

BVGer A-385/2023 vom 15. Dezember 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-12-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-385_2023

FR: TAF A-385/2023 du 15 décembre 2023

IT: TAF A-385/2023 del 15 dicembre 2023

Regeste

Nationalstrassen

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Die Verfügung wurde von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen. Indem die Vorinstanz das Plangenehmigungsverfahren für den Beschwerdeführer - anders als für andere Einsprechende - durch Nichteintreten abschloss, fällte sie vorab einen Teilentscheid. Der Teilentscheid ist eine Variante des Endentscheids (vgl. BGE 133 V 477 E. 4.1.2; Urteil des BVGer A-2109/2022 vom 9. März 2023 E. 1.1). Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

E. 1.2

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

E. 1.3

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 1 seiner Statuten als Verein im Sinne von Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) organisiert und deshalb eine Vereinigung mit juristischer Persönlichkeit. Er hat vor der Vorinstanz Einsprache im Sinne von Art. 27d des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) erhoben. Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt. Der Beschwerdeführer ist befugt, im Beschwerdeverfahren überprüfen zu lassen, ob der angefochtene Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist, unabhängig davon, ob das Rechtsschutzinteresse in der Sache selbst zu bejahen wäre (vgl. BGE 135 II 145 E. 3.2 und Urteil des BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 3.3.4, nicht publiziert in: BVGE 2021 II/1). Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich nur, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneint hat (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1 und Urteil des BVGer A-2109/2022 vom 9. März 2023 E. 4.1). Der Beschwerdeführer ist somit insoweit

zur Beschwerde legitimiert; auf seine materiellen Rechtsbegehren ist hingegen nicht einzutreten.

E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im vorliegenden Fall mit voller Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts - einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens -, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 3

Streitig und zu prüfen ist, ob der Beschwerdeführer berechtigt ist, im Rahmen einer egoistischen Verbandsbeschwerde Einsprache gegen das Ausführungsprojekt "N01.22 PEB Wankdorf Schönbühl, 8-Spur Ausbau" zu erheben.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer führt aus, die besondere Betroffenheit seiner Mitglieder sei unter dem Blickwinkel des im öffentlichen Interesse liegenden Schutzes der Fruchtfolgeflächen (FFF) zu würdigen. Alle Kantone hätten über den Sachplan Fruchtfolgeflächen den Auftrag, ihren Anteil am gesamtschweizerischen Mindestumfang von Fruchtfolgeflächen zu sichern. Die Kantone hätten sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang dauernd erhalten bleibe. Für einen Verlust an Fruchtfolgeflächen sei nach den Vorgaben des Sachplans Ersatz zu leisten. Die Mehrheit beziehungsweise ein Grossteil seiner Mitglieder verfüge über Grundstücke, die als Fruchtfolgeflächen zu qualifizieren seien. Wenn diese Mitglieder auf ihren Betrieben ein Bauvorhaben realisieren wollten, müsse geprüft werden, ob dadurch Fruchtfolgeflächen beansprucht würden und falls ja, ob eine Kompensation dieser Flächen möglich sei. Sei dies - wie in den meisten Fällen - nicht möglich, gingen die Bauvorhaben zu Lasten des kantonalen FFF-Inventars. Dies sei jedoch nur so lange möglich, als genügend Fruchtfolgeflächen vorhanden seien, damit der vorgeschriebene Mindestumfang nicht tangiert werde. Sei dieser Mindestumfang erreicht, könne im Bereich von Fruchtfolgeflächen nur noch bauen, wer über Kompensationsflächen verfüge, also praktisch niemand mehr. Der Kanton Bern verfüge über eine FFF-Reserve von 314 ha. Für den Ausbau auf 8 Spuren des vorliegenden Projekts würden ca. 3.27 ha permanent überbaut. Diese würden formell nicht kompensiert. Entsprechend würde durch das Projekt 1 % der im Kanton Bern verfügbaren FFF-Reserve vernichtet. Deshalb hätten eine Mehrheit oder zumindest eine grosse Zahl der über 6'000 Mitglieder ein eigenes, schutzwürdiges und persönliches Interesse daran, dass bei Projekten die dauerhaft beanspruchten Fruchtfolgeflächen kompensiert würden.

E. 4.2

Die Vorinstanz begründet ihr Nichteintreten auf die Einsprache des Beschwerdeführers primär damit, dass der Verein gemäss der 95-seitigen Mitgliederliste über 6'000 Mitglieder habe, von denen nur 74 Personen in einer vom Projekt direkt betroffenen Gemeinde wohnen würden. Die örtliche Distanz spiele für die Beurteilung der Legitimation eine zentrale Rolle, weshalb die nicht in einer vom Projekt betroffenen Gemeinde ansässigen Mitglieder nicht

