

BVGer A-2997/2020 vom 24. September 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-09-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2997_2020

FR: TAF A-2997/2020 du 24 septembre 2020

IT: TAF A-2997/2020 del 24 settembre 2020

Regeste

Nationalstrassen

Erwägungen

E. 1

Die Befugnis zum Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung setzt die Zuständigkeit in der Hauptsache voraus. Vorab ist deshalb summarisch zu prüfen, ob das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist und ob es darauf wird eintreten können.

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Die Plangenehmigung stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das UVEK gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der erhobenen Beschwerde voraussichtlich sachlich zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Für den Entscheid über den prozessualen Antrag der Beschwerdegegner ist der Instruktionsrichter zuständig (vgl. Art. 55 Abs. 3 VwVG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 VGG).

E. 1.2

Über die Legitimation entscheidet die Beschwerdeinstanz im Endentscheid. Bis dahin hat jeder Beschwerdeführer Anspruch darauf, dass ihm effektiver Rechtsschutz gewährt und die aufschiebende Wirkung seiner Beschwerde nicht in ermessensfehlerhafter Weise entzogen wird. Die fehlende Legitimation in der Hauptsache kann jedoch, sofern sie eindeutig ist, im Rahmen der Interessenabwägung berücksichtigt werden, d.h. bei der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGE 129 II 286 E. 1.2). Die Beschwerdegegner und die Vorinstanz bestreiten die Rechtzeitigkeit der Beschwerdeerhebung durch die Beschwerdeführenden.

E. 1.2.1

Die Beschwerdegegner machen geltend, dass gemäss der Sendungsverfolgung der Schweizerischen Post die Plangenehmigungsverfügung vom 30. April 2020 am 11. Mai 2020 am Schalter zugestellt worden sei. Vor diesem Hintergrund erstaune es sehr, dass sich der Leiter Alpenschutzpolitik der Alpen-Initiative bereits im Bote der Urschweiz vom 5. Mai 2020 dahingehend geäußert habe, dass das 100-seitige Dossier nun erst einmal

eingehend zu analysieren sei. Die Beschwerdeführenden hätten somit die Plangenehmigungsverfügung - wohl von einer anderen Verfahrenspartei - bereits zu einem früheren Zeitpunkt erhalten. Ansonsten wären diese Aussagen nicht möglich gewesen. Die Einreichung der Beschwerde innert der 30-tägigen Rechtsmittelfrist sei deshalb fraglich.

E. 1.2.2

Die Vorinstanz erachtet das Verhalten der Beschwerdeführenden als treuwidrig. Für die Berechnung der Beschwerdefrist sollte daher spätestens das Datum des ersten Presseberichts vom 5. Mai 2020 herangezogen werden. Entsprechend hätte die Beschwerdefrist am 4. Juni 2020 geendet, weshalb auf die Beschwerde vom 9. Juni 2020 wegen Nichteinhaltung der Rechtsmittelfrist nicht einzutreten sei.

E. 1.2.3

Die Beschwerdeführenden entgegnen, dass für die Fristauslösung einzig die seitens der Vorinstanz korrekt erfolgte Zustellung der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung an ihren Rechtsvertreter massgebend sei. Es stehe somit ausser Frage, dass die Beschwerde fristgerecht eingereicht worden sei.

