



Urteil vom 9. März 2023

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

**IG Wankdorf - Interessengemeinschaft
Lebensqualität im Wankdorf und Breitfeld,**
c/o (...),
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Nationalstrassen; N06 Bern Anschluss Wankdorf,
Nichteintretensverfügung.

Sachverhalt:

A.

Am 4. Oktober 2021 reichte das Bundesamt für Strassen (ASTRA) das Ausführungsprojekt "N06.32 Bern Umgestaltung Gebiet Anschluss Wankdorf BUGAW" beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ein und ersuchte um dessen Genehmigung. Das UVEK eröffnete daraufhin das ordentliche Plangenehmigungsverfahren und beauftragte den Kanton Bern, für die öffentliche Auflage besorgt zu sein.

B.

B.a Am 24. Februar 2022 erhob die IG Wankdorf – Interessengemeinschaft Lebensqualität im Wankdorf und Breitfeld (nachfolgend: IG Wankdorf) Einsprache beim UVEK mit folgenden Rechtsbegehren:

"Hauptantrag 1: Das aufgelegte Projekt sei nicht zu bewilligen (Bauabschlag).

Eventualantrag 2: Die Fahrbahnen der N06 und der neuen Eventstrasse sind zwischen der Überführung UEF Zentweg T04 bis vor die Linkskurve zu überdecken. Damit die Überdeckung auf der Seite der kleinen Allmend auf dem Höhengniveau der Bolligenstrasse anstösst, ist die Fahrbahn der N06 abzusenken, damit das vorgeschriebene Lichtraumprofil eingehalten werden kann.

Eventualantrag 3: Alle gefälltten Bäume und gerodeten Waldflächen auf der grossen Allmend sind in den Naherholungsgebieten der betroffenen Stadtteile 4 und 5 wieder zu pflanzen oder wieder aufzuforsten.

Eventualantrag 4: Die Ein- und Ausfahrt Tschäppätstrasse – Papiermühlstrasse sei für den Verkehr zu sperren und die Eventstrasse sei mit einem effizienten und wirksamen Verkehrsmanagement zwecks Verhinderung von übermässigen Verkehrszirkulationen auf das städtische Netz und in die Wohnquartiere zu versehen.

Eventualantrag 5: Entlang der Bolligenstrasse sind beide Baumreihen der Baumallee zu erhalten (keine Baumfällungen).

Eventualantrag 6: Die neue Autobahnüberführung bei der Kunsteisbahn (UEF Kunsteisbahn T05) ist zugunsten beidseitiger Fusswegflächen breiter zu erstellen.

Eventualantrag 7: Verbesserungen für den Langsamverkehr im Raum Schermenweg.

Eventualantrag 8: Finanzierung aller Kompensationsmassnahmen durch den Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF)."

B.b Mit Schreiben vom 1. März 2022 bestätigte das UVEK den Eingang der Einsprache. Es forderte die IG Wankdorf auf, eine aktuelle Mitgliederliste einzureichen, um die Einsprachelegitimation prüfen zu können.

B.c Mit Eingabe vom 31. März 2022 reichte die IG Wankdorf dem UVEK die gewünschte Liste ein, soweit sie von ihren Mitgliedern die Zustimmung zur Datenbekanntgabe erhalten hatte.

C.

Mit Verfügung vom 7. April 2022 trat das UVEK auf die Einsprache der IG Wankdorf nicht ein und schloss diese aus dem weiteren Plangenehmigungsverfahren aus.