einspracheberechtigt seien. Ob die 74 Personen aufgrund der Distanz ihres Wohnsitzes zur Nationalstrasse zur Einsprache legitimiert seien, könne wegen der fehlenden Wohnadressen nicht geprüft werden. Da es sich dabei aber ohnehin nicht um die Mehrheit der über 6'000 Mitglieder handle, sei dies für die Einsprachelegitimation des Beschwerdeführers nicht entscheidend. Zudem fänden sich keine weiteren, konkreten Anhaltspunkte (wie beispielsweise übermässige Immissionen) beziehungsweise Interessen in Bezug auf die Mitglieder, die zur Annahme einer besonderen Betroffenheit führen könnten. Ein eigenes, schutzwürdiges und persönliches Interesse einer Mehrheit oder zumindest einer grossen Anzahl der über 6'000 Mitglieder könne demnach nicht geltend gemacht werden. Die Vorinstanz führt zudem aus, das Interesse an der Kompensation von Fruchtfolgeflächen sei ein Interesse der Allgemeinheit und nicht ein persönliches Interesse der einzelnen Mitglieder des Beschwerdeführers. Wäre dies anders, wären in solchen Grossprojekten jeweils viele der im betroffenen Kanton ansässigen Grundeigentümer zur Einsprache legitimiert, auch wenn sich ihre Grundstücke ausserhalb des Projektperimeters befänden und nicht vom Projekt tangiert würden. Dies widerspreche den Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde und könne keine Einsprachelegitimation begründen. Sekundär macht die Vorinstanz darüber hinaus geltend, der Zweckartikel des Beschwerdeführers sei sehr offen und weit formuliert. Es bestünden erhebliche Zweifel daran, ob die darin genannten Aufgaben das Recht beinhalteten, die Wahrnehmung der infrage stehenden persönlichen Interessen der einzelnen Mitglieder im Sinne einer Prozessstandschaft rechtlich geltend zu machen.

E. 5.1

Wer nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) Partei ist, kann während der Auflagefrist bei der Genehmigungsbehörde Einsprache erheben (Art. 27d NSG). Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 6 VwVG). Ein Rechtsmittel steht Personen zu, die vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen haben oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten haben, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung geltend machen können (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Führt eine Drittperson Beschwerde, muss sie durch den angefochtenen beziehungsweise den zu erlassenden Entscheid stärker als die Allgemeinheit betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Zudem ist erforderlich, dass sie ein persönliches Interesse daran hat, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der Entscheid mit sich bringen würde. Die Beschwerdebefugnis soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Wo die Grenze zur Popularbeschwerde verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet und anhand der konkreten Umstände gesondert zu beurteilen (vgl. BGE 142 II 80 E. 1.4.1, 142 II 451 E. 3.4.1; Urteil des BVGer A-4114/2020 vom 22. Februar 2021 E. 4.1).

E. 5.2

Praxisgemäss kann auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen. Dafür muss deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehören und eine Vielzahl der Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt sein (sog. egoistische

Verbandsbeschwerde). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen wiederum die Popularbeschwerde ausschliessen. Wer keine eigenen, sondern nur allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, Beschwerde zu führen. Das Beschwerderecht steht daher auch nicht jedem Verein zu, der sich in allgemeiner Weise mit dem betroffenen Sachgebiet befasst. Vielmehr muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet bestehen, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (vgl. BGE 142 II 80 E. 1.4.2 und 137 II 40 E. 2.6.4; Urteil des BGer 2C_975/2019 vom 27. Mai 2020 E. 1.3.1; BVGE 2021 II/1 E. 20.2.2).

E. 6.1

Als wichtiges Kriterium für die Beurteilung der besonderen Betroffenheit durch ein umstrittenes Bauvorhaben dient in der Praxis die räumliche Distanz. Das Bundesgericht bejaht in seiner Rechtsprechung regelmässig die Beschwerdebefugnis Dritter, die in einer Distanz bis zu 100 m von einem Bauvorhaben wohnen. Es handelt sich bei dieser Entfernung jedoch nicht um einen starren, verbindlichen Wert. Vielmehr sind Dritte grundsätzlich dann zur Beschwerde berechtigt, wenn sie mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen des Baus oder Betriebs der geplanten Anlage (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) hinreichend betroffen sind (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2). Gemäss Ausführungen der Vorinstanz wohnen von den über 6'000 Mitgliedern des Beschwerdeführers lediglich 74 Personen in einer Gemeinde, die direkt vom Projekt betroffen ist. Der Beschwerdeführer bestreitet diesen Sachverhalt nicht. Da die genaue Wohnadresse dieser Personen nicht bekannt ist, kann letztlich nicht festgestellt werden, ob diese Personen einspracheberechtigt wären. Selbst wenn aber alle 74 Personen einspracheberechtigt wären, würde dies weder eine Mehrheit noch eine Grosszahl der Mitglieder des Beschwerdeführers darstellen. Es ist demnach festzuhalten, dass die Mitglieder des Beschwerdeführers nicht grossmehrheitlich zur direkten Anwohnerschaft gehören. Die räumliche Distanz spricht damit gegen eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache, aufgrund welcher die Legitimation bejaht werden könnte.

E. 6.2.1

Für das hier betroffene Ausbauprojekt werden ca. 3.27 ha Fruchtfolgeflächen permanent überbaut. Für diese besteht gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes vom 8. Mai 2020 grundsätzlich eine Kompensationspflicht. Der Kanton Bern hielt jedoch in seiner Stellungnahme zum generellen Projekt fest, die dauerhaft beanspruchten FFF seien aufgrund der kantonalen rechtlichen Grundlagen formell nicht zu kompensieren. Zwar sei das Bodenaufwertungsprojekt auf der Parzelle Nr. 338 in Lyssach als FFF-Kompensationsprojekt geplant worden und erfülle die entsprechenden Anforderungen. Die Parzelle sei aber bereits als Fruchtfolgefläche erfasst. Da kaum Aufwertungsflächen ausserhalb bestehender Fruchtfolgeflächen in dieser Grössenordnung vorhanden seien, sei zusammen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), dem Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) und dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) beschlossen worden, auf eine formale FFF-Kompensation zu verzichten (Umweltverträglichkeitsbericht vom 30. Juni 2022, S. 218). Gemäss dem Sachplan Fruchtfolgeflächen ist schweizweit ein Mindestumfang von 438'460 ha Fruchtfolgeflächen zu sichern. Der Kanton Bern muss daran mindestens 82'200 ha beitragen. Dieses Kontingent darf nicht unterschritten werden und die Flächen müssen

langfristig gesichert werden. Das FFF-Inventar des Kantons Bern umfasst per 1. April 2022 82'589 ha Fruchtfolgeflächen. Angesichts des vorgegebenen Mindestumfangs von 82'200 ha ergibt sich daraus eine Reserve von 389 ha. Daran ändert - entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers - auch der Wechsel der Gemeinde Clavaleyres zum Kanton Freiburg nichts: Die 75 ha Fruchtfolgefläche in dieser Gemeinde werden vom Kontingent des Kantons Bern abgezogen (womit dieser neu 82'125 ha Fruchtfolgeflächen sichern muss; vgl. ARE, Kontingent Fruchtfolgeflächen (FFF) - Kantonale Anteile am gesamtschweizerischen Mindestumfang - Aktualisierung März 2023, <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html>, abgerufen am 5.12.2023).

E. 6.2.2

Die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen stellt, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, in erster Linie ein öffentliches Interesse der Allgemeinheit dar: Die besten Landwirtschaftsböden sollen gesichert werden, um eine ausreichende Versorgungsbasis für die Schweiz in Normalzeiten und in Zeiten gestörter Versorgung zu gewährleisten (Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 7 und 10). Entsprechend kann aus diesem allgemeinen Interesse grundsätzlich keine besondere Betroffenheit individueller Personen abgeleitet werden. Der Verbrauch von 3.27 ha Fruchtfolgeflächen durch das hier in Frage stehende Projekt betrifft zudem nur 0.84 % der im Kanton Bern bestehenden FFF-Reserven (0.004 % des kantonalen FFF-Kontingents). Hinzu kommt, dass der Verbrauch von Fruchtfolgeflächen im Rahmen des Projekts zwar formell nicht kompensiert wird, jedoch eine Fläche von 3.28 ha aufgewertet wird, die bereits als Fruchtfolgefläche ins Inventar des Kantons Bern aufgenommen ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die aktiven Landwirtschaftsbetriebe des Kantons Bern 2022 insgesamt über 189'516 ha Landwirtschaftliche Nutzfläche verfügten (Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern, <<https://www.weu.be.ch/content/dam/weu/dokumente/lanat/de/landwirtschaft/lanat-statistik-landwirtschaft-in-zahlen-de.xlsx>>, abgerufen am 5.12.2023). In Anbetracht dieser Grössenordnung ist die vom Beschwerdeführer angeführte Gefahr klein, dass seine Mitglieder tatsächlich in ihrer Möglichkeit eingeschränkt werden, Bauvorhaben auf ihren Betrieben zu realisieren. Deshalb ergibt sich für die Mitglieder des Beschwerdeführers aus dem Verbrauch von Fruchtfolgeflächen durch das Projekt keine besondere, beachtenswerte und nahe Beziehung zur Streitsache. Entsprechend lässt sich daraus kein persönliches Interesse daran ableiten, durch eine Einsprache einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden.

E. 7

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer in seiner Einsprache ausschliesslich allgemeine und öffentliche Interessen geltend macht. Diese vermögen keine Parteistellung zu begründen. Die Mitglieder des Beschwerdeführers verfügen über keine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache. Damit ist keine für die egoistische Verbandsbeschwerde ausreichend grosse Zahl der Mitglieder zur Einsprache berechtigt (Art. 27d NSG i.V.m. Art. 6 und Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat die Berechtigung des Beschwerdeführers zur Erhebung einer egoistischen Verbandsbeschwerde zu Recht verneint und ist auf die Einsprache nicht eingetreten. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Angesichts dieses Ergebnisses ist auf die Frage des statutarischen Vereinszwecks des Beschwerdeführers nicht näher einzugehen.

E. 8.1

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Er hat daher die auf Fr. 1'500.- festzusetzenden Verfahrenskosten zu übernehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

E. 8.2

Eine Parteientschädigung steht dem Beschwerdeführer angesichts seines Unterliegens nicht zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Auch die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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