E. 1.2.4

Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Die Behörde eröffnet Verfügungen den Parteien schriftlich (Art. 34 Abs. 1 VwVG). Berechnet sich eine Frist nach Tagen und bedarf sie der Mitteilung an die Parteien, so beginnt sie an dem auf ihre Mitteilung folgenden Tage zu laufen (Art. 20 Abs. 1 VwVG). Solange die Partei die Vollmacht nicht widerruft, macht die Behörde ihre Mitteilungen an den Vertreter (Art. 11 Abs. 3 VwVG). Der Begriff der Mitteilung ist umfassend zu verstehen und umfasst die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden. Zweck von Art. 11 Abs. 3 VwVG ist es, im Interesse der Rechtssicherheit von vornherein allfällige Zweifel darüber zu beseitigen, ob eine Mitteilung an die Partei selbst oder an ihren Vertreter zu erfolgen hat, und klarzustellen, welches die für einen Fristenlauf massgebende Mitteilung ist (Res Nyffenegger, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2019 [nachfolgend: Kommentar VwVG], Rz. 27 zu Art. 11 VwVG). Die Mitteilung einer Verfügung oder eines Entscheids an die Partei anstatt an den Vertreter ist mangelhaft, aber nicht ungültig oder nichtig. Folge davon ist, dass die Rechtsmittelfrist entgegen der Vorschrift von Art. 20 VwVG nicht zu laufen beginnt, bis die Verfügung oder der Entscheid (auch) dem Vertreter mitgeteilt worden ist (Nyffenegger, in: Kommentar VwVG, a.a.O., Rz. 30 zu Art. 11 VwVG; BGE 113 Ib 296 E. 2b; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 4P.273/1999 vom 20. Juni 2000 E. 5b). Eine eingeschriebene Sendung gilt als zugestellt, wenn der Adressat sie tatsächlich in Empfang nimmt und dies unterschriftlich bestätigt. Kann die eingeschriebene Sendung am Wohnort oder Geschäftssitz nicht gegen Unterschrift ausgehändigt werden, wird im Briefkasten oder Postfach eine Abholungseinladung hinterlegt. Wird die Sendung innerhalb der Abholfrist von sieben Tagen auf der Post abgeholt, gilt sie am Tag der Abholung als zugestellt (statt vieler BGE 130 III 396 E. 1.2.3). Rechtsmissbrauch besteht in Zusammenhang mit der Zustellung von Verfügungen darin, dass der Adressat die Zustellung schuldhaft vereitelt. Dies trifft dann zu, wenn er sich weigert, eine Sendung überhaupt entgegenzunehmen oder die Abholungsfrist unbenutzt verstreichen lässt. Holt der Adressat die eingeschriebene Sendung trotz Kenntnis von ihrem Eingang erst mit Ablauf der Abholungsfrist ab, so gilt dies hingegen nicht als schuldhaft vereitelt (Urteil des Verwaltungsgerichts

Zürich PB.2008.00052 vom 16. Dezember 2009 E. 4.1.5 m. H.).

E. 1.2.5

Die Plangenehmigungsverfügung wurde dem Rechtsvertreter am 11. Mai 2020 am Schalter zugestellt. Die Beschwerdeerhebung vom 9. Juni 2020 erfolgte somit innerhalb der Beschwerdefrist. Prima facie spielt es keine Rolle, dass die Beschwerdeführenden bereits zuvor informell Kenntnis von der Plangenehmigung erhielten. Selbst wenn ihnen die Plangenehmigung direkt durch die Vorinstanz zugestellt worden wäre, käme es für den Beginn der Rechtsmittelfrist immer noch auf den Eröffnungszeitpunkt der an den Rechtsvertreter adressierten Verfügung an. Weiter scheint es sich nicht als rechtsmissbräuchlich zu erweisen, dass der Rechtsvertreter die eingeschriebene Verfügung erst am letzten Tag der Abholfrist auf der Post abholte (vgl. zum Ganzen oben E. 1.2.4)

E. 1.2.6

Prima facie scheint die Beschwerde rechtzeitig erhoben worden zu sein.

E. 1.3

Nach dem Gesagten wird das Bundesverwaltungsgericht voraussichtlich auf die Beschwerde einzutreten und in der Hauptsache zu entscheiden haben. Der bezeichnete Instruktionsrichter kann daher über das Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde befinden.

E. 3

In der Regel kommt der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu (vgl. Art. 55 Abs. 1 VwVG). Aufschiebende Wirkung besagt, dass die in einer Verfügung angeordnete Rechtsfolge vorläufig nicht eintritt, sondern bis zum Beschwerdeentscheid vollständig gehemmt werden soll. Zweck der aufschiebenden Wirkung ist es, die Beschwerde führende Person die nachteiligen Wirkungen der Verfügung solange nicht fühlen zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden ist. Der Beschwerde führenden Partei wird insoweit ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz gewährt, als der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der Verfügung bestanden hat, bis zum Entscheid des Gerichts in der Sache aufrechterhalten bleibt (Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.19 m.H.).