Zur Begründung des Nichteintretens führte das UVEK zusammengefasst aus, dass die IG Wankdorf die Legitimationsvoraussetzungen für die Erhebung einer egoistischen Verbandsbeschwerde nicht erfülle. Es bestehe kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Vereinszweck und dem Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens. Die "Wahrung der Lebensqualität" gemäss Ziff. 2 der Statuten der IG Wankdorf sei ein unspezifischer Vereinszweck. Die Themen Verkehr und Bauvorhaben würden auch in Ziff. 3 der Statuten nicht erwähnt. Es sei sodann keine grosse Anzahl der Mitglieder der IG Wankdorf vom Projekt berührt, welche zudem selbst zur Einsprache berechtigt wären. Die örtliche Distanz sei zwar nicht das einzige Kriterium für die Beurteilung der Legitimation, spiele aber eine zentrale Rolle. Vorliegend würden mindestens 42 der 45 Mitglieder der IG Wankdorf mehr als 500 m vom Bauvorhaben entfernt wohnen. Weder die Nutzung des öffentlichen Naherholungsgebietes noch die vermutete, pauschale Annahme einer Immissionszunahme begründe eine besondere Betroffenheit der einzelnen Mitglieder.

D.

Dagegen erhob die IG Wankdorf (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 6. Mai 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt sinngemäss, der Nichteintretensentscheid des UVEK vom 7. April 2022 sei aufzuheben.

In ihrer Begründung macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, dass nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine hohen Anforderungen an die Formulierung der Statuten zu stellen seien (vgl. Urteil des

BGer 1C_566/2017 vom 22. März 2018 E. 6). Es sei zwar nicht in Abrede zu stellen, dass der Begriff "Wahrung der Lebensqualität" gemäss Ziff. 2 ihrer Statuten breit verstanden werden könnte. Die Lebensqualität im Quartier sei aber in zentraler Weise von der baurechtlichen Grundordnung und der Verkehrssituation abhängig. Seit ihrer Gründung stehe die Verkehrsproblematik im Mittelpunkt ihrer Vereinstätigkeit. Sie setze sich daher sehr wohl statutarisch für die Anliegen ein, die vom Ausführungsprojekt beeinträchtigt würden. Des Weiteren rügt die Beschwerdeführerin, dass die Legitimationsvoraussetzungen gesamthaft zu würdigen seien (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3). Rechtsprechungsgemäss begründe die Nutzung des Naherholungsgebietes leider keine besondere Betroffenheit. Es stehe für sie jedoch ausser Zweifel, dass das Projekt direkten und grossen Einfluss auf die Verkehrsbelastung im angrenzenden Quartier habe. In diesem Zusammenhang sei zu beachten, dass sie verschiedene Eventualanträge gestellt habe, die einer verstärkten Verkehrsbelastung vor ihren Haustüren entgegenwirken würden. Ihre Mitglieder seien daher überwiegend in besonderem Masse betroffen und wären auch selbst zur Einsprache legitimiert. Das UVEK habe sich mit ihren Argumenten nicht auseinandergesetzt, sondern die Beschwerdelegitimation pauschal aberkannt.

E.

Das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt mit Vernehmlassung vom 7. Juni 2022, die Beschwerde sei abzuweisen.

F.

Mit Eingabe vom 30. Juni 2022 verzichtet die Beschwerdeführerin darauf, Schlussbemerkungen einzureichen.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit entscheiderelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid vom 7. April 2022 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), welche von

einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Indem die Vorinstanz das Plangenehmigungsverfahren für die Beschwerdeführerin – 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-4114/2020 vom 22. Februar 2021 E. 1.3 mit Hinweisen). Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

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

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.

Die Beschwerdeführerin ist gemäss Ziff. 1 der Statuten als Verein im Sinne von Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR. 210) organisiert und deshalb als Vereinigung mit juristischer Persönlichkeit zu qualifizieren. Sie hat vor der Vorinstanz Einsprachen im Sinne von Art. 27d des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) erhoben. Wird eine Nichteintretensverfügung angefochten, ist die Beschwerdebefugnis unabhängig vom Rechtsschutzinteresse in der Sache selbst zu bejahen; das schutzwürdige Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung besteht in diesem Fall im Interesse an einer materiellen Prüfung der in der Einsprache gestellten Rechtsbegehren (vgl. BGE 135 II 145 E. 3.2; BVGE 2021 II/1 nicht publ. E. 3.3.4; MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.77). Die Beschwerdeführerin ist somit zur Beschwerde legitimiert.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe den Nichteintretensentscheid unzureichend begründet.

3.2 Nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG. Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Welchen Anforderungen eine Begründung hinsichtlich Dichte und Qualität zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6, 137 II 266 E. 3.2; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 35 Rz. 7 ff. [nachfolgend: Kommentar VwVG]).

3.3 Diesen Anforderungen wird der angefochtene Nichteintretensentscheid – wenn auch mit gewissen Einschränkungen – gerecht. In den Erwägungen erläuterte die Vorinstanz zunächst die allgemeine Rechtslage zur sog. egoistischen Verbandsbeschwerde und begründete im Anschluss daran, weshalb die Voraussetzungen im konkreten Fall nicht erfüllt seien. Die Vorinstanz befasste sich dabei eingehend mit den Statuten der Beschwerdeführerin, mit der örtlichen Distanz der Wohnorte der Mitglieder zum Projektperimeter sowie mit der Frage des Naherholungsgebietes. Allerdings legte sie nur äusserst knapp dar, weshalb es an der erforderlichen Betroffenheit in Bezug auf die zu erwartenden Immissionen fehle. In der Einsprache wurde von der Beschwerdeführerin mit Blick auf die Legitimation u.a. geltend gemacht, dass die Verkehrslast und damit die Lärm- und Luftschadstoffbelastung im Quartier zunehmen werde. Hier wären detailliertere Erwägungen der Vorinstanz sicherlich wünschenswert gewesen. Dennoch

hat sie im Ergebnis die wesentlichen Überlegungen genannt, von denen sie sich leiten liess. Die Beschwerdeführerin war sich, wie sich an den Vorbringen in der Beschwerde zeigt, über die Tragweite des angefochtenen Entscheids im Klaren und ohne Weiteres imstande, diesen sachgerecht anzufechten. Die Vorinstanz ist ihrer Begründungspflicht damit hinreichend nachgekommen.

4.

4.1 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt. Wird wie vorliegend ein Nichteintretensentscheid angefochten und hat sich die Vorinstanz auch nicht in einer Eventualbegründung mit der materiellen Seite des Falls befasst, so prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneinte (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; Urteil des BVGer A-2201/2021 vom 29. Juni 2022 E. 1.4; MOSER et al., a.a.O., Rz. 2.8, 2.164 und 2.213 f.).

4.2 Wer nach den Vorschriften des VwVG 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). Nach Art. 6 VwVG gelten als Parteien Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Zur Beschwerde legitimiert ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung geltend machen kann (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Führt eine Drittperson Beschwerde, muss sie durch den angefochtenen bzw. 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 jeweils 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; ISABELLE HÄNER, Kommentar VwVG, Art. 48 Rz. 12).

Liegt eine besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von den Beschwerdeführenden als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Insbesondere können Nachbarn die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass den Beschwerdeführenden im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.1, 137 II 30 E. 2.2.3; MOSER et al., a.a.O., Rz. 2.78b).

4.3 Praxisgemäss kann auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl seiner Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (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 fraglichen 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, 137 II 40 E. 2.6.4; Urteile des BGer 2C_975/2019 vom 27. Mai 2020 E. 1.3.1 und 1C_566/2017 vom 22. März 2018 E. 2; BVGE 2021 II/1 E. 20.2.2; MOSER et al., a.a.O., Rz. 2.82).

5.

Streitig und nachfolgend zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin berechtigt ist, im Rahmen einer egoistischen Verbandsbeschwerde Einsprache gegen das Ausführungsprojekt "N06.32 Bern Umgestaltung Gebiet Anschluss Wankdorf BUGAW" zu erheben.

