

BGer 1C_634/2022 vom 4. Oktober 2024

Bundesgericht, 2024-10-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_634_2022

FR: TF 1C_634/2022 du 4 octobre 2024

IT: TF 1C_634/2022 del 4 ottobre 2024

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerden richten sich gegen dasselbe Urteil des Verwaltungsgerichts. Sie hängen inhaltlich eng zusammen. Es rechtfertigt sich deshalb, die Verfahren in sinngemässer Anwendung von Art. 24 BZP (in Verbindung mit Art. 71 BGG) zusammenzufassen und durch ein einziges Urteil zu erledigen (vgl. Urteil 1C_679/2021 vom 23. September 2022 E. 1.1 mit Hinweis).

E. 2.1

Gegen den angefochtenen Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. a und 90 BGG).

E. 2.2

Beim Bau von Nationalstrassen handelt es sich um eine Bundesaufgabe (Art. 2 Abs. 1 lit. a NHG), weshalb Gemeinden und Kantone nach Massgabe von Art. 12 Abs. 1 lit. a und Art. 12g NHG i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG das Beschwerderecht zusteht. Dieses besondere gesetzliche Beschwerderecht setzt freilich voraus, dass die Beschwerdeführung im Interesse des Natur- und Heimatschutzes erfolgt (BGE 139 II 499 E. 2.3 mit Hinweisen; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, Rz. 963 und 1027). Die Beschwerdeführer machen plausibel geltend, dies sei der Fall, denn die Passerelle bilde einen unabdingbaren Bestandteil des Gesamtschutzkonzepts. Ob ihre Behauptung einer eingehenden Prüfung standhält, ist nicht im Rahmen des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung zu untersuchen. Der Kanton Wallis und die Munizipalgemeinde Salgesch sind vor diesem Hintergrund zur Beschwerde berechtigt. Wie es sich insofern mit der Burgergemeinde Salgesch verhält, braucht deshalb nicht geprüft zu werden.

E. 2.3

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die fristgerecht eingereichte (vgl. Art. 100 Abs. 1 BGG) Beschwerde ist jedenfalls in Bezug auf den Kanton Wallis und die Munizipalgemeinde Salgesch grundsätzlich einzutreten.

E. 2.4

Die Beschwerdeführer beantragen einen Augenschein durchzuführen. Der rechtserhebliche Sachverhalt geht jedoch aus den Akten hinreichend hervor, weshalb darauf verzichtet werden kann.

E. 3.1

Wie eingangs erwähnt, ist der Pfywald ins Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgenommen worden (Objekt Nr. 1716 "Pfywald-IIIgraben", vgl. Art. 5 Abs. 1 NHG i.V.m. Anhang 1 der Verordnung vom 29. März 2017 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [VBLN, SR 451.11]). Beim BLN handelt es sich um ein Inventar des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Ein Abweichen im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn hinsichtlich der objektspezifischen Schutzziele eine Beeinträchtigung als schwerwiegend erscheint (vgl. BGE 150 II 133 E. 4.1.1; JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N. 12 zu Art. 6 NHG).

E. 3.2

Die Schutzbestimmung von Art. 6 NHG ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, wozu der Bau von Nationalstrassen gehört, direkt anwendbar (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV , Art. 6 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 lit. a NHG). Da es sich um eine Bundesaufgabe handelt, ist zudem nach Art. 7 die Begutachtung durch die ENHK obligatorisch. Abs. 2 dieser Bestimmung sieht vor, dass die Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten verfasst, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen (Satz 1). Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Satz 2).

E. 3.3

Mit der obligatorischen Begutachtung wird gewährleistet, dass ein unabhängiges Fachorgan bei der Beurteilung eines Projekts auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes speziell achtet und dass die zuständigen Instanzen diesbezüglich über zuverlässige Unterlagen verfügen. Dem Gutachten der ENHK kommt dementsprechend grosses Gewicht zu. Es darf nur aus triftigen Gründen vom Ergebnis der Begutachtung abgewichen werden, selbst wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht. Dies trifft namentlich auch für die ihr zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen zu (zum Ganzen: BGE 150 II 133 E. 4.1.3; 136 II 214 E. 5; je mit Hinweisen).

E. 3.4

Das Bundesverwaltungsgericht legte dar, die ENHK habe sich in ihrem Fachbericht vom 22. Dezember 2021 dahingehend geäußert, dass sie den Bau der Passerelle aufgrund der rechtskräftigen Plangenehmigung von 1997 nicht mehr grundsätzlich in Frage stelle. Dass die Passerelle im Grundsatz bereits rechtskräftig genehmigt worden sei, treffe jedoch nicht zu. Bei der Plangenehmigung von 1997 sei es noch um eine Holzbrücke von ca. 100 m Länge gegangen, während die hier zu beurteilende Brücke eine Stahl- und Betonkonstruktion mit einer Länge von 282,72 m sei. Die Sachlage habe sich somit

wesentlich geändert. Soweit die ENHK auf die rechtskräftige Plangenehmigung von 1997 verwiesen und sich deshalb im Ergebnis auf die Beurteilung des Gebots der grösstmöglichen Schonung beschränkt habe, seien ihre Gutachten deshalb als teilweise fehlerhaft zu erachten.

E. 3.5

Es ist zutreffend und wird von keinem der Verfahrensbeteiligten bestritten, dass die ENHK zu Unrecht davon ausging, die Passerelle sei im Grundsatz rechtskräftig bewilligt und lediglich ihre Ausgestaltung dürfe noch in Frage gestellt werden. Ihre bisherige Begutachtung war somit unvollständig, weil sie sich zur Frage, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten ist, entgegen dem gesetzlichen Auftrag von Art. 7 Abs. 2 NHG nicht äusserte. Ebenso wenig wie auf eine gesetzlich vorgesehene Begutachtung der ENHK gänzlich verzichtet werden darf, darf die zuständige Behörde ihrem Entscheid ein unvollständiges Gutachten zur Grunde legen. Das Bundesgericht hat die ENHK deshalb eingeladen, ihre Ausführungen in diesem Sinne zu vervollständigen. Mit Schreiben vom 25. April 2024 ist sie diesem Ersuchen nachgekommen. In ihrer Eingabe führt sie auch sämtliche bisher abgegebenen Gutachten und Stellungnahmen auf, die gemäss den beschwerdeführenden Gemeinden von der Vorinstanz zu Unrecht nicht beigezogen worden sind. Der Verfahrensmangel ist dadurch geheilt, wobei dem Umstand, dass dies erst im bundesgerichtlichen Verfahren geschieht, im Rahmen der Kosten- und Entschädigungsfolgen Rechnung zu tragen sein wird (BGE 136 II 214 E. 4.4 mit Hinweisen). Dass dieser Verfahrensmangel zu einer offensichtlich falschen Sachverhaltsfeststellung (Art. 97 Abs. 1 BGG) geführt haben soll, wie die beiden Gemeinden darüber hinaus behaupten, ist allerdings nicht erkennbar und wird von ihnen auch nicht begründet. Darauf ist nicht einzutreten (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 4.1

Der Pfywald figuriert neben dem BLN auch im Aueninventar des Bundes (Objekt Nr. 133; vgl. Art. 18a Abs. 1 NHG i.V.m. Anhang 1 AuenV). Die Gebiete Pfy West und Pfy Ost, Rosensee, gehören zudem zu den Amphibienlaichgebieten von nationaler Bedeutung (Nr. VS26 und VS28; vgl. Art. 18a Abs. 1 NHG i.V.m. Anhang 1 AlgV). Des Weiteren zählt der Pfywald zum sog. Smaragd-Netzwerk, das europaweit besonders wertvolle Lebensräume und Arten schützt (vgl. dazu BGE 146 II 347 E. 3.4 mit Hinweisen). Innerhalb des Auenschutzgebiets Pfywald sind insbesondere Brutterritorien des Flussuferläufers und Flussregenpfeifers zu finden. Die beiden Vogelarten sind auf der Roten Liste des BAFU als "stark gefährdet" aufgeführt (BAFU, Rote Liste der Brutvögel, 2021, Umwelt-Vollzug Nr. 2124, S. 18).

E. 4.2

Das Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Aueninventar) und das Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Inventar) sind Inventare, die der Bundesrat gestützt auf Art. 78 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 18a Abs. 1 und 3 NHG erlassen hat. Der in den bundesrätlichen Verordnungen geregelte Schutz solcher Biotop-Inventargebiete von nationaler Bedeutung ist weitgehend Art. 6 NHG nachgebildet (s. Art. 4 AuenV und Art. 7 AlgV ; BGE 146 II 347 E. 3.1; Urteil 1C_528/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.2 f., in: URP 2020 S. 190). Auch wenn die Beeinträchtigung eines Biotops von nationaler Bedeutung allein genommen

keine obligatorische Begutachtung durch eine Kommission nach Art. 7 NHG bewirkt, hat deren Begutachtung auch insofern besonderes Gewicht (vgl. E. 3.3 hiervor; BGE 136 II 214 E. 5 mit Hinweisen).

E. 5.1

Das Bundesverwaltungsgericht erwog, die Passerelle komme als eine von mehreren Ersatzmassnahmen des Nationalstrassenprojekts gestützt auf Art. 6 und 18 Abs. 1ter NHG in Betracht. Um als angemessene Ersatzmassnahme gelten zu können, sei erforderlich, dass sie entweder für sich allein oder als notwendiger Bestandteil anderer Massnahmen dazu beitrage, die ökologische Gesamtbilanz des Nationalstrassenprojekts quantitativ und qualitativ zu verbessern oder zumindest auszugleichen. Sollte das Bauwerk wiederum eine neue Pflicht zur Ergreifung von Ersatzmassnahmen begründen, dürfe diese höchstens von untergeordneter Bedeutung sein. Andernfalls entstünde ein kaum zu lösender Widerspruch zum Sinn und Zweck der Ersatzmassnahme.

Weiter legte das Bundesverwaltungsgericht unter Bezugnahme insbesondere auf das Gutachten der ENHK vom 12. Februar 2010 und den UVB vom 24. November 2014 dar, dass von einem schweren Eingriff in das BLN-Gebiet auszugehen sei. Da der Standort der Passerelle ein potenzielles Brutgebiet des Flussuferläufers und des Flussregenpfeifers bilde und insbesondere Ersterer als störungsanfällig gelte, werde auch vom Schutzziel gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a AuenV (Erhaltung und Förderung der autotypischen einheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Voraussetzungen) abgewichen. Ob weitere Beeinträchtigungen (insbesondere von Amphibienlaichgebieten) vorlägen, könne offenbleiben.

Schliesslich prüfte das Bundesverwaltungsgericht, ob zur Rechtfertigung des Eingriffs ein Interesse von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG und Art. 4 Abs. 2 AuenV bestehe. Das Interesse an der geplanten Nationalstrasse falle insoweit ausser Betracht, weil diese nicht vom Bau der Passerelle abhängt. Hingegen würden der Kanton, das UVEK und das BAFU betonen, dass die Passerelle der wirkungsvollen Besucherlenkung diene und als wesentlicher oder sogar notwendiger Bestandteil des Gesamtschutzkonzepts zu betrachten sei. Ob darin ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung zu sehen sei, brauche nicht abschliessend geklärt zu werden, denn die Passerelle trage nicht ausreichend zur Besucherlenkung bei.

Es sei nämlich zu erwarten, dass die Besuchenden zukünftig bevorzugt die Passerelle als besonders attraktiven Weg innerhalb des Schutzgebiets nutzen würden. Die projektierte Anlage biete ein unmittelbares Erlebnis der Auenlandschaft und sei zudem vom Bahnhof Salgesch aus zu Fuss gut zu erreichen. Auf der Passerelle selbst bestehe zwar keine Möglichkeit, den vorgegebenen Weg zu verlassen. Die Schaffung eines solchen Zugangs könne ferner helfen, dass anderweitige Schutzmassnahmen allgemein besser akzeptiert würden. Gleichzeitig sei aber zu berücksichtigen, dass gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen im UVB von 2014 das neue Bauwerk insgesamt mehr Besuchende in den Pfywald locken werde. Es liege auf der Hand, dass viele Besuchende ihren Aufenthalt nicht auf die Passerelle beschränkten, sondern anschliessend auch das übrige Schutzgebiet erleben möchten. Das Problem, dass Besuchende unerlaubterweise ökologisch besonders sensible Lebensräume des Pfywaldgebiets betreten würden, werde sich demnach mit der Umsetzung des Projekts zum Teil lediglich verlagern und bei grösseren Besucherzahlen allenfalls noch verstärken.

Unbestrittenermassen sei es für die Besucherlenkung im Pfywald wichtig, dass verschiedene Strassen, Nebenwege und Trampelpfade, vor allem solche, die direkt ans Rottenufer führten, aufgehoben würden. Gemäss den Ausführungen im Fachbericht des BAFU vom 22. Dezember 2021 profitierten davon speziell auch die störungsanfälligen Flussuferläufer. Allerdings könne das Wegnetz auch ohne den Bau der Passerelle reduziert werden. Zudem könne die Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr anders gefördert werden, etwa mit einem Angebotsausbau des bestehenden Rufbusses auf der ohnehin aufrechtzuerhaltenden Erschliessungsstrasse durch den Pfywald.

Mit dem Rückbau der alten Kantonsstrasse T9 werde der Zugang zum Pfywald für den motorisierten Individualverkehr wesentlich eingeschränkt. Gemäss den Ausführungen des Kantons werde sich das Fahrverbot im Pfywald wohl nur schwer durchsetzen lassen. Vorliegend sei indes nicht mit der nötigen Sicherheit zu erwarten, dass allein mit der Errichtung der Passerelle die gewünschte Besucherlenkung erzielt werden könne. Zumindest ein erheblicher Teil der Besuchenden, die sich über ein Fahrverbot innerhalb des Schutzgebiets hinwegsetzen würden, dürften zukünftig durchaus auch mit einem verbesserten Busangebot zu erreichen sein. Diejenigen Besuchenden, die sogar Barrieren innerhalb des Pfywalds beschädigten, wie vom Kanton geschildert, dürften selbst bei der Realisierung der Passerelle kaum bereit sein, auf die Nutzung ihres Autos vor Ort zu verzichten.

E. 5.2

Die Beschwerdeführer halten diesen Erwägungen entgegen, die Passerelle bilde einen unabdingbaren Bestandteil des Gesamtschutzkonzepts. Das hätten auch die ENHK und das BAFU anerkannt und angesichts der nach 2010 vorgenommenen Projektverbesserungen festgehalten, die Passerelle könne genehmigt werden. Das Bundesverwaltungsgericht blende dies in Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV und der Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG vollständig aus. Auch verkenne es, dass Ersatzmassnahmen nicht isoliert, sondern gesamthaft und in ihrer gegenseitigen Wechselwirkung betrachtet werden müssten. Das BAFU habe in seiner Stellungnahme vom 22. Dezember 2021 ausgeführt, mit dem künftigen Besucherlenkungskonzept und dem damit zusammenhängenden Bau der Passerelle sei es möglich, mehrere Strassen, Pfade und Wege aufzuheben, wodurch bestehende Belastungen des Schutzgebiets in besonders sensiblen Bereichen reduziert oder sogar vollständig beseitigt werden könnten. Von Sachverständigengutachten dürfe nicht ohne triftigen Grund abgewichen werden. Dies gelte auch für die Frage der Besucherlenkung. Das Bundesverwaltungsgericht stelle dazu in Abweichung von der klaren Stellungnahme des BAFU Mutmassungen an, die sich auf keine Tatsachen stützen würden. Es verkenne, dass bis anhin der Grossteil der Besuchenden mit dem Fahrzeug über die Kantonsstrasse direkt in den Pfywald gelangt sei. Da es ihnen zukünftig grundsätzlich verboten sei, die Kantonsstrasse zu benutzen, sei für sie die Passerelle als Zugang von entscheidender Bedeutung. Zudem sei es willkürlich, wenn das Bundesverwaltungsgericht in seine Beurteilung ein Gutachten der ENHK aus dem Jahr 2010 aufnehme, da das Projekt seither verbessert worden sei.

E. 5.3

In ihrer Stellungnahme zuhanden des Bundesgerichts vom 25. April 2024 bestätigt die ENHK, dass sie in ihrem Gutachten von 2010 und auch später davon ausgegangen sei, der Entscheid, am betroffenen Ort eine Fussgängerverbindung über den Rotten zu bauen, sei

bereits rechtswirksam und könne deshalb grundsätzlich nicht mehr in Frage gestellt werden. Sie habe sich in der Folge auf die Frage beschränkt, wie das BLN-Objekt immerhin grösstmöglich geschont werden könne. Entsprechend habe sie Auflagen formuliert, unter denen der Bau einer Fussgängerbrücke genehmigt werden könne. Es sei jedoch darauf hinzuweisen, dass sie bereits in ihrem Gutachten von 2010 festgehalten habe, die Passerelle stelle eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Auengebiets und des BLN-Objekts dar. An dieser Einschätzung änderten auch die späteren Projektverbesserungen nichts. Die geplante Passerelle werde wegen ihren Dimensionen und der fehlenden Transparenz auch mit diesen Anpassungsmassnahmen weiterhin als Trennlinie und stark prägendes, gar dominantes, störendes Element in der naturnahen Flusslandschaft erscheinen. Auch würden die durch die Passerelle ermöglichten Störungen des Flussuferläufers und Flussregenpfeifers zu einer Verschlechterung des Lebensraums führen. Die unter anderem vom BAFU geteilte Auffassung, die Passerelle würde als Teil eines Gesamtkonzepts erlauben, den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren, sei zu bezweifeln. Das Problem, dass Besuchende unerlaubterweise ökologisch besonders sensible Lebensräume betreten würden, werde sich mit der Passerelle lediglich verlagern und bei grösseren Besucherzahlen allenfalls noch verstärken. Die Aufhebung verschiedener Strassen, Wege und Trampelpfade bedinge nicht die Errichtung einer Passerelle. Diese sei in erster Linie eine neue Attraktion für die Besuchenden. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass erhebliche Zweifel an den postulierten positiven Auswirkungen auf die Besucherlenkung bestünden. Die ENHK sei der Ansicht, dass die postulierten positiven Auswirkungen der Passerelle die erwähnten schweren Beeinträchtigungen nicht aufwiegen könnten.

E. 5.4

Die beschwerdeführenden Gemeinden machen in ihrer Vernehmlassung zu dieser neuen Eingabe geltend, die ENHK habe mit ihren bisherigen Stellungnahmen einen Vertrauenstatbestand geschaffen. Die Kehrtwende, die sie mit ihrer neuen Einschätzung vollzogen habe, verletze Treu und Glauben. Zudem sei die Annahme einer schwerwiegenden Beeinträchtigung nicht stichhaltig. Die Passerelle sei von offiziellen Wegen nicht einsehbar, weshalb die Qualifizierung als prägendes und störendes Element nicht den Tatsachen entspreche. Auch der Kanton betont in seiner Vernehmlassung, dass die Passerelle von nahe gelegenen (bis ca. 1'200 m), öffentlich zugänglichen Stellen aus nicht einsehbar sei. Die Brutplätze von Flussuferläufer und Flussregenpfeifer würden nicht tangiert, denn das Ende der Passerelle komme ausserhalb dieser Brutplätze zu liegen und natürliche Hindernisse würden die Besuchenden davon abhalten, die Wege zu verlassen. Das Konzept der Besucherlenkung bezwecke, dass die Besuchenden aus den empfindlichen Gebieten ferngehalten würden und dennoch den Charakter der wilden Flusslandschaft erleben dürften. Ohne die Passerelle gäbe es auf der gesamten Länge des Auengebiets (7 km) keinen einzigen offiziell zugänglichen Punkt nahe des wilden Rottens.

E. 5.5

Zu den verfahrensrechtlichen Rügen der Beschwerdeführer ist Folgendes festzuhalten: Entgegen ihrer Auffassung hat das Bundesverwaltungsgericht nicht ausgeblendet, dass die Passerelle gemäss dem Ausführungsprojekt Teil eines Gesamtkonzepts zur Besucherlenkung bilden soll. Vielmehr hat es sich mit dieser Frage eingehend befasst. Der angefochtene Entscheid genügt insofern der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerten Begründungspflicht ohne Weiteres (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2). Die in diesem Zusammenhang ebenfalls vorgetragene Rüge der Verletzung der Koordinationspflicht wird

von den Beschwerdeführern nicht hinreichend substantiiert, weshalb darauf nicht einzutreten ist (Art. 42 Abs. 2 BGG ; zur Frage der Anwendbarkeit von Art. 25a RPG im vorliegenden Kontext s. im Übrigen E. 4.1 des angefochtenen Entscheids). Unzutreffend ist weiter die Kritik, das Bundesverwaltungsgericht habe in Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV ausgeblendet, dass die ENHK die Passerelle bisher als genehmigungsfähig bezeichnet habe. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesen Umstand erwähnt, ihm aber aufgrund der unzutreffenden Auffassung der ENHK von der grundsätzlich rechtskräftigen Bewilligung der Passerelle keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen. Auch in dieser Hinsicht ist der angefochtene Entscheid hinreichend begründet. Schliesslich schufen die früheren Stellungnahmen der ENHK entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch keinen Vertrauenstatbestand (Art. 9 BV). Zunächst bildet die unzutreffende Annahme von der grundsätzlich rechtskräftigen Genehmigung der Passerelle einen triftigen Grund, vom Gutachten abzuweichen, bzw. verlangt nach dem Ausgeführten nach einer Ergänzung (E. 3.5 hiervor). Weiter gab die ENHK keine Auskunft über die Genehmigungsfähigkeit, sondern nahm zu dieser Frage lediglich Stellung. Schliesslich kommt der ENHK, auch wenn ihre Stellungnahmen ein besonderes Gewicht haben, keine Entscheidkompetenz zu und hätte eine unzutreffende "Auskunft" über die Genehmigungsfähigkeit der Passerelle deshalb von vornherein keinen Vertrauenstatbestand schaffen können (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.1.1 mit Hinweisen).

E. 5.6

In inhaltlicher Hinsicht ist das Bundesverwaltungsgericht nach dem Ausgeführten von einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des BLN-Objekts ausgegangen. Diese Auffassung wird von der ENHK geteilt, während das BAFU in seiner Stellungnahme im vorinstanzlichen Verfahren lediglich eine geringfügige Beeinträchtigung annahm. Die Argumente, die diesen Einschätzungen zugrunde liegen und das relative Gewicht, das den sich in diesem Punkt widersprechenden Stellungnahmen der ENHK und des BAFU beizumessen ist, brauchen allerdings nicht weiter erörtert zu werden. Trifft die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, die Passerelle sei für die Besucherlenkung nicht erforderlich, zu, so kommt es nicht darauf an, ob die Beeinträchtigung geringfügig oder schwerwiegend ist und inwiefern die Besucherlenkung bei Inventarobjekten ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung sein kann (vgl. zu Letzterem BGE 146 II 347 E. 7.2 und Urteil 1C_222/2015 vom 26. Januar 2016 E. 3, in: ZBl 117/2016 S. 498; je mit Hinweisen).

E. 5.7

Welche Bedeutung der geplanten Passerelle im Gesamtkonzept der Besucherlenkung zukommt bzw. ob sie für dessen Beitrag zum Schutz des Inventargebiets erforderlich ist, betrifft eine Sachverhaltsfrage. Diese fällt nicht in den Bereich der besonderen Fachkenntnis der ENHK oder des BAFU, weshalb deren Stellungnahmen insofern auch kein besonderes Gewicht zukommt. Wie aus den zitierten Erwägungen der Vorinstanz und der Kritik der Beschwerdeführer hervorgeht, geht es im Wesentlichen darum, wie sich Besuchende, die mit oder ohne Fahrzeug in das geschützte Gebiet gelangen möchten, verhalten, wenn die in der Plangenehmigung vorgesehenen Massnahmen umgesetzt werden, und welche Wirkungen die Passerelle auf ihr Verhalten hätte. Derartige Fragen prüft das Bundesverwaltungsgericht frei (Art. 49 lit. b VwVG [SR 172.021]), das Bundesgericht jedoch nur nach dem Massstab von Art. 97 Abs. 1 BGG . Nach dieser Bestimmung kann die Feststellung des Sachverhalts nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG

beruht (vgl. BGE 148 I 160 E. 3 mit Hinweisen).

E. 5.8

Die sich auf den UVB von 2014 stützende Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, dass das neue Bauwerk insgesamt mehr Besuchende in den Pfywald locken werde, wird von den Beschwerdeführern nicht in Frage gestellt. Umstritten ist dagegen nach dem Ausgeführten, ob die Besuchenden mit der Passerelle besser gelenkt und ob sie davon abgehalten werden könnten, mit dem Auto ins Schutzgebiet zu fahren. Die Annahme, dass sich ein erheblicher Teil unabhängig vom Bau der Passerelle an ein Fahrverbot (insbesondere auf der alten Kantonsstrasse) halten wird oder zumindest durch einen Ausbau des Busangebots dazu motiviert werden kann, auf die Anfahrt mit dem Auto zu verzichten, erscheint einleuchtend und jedenfalls keineswegs unhaltbar. Ebenso ist nachvollziehbar, dass es Personen gibt, die sich kaum von einem Fahrverbot abhalten lassen, wobei die Vorinstanz insbesondere auf diejenigen hinweist, die in der Vergangenheit sogar Barrieren beschädigten, um auf gesperrten Wegen in den Pfywald zu gelangen.

Der Vorteil der Ausgestaltung der geplanten Passerelle liegt gemäss den Ausführungen des Kantons und des BAFU (s. dessen Stellungnahme vom 22. Dezember 2021) darin, dass ihr Ende ausserhalb der Brutplätze des Flussuferläufers und Flussregenpfeifers zu liegen kommen und natürliche Hindernisse die Besuchenden davon abhalten würden, die Wege zu verlassen. Allerdings wird im Kurzbericht zur Umweltverträglichkeit vom 24. November 2014, der in der Plangenehmigungsverfügung zitiert wird, darauf hingewiesen, dass dennoch von einer anhaltenden geringen Störung auszugehen und der Zugang zum Fluss zudem trotz gefährlicher Felsen nicht ausgeschlossen sei.

Dass der dynamische Flussabschnitt im Bereich des Pfywalds bereits heute ein stark frequentierter Freizeitraum ist, bestätigt das UVEK in seiner Plangenehmigungsverfügung. In den Monaten Mai bis Oktober gebe es zahlreiche organisierte und beaufsichtigte Aktivitäten wie Begehungen, Kurse und Events. Daneben seien täglich und insbesondere an Wochenenden individuelle Aktivitäten (Wandern, Baden, Picknicken, Biken etc.) im gesamten Perimeter des BLN-Schutzgebiets zu beobachten. Das UVEK weist zudem darauf hin, dass sich an der Rhone im westlich der Passerelle gelegenen zentralen Bereich für Biodiversität während des ganzen Sommers Badende aufhielten. Künftig werde es keinen Zugang mehr zu diesem Gebiet geben.

Mit ihrer Behauptung, die Passerelle bilde einen unverzichtbaren Bestandteil der Besucherlenkung, vermögen die Beschwerdeführer nicht aufzuzeigen, dass die gegenteilige Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts unhaltbar wäre. Es ist insbesondere nicht einsichtig, weshalb Strassen, Wege und Trampelpfade nur aufgehoben werden könnten, wenn gleichzeitig eine Passerelle gebaut wird. Zwar anerkennt auch das Bundesverwaltungsgericht, dass die Akzeptanz für die mit den Schutzmassnahmen einhergehenden Beschränkungen zunimmt, wenn den Besuchenden die einfach zugängliche Passerelle zur Verfügung stünde. Allerdings kann diese Akzeptanz auch durch einen Ausbau des Busangebots gefördert werden. Zudem leuchtet insbesondere vor dem Hintergrund der vom UVEK beschriebenen, derzeit beobachteten Freizeitaktivitäten ein, dass sich durch den Bau einer Passerelle das Problem von Schäden an Flora und Fauna teilweise lediglich verlagert und angesichts einer möglichen Zunahme von Besuchenden sogar verstärken könnte.

Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, die Passerelle sei für die Besucherlenkung nicht erforderlich, nicht offensichtlich unrichtig. Die betreffende Rüge der Beschwerdeführer erweist sich damit als unbegründet und es kann nach dem Ausgeführten offenbleiben, wie es sich mit den weiteren Eingriffsvoraussetzungen verhält.

E. 6

Die beschwerdeführenden Gemeinden sind schliesslich der Auffassung, das Bundesverwaltungsgericht habe die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Unrecht nicht gemäss Art. 116 Abs. 1 EntG (SR 711) festgelegt. Nach dieser Bestimmung trägt der Enteigner die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten (Satz 1). Werden die Begehren des Enteigneten ganz oder zum grösseren Teil abgewiesen, so können die Kosten auch anders verteilt werden (Satz 2). Unnötige Kosten trägt in jedem Fall, wer sie verursacht hat (Satz 3).

Die besondere Regelung der Kostenfolgen im Enteignungsgesetz ist dem Umstand geschuldet, dass die Enteigneten wider ihren Willen in das Verfahren einbezogen werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung spielt es deshalb auch keine Rolle, welche Einwände (expropriationsrechtliche oder andere) die Enteigneten gegen das Projekt vorbringen (Urteil 1C_141/2020 vom 13. November 2020 E. 4.3 mit Hinweisen).

Das Bundesverwaltungsgericht hat unter Berücksichtigung dieser Praxis allerdings zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich anders verhält, wenn sich der Enteignete mit seinen Begehren im Ergebnis für dasselbe einsetzt wie der Enteigner, nämlich die Bestätigung der Plangenehmigung (vgl. auch das von der Vorinstanz erwähnte Urteil 2C_1073/2016 vom 7. September 2017 E. 2.1). Dies ist hier der Fall. Die Forderung der beschwerdeführenden Gemeinden nach einer Parteientschädigung steht unter diesen Voraussetzungen im Widerspruch zu ihren Rechtsbegehren im vorinstanzlichen Verfahren und läuft dem dargelegten Zweck von Art. 116 Abs. 1 EntG zuwider. Die Rüge ist somit unbegründet.

E. 7

Die Beschwerden sind aus diesen Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind weder Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG) noch ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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