E. 3.1

Nach Art. 55 Abs. 2 VwVG kann die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde entziehen, sofern die Verfügung nicht eine Geldleistung zum Gegenstand hat. Gemäss der Rechtsprechung müssen für den Entzug keine ganz aussergewöhnlichen Umstände vorliegen, aber doch zumindest überzeugende Gründe gegeben sein. Es ist zu prüfen, ob die Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Im Allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen. Sie trifft ihren Entscheid "prima facie". Herabgesetzt sind neben den Untersuchungspflichten auch die Beweisforderungen. Das Glaubhaftmachen von Anliegen genügt in der Regel. Der durch den Endentscheid zu regelnde Zustand soll jedoch weder präjudiziert noch verunmöglicht werden (statt vieler BGE 130 II 149 E. 2.2 und 129 II 286 E. 3; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.18 ff.).

E. 3.2

Beim Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung ist folgende Systematik zu beachten (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 3.28a m.H.): Zuerst bedarf es einer Entscheidprognose, dann ist nach dem Anordnungsgrund zu fragen. Anschliessend ist eine Interessenabwägung vorzunehmen und zu untersuchen, ob die Massnahme verhältnismässig ist.

E. 3.2.1

Die Entscheidprognose kann berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist; bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2 m.H.).

E. 3.2.2

In einem nächsten Schritt ist nach dem Anordnungsgrund für den beantragten Entzug der aufschiebenden Wirkung zu fragen. Ein solcher liegt vor, wenn zumindest überzeugende Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechen. Der Entzug muss mithin durch öffentliche oder private Interessen gerechtfertigt sein. Als zulässige öffentliche Interessen gelten Anliegen, die in der Rechtsordnung allgemein ausgewiesen sind, wie beispielsweise der Schutz gefährdeter Polizeigüter (Regina Kiener, in: Kommentar VwVG, a.a.O., Rz. 15 zu Art. 55 VwVG). Dabei ist Dringlichkeit vorausgesetzt. Es muss sich also als zeitlich notwendig erweisen, die Wirkung der angefochtenen Verfügung sofort eintreten zu lassen. Sodann muss der Verzicht auf den Entzug der aufschiebenden Wirkung für den Betroffenen einen nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken, wobei ein tatsächliches Interesse genügt (BGE 130 II 149 E. 2.2; Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-312/2019 vom 14. März 2019 E. 6.1).

E. 3.2.3

Schliesslich bleibt zu prüfen, ob die Gründe, welche für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, die öffentlichen und privaten Interessen überwiegen, die für die Gewährung der aufschiebenden Wirkung angeführt werden können. Verhältnismässig ist eine Massnahme dann, wenn sie im Hinblick auf das angestrebte Ziel geeignet und erforderlich ist und ein vernünftiges Verhältnis zwischen Eingriffszweck und -wirkung wahrt (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV, SR 101]; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 21 Rz. 2). Zur Beurteilung, ob der Entzug der aufschiebenden Wirkung zumutbar ist, sind die an der Beibehaltung der aufschiebenden Wirkung bestehenden Interessen in Betracht zu ziehen. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass durch die vorläufige Ausübung einer sich später als unrechtmässig erweisenden Bewilligung ein irreversibler Nachteil resultiert und damit der Endentscheid unzulässig präjudiziert wird. Ob dies der Fall ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Kann eine bewilligte Baute (auf Kosten des Bauherrn) wieder abgebrochen werden, so spricht dies für den Entzug der aufschiebenden Wirkung, jedenfalls wenn die Abbaukosten relativ geringfügig sind. Weitgehend irreversibel kann der Nachteil hingegen sein, wenn für die Erstellung der Baute zum Beispiel schützenswerte andere Bauten abgebrochen oder schützenswerte Biotope zerstört werden oder wenn Organismen freigesetzt werden, die nachträglich nicht wieder eingefangen werden können (vgl. BGE 129 II 286 E. 4.1; