übermässig geworden sei und deshalb die für neue Anlagen geltenden Regeln befolgt werden müssten. Das Verwaltungsgericht hat darauf hingewiesen, dass sowohl im Sanierungsfall wie auch für neue Strassen Erleichterungen gewährt werden könnten und dass der Regierungsrat zu Gunsten der Anwohner davon ausgehe, die Kosten für Schallschutzfenster seien grundsätzlich ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte vom Anlageninhaber zu übernehmen.

Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass die Frage nicht liquid sei, ob die Lärmimmissionen die massgeblichen Belastungsgrenzwerte am 1. Januar 1985 bereits überschritten hätten. Da jedoch die Immissionen seit jenem Zeitpunkt mit Sicherheit massiv zugenommen hätten, müssten die für neue Anlagen geltenden Bestimmungen zum Zuge kommen und sei das umstrittene Ausführungsprojekt aufgrund von Art. 25 USG zu prüfen. Dieses Begehren stösst jedoch ins Leere. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausführt, hält sich der Regierungsrat damit, dass die Kostentragungspflicht des Anlageninhabers für Schallschutzfenster ab Überschreiten der Immissionsgrenzwerte gelten soll, an die Bestimmung von Art. 25 Abs. 3 USG und damit an die Vorschriften für die Errichtung neuer Anlagen. Im Übrigen ist zweifelhaft, ob hier für den Fall, dass die Immissionsgrenzwerte tatsächlich erst nach Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes überschritten worden wären, ohne weiteres die gesamte für neue Anlagen geltende Ordnung Anwendung finden müsste. Das Bundesgericht hat die Frage, ob eine am 1. Januar 1985 bereits bestehende Anlage infolge baulicher oder betrieblicher Änderungen als neue Anlage zu behandeln sei, bisher stets aufgrund einer funktionalen Betrachtungsweise entschieden und die Frage nur bejaht, wenn die Änderung der Anlage mit einem Charakterwandel verbunden war (vgl. etwa BGE 121 II 378 E. 10b S. 399 f.; 123 II 325 E. 4c/aa S. 328 ff.; 124 II 293 E. 16b S. 327 f.; 125 II 643 E. 17a/b S. 670 ff.). Nun ist der umstrittene Autobahnabschnitt, der in den Jahren 1971/1972 eröffnet wurde und seit jeher stark belastet war, bisher nicht um- oder ausgebaut worden; an seiner Funktion hat sich nie etwas geändert. Auch das heute im Streite liegende Sanierungsprojekt wird weder zu einer Mehrkapazität noch zu einer anderen Art der Benützung führen. Die betriebliche Änderung des Autobahnabschnitts liegt somit allein in der kontinuierlichen Zunahme des Verkehrs und der dadurch verursachten Lärmbelastung, deren Höhe im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Umweltschutzgesetzes als nicht mehr feststellbar erklärt worden ist.

Das Bundesgericht hat sich zur lärmrechtlichen Behandlung von bestehenden ortsfesten Anlagen mit stetig anwachsenden Verkehrs- und Immissionsbelastungen noch nicht ausgesprochen. Gemäss der Lehre ist bei altrechtlichen Anlagen, die allmählich zunehmende Immissionen verursachen, grundsätzlich von der am 1. Januar 1985 bestehenden Belastung auszugehen (Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 49 zu Art. 25). Dabei unterstünden nur Anlagen, die den Vorschriften über die

vorsorgliche Emissionsbegrenzung nicht genügten oder die zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beigetragen hätten, dem eigentlichen Sanierungsrecht. Dagegen gälten für Anlagen, die zur fraglichen Zeit zwar die Planungs-, nicht aber die Immissionsgrenzwerte überschritten hätten, die Sanierungsvorschriften nicht. Die Erhöhung der Lärmemissionen altrechtlicher Anlagen, die erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eingetreten sei, sei nach den für neurechtliche Anlagen bestimmten Grundsätzen zu beurteilen (a.a.O. N. 43 zu Art. 25). Allerdings blieben Anlagen, die anfangs 1985 Immissionen zwischen den Planungswerten und den Immissionsgrenzwerten verursacht hätten, hinsichtlich der in diesem Zeitpunkt bestehenden Immissionen auch bei späterem Umbau oder einer Erweiterung privilegiert und müssten im Gegensatz zu Neuanlagen nicht die Planungswerte, sondern nur das bisherige Mass an Immissionen einhalten (a.a.O. N. 46 zu Art. 25 USG). Diesen Ausführungen kann auf jeden Fall insoweit zugestimmt werden, als für eine altrechtliche Verkehrsanlage, deren Lärm - wie bei der hier fraglichen Autobahnstrecke - beim Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes mit Sicherheit die Planungswerte und möglicherweise auch die Immissionsgrenzwerte überstieg, bei nachträglicher Änderung bzw. Sanierung nicht verlangt werden kann, dass die Planungswerte eingehalten würden. Eine andere Auffassung rechtfertigte sich schon im Hinblick auf Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV nicht, wonach die mit wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen verbundene Mehrbeanspruchung einer bestehenden Verkehrsanlage als wesentliche Änderung einer ortsfesten Anlage gilt, bei welcher (lediglich) die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden müssen. Auch in diesem Lichte erscheinen die Einwendungen der Beschwerdeführerin als nicht stichhaltig.

E. 5

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Erleichterungen seien rechtswidrig bzw. rechtsgrundlos gewährt worden, weil beim Entscheid über Erleichterungen finanzielle Argumente keine Rolle spielen könnten. Wohl habe der Staat für einen sparsamen und rationellen Einsatz seiner Mittel zu sorgen. Fiskalische Interessen könnten jedoch niemals überwiegende öffentliche Interessen gemäss Art. 25 Abs. 2 USG darstellen und Grund für eine Ausnahmegewilligung bilden, da sie in der Werthierarchie der Rechtsgüter nur eine zweitrangigen Stellung einnehmen. Andere Gründe für die Gewährung von Erleichterungen bestünden jedoch nicht. Vielmehr sprächen die Interessen des Orts- und Landschaftsbildschutzes gerade für zusätzliche bauliche Lärmschutzmassnahmen wie die vorgeschlagene Überdeckung. Das Verwaltungsgericht habe das Überdeckungsprojekt denn auch zu Unrecht als unverhältnismässig bezeichnet. Es habe ausser Acht gelassen, dass dank einer solchen in weiten Teilen der Gemeinde die Planungswerte eingehalten werden könnten und das Verslumen der lärmbelasteten Gebiete verhindert würde. Zudem seien die Vorteile einer Überdeckung in ortsbildschützerischer Hinsicht unterbewertet worden. Wie die Projektstudie 1994 zeige, könnte durch eine Überdeckung die landschaftliche Verbindung mit dem Limmatraum wieder hergestellt und der alte Dorfkern aufgewertet werden.

Auch diese Vorbringen erweisen sich jedoch als unbehelflich.

E. 5.1

Ob für eine im öffentlichen Interesse liegende Verkehrsanlage, die übermässigen Lärm verursacht, Erleichterungen gewährt werden können oder zusätzliche - allenfalls bauliche - Lärmschutzmassnahmen zu treffen sind, beurteilt sich sowohl nach Art. 17 Abs. 1 USG als

auch nach Art. 25 Abs. 2 USG nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Danach muss ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der zusätzlichen Schutzmassnahme und der Schwere der mit ihr verbundenen Nachteile bestehen. Als solche Nachteile fallen, entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin, insbesondere die finanziellen Aufwendungen in Betracht. Art. 14 lit. a LSV sieht denn auch ausdrücklich vor, dass Erleichterungen eingeräumt werden können, wenn die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen "oder Kosten" verursachen würde. Das Kostenelement spielt somit bei der Gewährung von Erleichterungen eine entscheidende Rolle. Wäre dem nicht so, müsste übrigens der Antrag der Beschwerdeführerin um Rückweisung der Sache "zumindest für eine zuverlässige Kostenermittlung einer Teilüberdeckung" als trölerisch bezeichnet werden.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin wirft der Baudirektion des Kantons Zürich vor, der Kostenberechnung für eine Teilüberdeckung in Höhe von rund 38 Mio. Franken eine besonders teure Lösung zugrunde gelegt zu haben. Heute könnten solche Bauvorhaben erheblich billiger realisiert werden, als seinerzeit in der Projektstudie 1994 (25 Mio. Franken) angenommen worden sei. Gemäss Zeitungsmeldungen kostete die überbaubare 590 m lange Überdeckung der A 3 bei Altendorf weniger als 32 Mio. Franken. Für die kürzere und nicht überbaubare Überdeckung Unterengstringen dürften daher etwa Kosten in der Grössenordnung von 15 Mio. Franken anfallen, sodass nach Abzug des Aufwandes für die Lärmschutzwände von ca. 8 Mio. Franken nur noch eine Nettoinvestition von weniger als 10 Mio. Franken nötig wäre.

Gemäss den Angaben der Baudirektion des Kantons Zürich taugt die Überdeckung Altenburg schon deshalb nicht zu einem Vergleich, weil die A 3 im fraglichen Bereich in einem Einschnitt verlaufe und daher die Erstellungskosten, die sich immerhin auf 40 Mio. Franken beliefen, niedriger seien als bei anderen Bauwerken. Ausserdem scheint die Beschwerdeführerin bei ihrer Argumentation zu vergessen, dass sich sowohl die Projektstudie 1994 als auch die Kostenberechnung der Baudirektion nur auf eine Überdeckung der drei dorfseitigen Fahrbahnen beziehen und für die Südseite ebenfalls noch Schutzmassnahmen vorgesehen werden müssten. Die Gemeinde verlangt denn auch heute wie dargelegt eine Überdeckung aller sechs Spuren. Es darf aber ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass eine 360 m lange Überdeckung von sechs Fahrspuren teurer zu stehen käme als eine ebenso lange Überdeckung von vier Fahrbahnen, deren Kosten von der Baudirektion unlängst in einem anderen, die Gemeinde Knonau betreffenden bundesgerichtlichen Verfahren auf rund 44 Mio. Franken geschätzt worden sind (vgl. Urteil 1E.17/1999 vom 25. April 2001). Kosten in solchen Höhen dürfen aber im Hinblick darauf, dass relativ wenige Anwohner von Grenzwertüberschreitungen betroffen sind und deren Zahl durch eine Abkröpfung der Schallschutzmauern voraussichtlich noch vermindert werden kann, ohne Verletzung von Bundesrecht als unverhältnismässig bezeichnet werden.

E. 5.3

Was schliesslich die Belange des Ortsbild- und Landschaftsschutzes betrifft, so ist einzuräumen, dass die Erhöhung der Lärmschutzwände - wie auch das Verwaltungsgericht festgestellt hat - zu einem empfindlichen Eingriff in das Ortsbild führen wird und eine Überdeckung der Nationalstrasse, von der höher gelegenen Dorfseite her gesehen, eine bessere Eingliederung der Anlage in das Ortsbild zuliesse. Dagegen würde eine

vollständige Überdeckung der Autobahn, wie sie heute von der Gemeinde verlangt wird, auf der Limmatseite kaum zu landschaftlichen Vorteilen führen. In der von der Gemeinde vorgelegten Projektstudie 1994 wird die Gesamtüberdeckung sogar als "unerwünschter Eingriff in die intakte Flusslandschaft" bezeichnet und ausdrücklich abgelehnt, weil "auch mit einer guten Gestaltung der Eindruck einer massiven Mauer gegen die Limmat nicht verhindert werden könnte". Gesamthaft gesehen hat daher das Verwaltungsgericht die Vorteile einer Überdeckung in landschafts- und ortsbildschützerischer Hinsicht zu Recht für nicht derart erheblich betrachtet, dass sie - zusammen mit den Belangen des Lärmschutzes - die erforderlichen finanziellen Aufwendungen aufzuwiegen vermöchten.

E. 6

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten als unbegründet abzuweisen.

Da im vorliegenden Verfahren nicht nur über den Ausbau des fraglichen Autobahnabschnitts, sondern auch über dessen Lärmsanierung entschieden wird und Erleichterungen für die verbleibenden, den Immissionsgrenzwert übersteigenden Lärmeinwirkungen gewährt werden, können die von der Beschwerdeführerin erhobenen Einwendungen als enteignungsrechtliche Einsprache im Sinne von Art. 7 Abs. 3 EntG betrachtet werden. Es rechtfertigt sich deshalb, auch die Kosten- und Entschädigungsregelung entsprechend den Spezialbestimmungen des eidgenössischen Enteignungsrechts zu treffen (vgl. Urteil 1A.146 und 147/2000 vom 1. Mai 2000 E. 6). Somit sind die Verfahrenskosten dem Kanton Zürich als Werkeigentümer zu belasten und ist der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen, die allerdings mit Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens zu kürzen ist.

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