Die Vorinstanz vertritt im Wesentlichen den Standpunkt, dass keine grosse Anzahl der Mitglieder der Beschwerdeführerin vom Projekt berührt sei,

welche zudem selbst zur Einsprache berechtigt wären. Ebenso fehle die statutarische Verpflichtung zur Wahrung der Interessen der Mitglieder. Die Beschwerdeführerin macht hingegen geltend, dass sie sämtliche Voraussetzungen zur Erhebung einer egoistischen Verbandsbeschwerde erfülle.

6.

6.1 Als wichtiges Kriterium für die Beurteilung der besonderen Betroffenheit durch ein umstrittenes Bauvorhaben dient in der Praxis die räumliche Distanz. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung die Beschwerdebefugnis Dritter, die in einer Distanz bis zu 100 m von einem Bauvorhaben wohnen, regelmässig bejaht. 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 (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen), welche der Bau oder Betrieb einer geplanten Anlage hervorruft, hinreichend betroffen sind (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3, 136 II 281 E. 2.3.1; Urteil des BGer 1C_392/2020 vom 20. Mai 2021 E. 4.2; Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 1.2; WIEDERKEHR/EGGENSCHWILER, Die allgemeine Beschwerdebefugnis Dritter, 2018, Rz. 27).

6.2 Wie sich aus dem Technischen Bericht ergibt, erstreckt sich der Projektperimeter von der Unterführung SBB Anschluss Wankdorf 1 T 02 (Unterhalts-Km 1+435.00) bis kurz nach der Überführung Bolligenstrasse T 06 (Unterhalts-Km 2+600.00). Er umfasst den Anschluss Wankdorf inkl. der nachfolgenden Sekundärknoten auf dem untergeordneten Strassennetz (Schermenweg und Bolligenstrasse) sowie die Bolligenstrasse zwischen Überführung Bolligenstrasse T 06 und dem Knoten Schermenweg/Bolligenstrasse.

Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid, dass die Beschwerdeführerin laut der eingereichten Mitgliederliste über 45 Mitglieder verfüge. Von 27 Mitgliedern sei die exakte Wohnadresse bekannt, während bei den übrigen 18 Mitgliedern einzig die Strasse angegeben sei. Anhand der genauen Wohnadressen sei eruiert worden, dass 24 Mitglieder in einer Distanz von 600 bis 900 m zum nächstgelegenen Projektbestandteil wohnen würden. Bei drei Mitgliedern betrage die Distanz 1 km und mehr. Bei 15 der 18 Mitglieder, bei denen nur die Strasse bekannt sei, ergebe sich eine Distanz von 500 m bis 1.25 km. Bei den übrigen drei Mitgliedern könne keine abschliessende Beurteilung vorgenommen werden. Insgesamt würden

somit zumindest 42 der 45 Mitglieder mehr als 500 m vom Bauvorhaben entfernt wohnen. Auf diese überzeugenden Abklärungen der Vorinstanz kann abgestellt werden, zumal sie in der Beschwerde nicht beanstandet werden. Es ist demnach festzuhalten, dass die Mitglieder der Beschwerdeführerin grossmehrheitlich nicht zur direkten Anwohnerschaft gehören. Die räumliche Distanz von weit mehr als 100 m spricht gegen eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache, aufgrund welcher die Legitimation ohne Weiteres oder zumindest grundsätzlich bejaht werden könnte.

7.

7.1 Zieht ein Bauvorhaben Zubringerverkehr oder – im Falle von Infrastrukturvorhaben – (Mehr)Verkehr nach sich, kann die Betroffenheit Dritter auch aus den damit verbundenen Immissionen herrühren. Das Bundesgericht beurteilt die Berechtigung Dritter zur Beschwerdeführung in diesen Fällen anhand von qualitativen (Art des Verkehrsräusches) und quantitativen Kriterien (Erhöhung des Lärmpegels). Bei Immissionen des Verkehrs zu einem Einkaufszentrum bezeichnete das Bundesgericht im Fall einer bereits stark belasteten Verkehrsachse die Legitimation bei einer Verkehrszunahme von 10 % als recht- und zweckmässig (Urteil des BGer 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005 E. 3.5 f.), wobei es sich um keinen absoluten Wert handelt (vgl. Urteil 1C_346/2011 vom 1. Februar 2012 E. 2.5). Dabei wird als Leitlinie davon ausgegangen, dass eine Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrs um 25 % zu einer Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1 dB(A) führt und eine solche wahrnehmbar ist (Urteil des BGer 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005 E. 3.5). Verneint hat das Bundesgericht hingegen beispielsweise die Beschwerdeberechtigung von Personen, die rund 250 m bis 1,7 km entfernt vom geplanten Casinobetrieb in der Innenstadt von Zürich wohnten, weil keine deutlich wahrnehmbaren zusätzlichen Lärmimmissionen an den schon vorbelasteten Strassenabschnitten zu erwarten waren (Urteil des BGer 1C_405/2008 vom 18. März 2009 E. 2.5; vgl. zum Ganzen BGE 136 II 281 E. 2.3.2; Urteil des BVGer A-1052/2020 vom 3. August 2020 E. 2.5.2 und E. 3.2.3; je mit weiteren Hinweisen).

7.2 Das hier strittige Ausführungsprojekt hat gemäss dem Technischen Bericht zum Ziel, das stark ausgelastete Verkehrssystem im Bereich des Nationalstrassenanschlusses Wankdorf zu optimieren. Im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) 3. Stufe wird insbesondere ausgeführt, dass – unter Berücksichtigung der projektierten Lärmschutzmassnahmen – die Pegel grösstenteils gesenkt würden. Lärmzunahmen um maximal 1 dB(A) seien

nur tagsüber bei einzelnen Liegenschaften zu verzeichnen, was primär auf die projektbedingte Verflüssigung des Verkehrs zurückzuführen sei. Das Projekt sei dennoch als wesentliche Änderung zu qualifizieren, dies im Hinblick auf die starken Veränderungen der bestehenden Bausubstanz und die erheblichen Kosten. Im Bereich Luftreinhaltung, so der UVB, sei eine geringe Mehrbelastung zu erwarten, wobei in der Bauphase die notwendigen Massnahmen zu ergreifen seien.

Vorliegend ist zunächst davon auszugehen, dass das angrenzende Quartier bereits heute durch Strassenimmissionen vorbelastet ist. So liegt es an einer zentralen städtischen Lage und überdies finden dort regelmässig publikumsintensive Grossanlässe statt. Wie bereits erwähnt, wohnen die Mitglieder der Beschwerdeführerin nicht in unmittelbarer Nähe des Projektparimeters. In Berücksichtigung der bestehenden Verkehrssituation und der vorgenannten Angaben des UVB besteht sodann kein Grund zur Annahme, dass das Projekt in einer Entfernung von mehr als 500 m zu einer derart signifikanten Verkehrszunahme führen könnte, dass eine legitimationsbegründende zusätzliche Lärm- oder Luftschadstoffbelastung zu erwarten wäre. Eine besondere Betroffenheit der Mitglieder ist in diesem Punkt nicht erkennbar.

8.

8.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist zur Beschwerde gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen befugt, wer die betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzt, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist; dagegen genügt das bloss gelegentliche Befahren der Strasse nicht (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1; Urteil des BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 1.1). Diese Praxis wird analog auch auf Beschwerden gegen Infrastrukturprojekte angewendet (vgl. Urteil des BGer 1C_317/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 5.6; Urteil des BVGer A-312/2019 vom 16. Oktober 2020 E. 1.2.2; WIEDERKEHR/EGGENSCHWILLER, a.a.O., Rz. 61 Fn. 149). Doch auch regelmässige Benutzerinnen und Benutzer einer vom Projekt betroffenen Strasse sind nur zur dessen Anfechtung legitimiert, wenn dieses für sie Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat (vgl. Urteile des BGer 1C_478/2020 vom 19. August 2021 E. 3.3 und 1C_43/2011 vom 8. April 2011 E. 7).

8.2 Im Rahmen des Ausführungsprojekts ist geplant, verschiedene Verbindungen für den Langsamverkehr (Fussgänger und Velo) anzupassen oder neu zu schaffen. Insbesondere soll eine neue Langsamverkehrsbrücke

über den gesamten Anschlussbereich geführt werden (vgl. Kurzbericht zum Langsamverkehr).

Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Einsprache Verbesserungen zu Gunsten des Langsamverkehrs einfordert, speziell bei der Kunsteisbahn und im Raum Schermenweg, vermag dies ebenfalls keine Legitimation zu begründen. Bei den örtlichen Gegebenheiten erscheint es nicht plausibel und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert dargelegt, dass zumindest eine ansehnliche Zahl ihrer Mitglieder die dortigen Verbindungen regelmässig zu Fuss oder per Velo nutzen würden. Sie sind von den dort projektierten Massnahmen nicht stärker als die Allgemeinheit betroffen.

9.

Im Rahmen des Projekts soll gemäss UVB eine Waldfläche auf der Allmend von rund 17'730 m² definitiv gerodet werden. Eine Fläche von 11'870 m² werde vor Ort wieder aufgeforstet (temporäre Rodung). Des Weiteren ergibt sich aus dem UVB, dass die nationalstrassenseitige historische Baumallee an der Bolligenstrasse entfernt und nach Abschluss der Bauarbeiten wieder gepflanzt werden soll.

Das Naherholungsgebiet Allmend ist für die Allgemeinheit zugänglich und wird in dem dicht besiedelten Gebiet der Stadt Bern von vielen Personen zu Erholungszwecken genutzt (vgl. auch Urteil des BVGer A-4114/2020 vom 22. Februar 2021 E. 8.1). Analoges gilt, soweit die Baumallee an der Bolligenstrasse durch das Projekt tangiert wird. Auch dieser Baumbestand kommt der breiten Öffentlichkeit zu Gute und nicht spezifisch den einzelnen Mitgliedern der Beschwerdeführerin, die nicht an dieser Strasse wohnhaft sind. Es ist daher nicht ersichtlich, dass sie durch die projektierten Rodungs- und Ersatzmassnahmen in besonderer Weise in ihren eigenen Interessen betroffen wären.

10.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Einsprache ausschliesslich allgemeine oder öffentliche Interessen geltend macht. Als solche begründen diese keine Parteistellung. Vielmehr müsste es sich bei dem erforderlichen schutzwürdigen Interesse um ein eigenes persönliches Interesse einer genügenden Anzahl der Mitglieder handeln. Das ist vorliegend nicht der Fall und lässt sich – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – auch nicht aus den Rechtsbegehren der Einsprache ableiten.

Es ist somit zusammenfassend festzuhalten, dass die Mitglieder der Beschwerdeführerin über keine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen. Eine für die egoistische Verbandsbeschwerde ausreichend grosse Zahl der Mitglieder dürfte folglich nicht selbst zur Einsprache befugt sein (Art. 27d NSG i.V.m. Art. 6 und Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat die Berechtigung der Beschwerdeführerin zur Erhebung einer egoistischen Verbandsbeschwerde zutreffend verneint und ist auf die Einsprache nicht eingetreten. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Angesichts dieses Ergebnisses erübrigt es sich, auf die ebenfalls strittig gebliebene Frage der Statuten der Beschwerdeführerin näher einzugehen.

11.

11.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Sie 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]).

11.2 Der nicht anwaltlich vertretenen und unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und an das ASTRA.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Flurina Peerdeman

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: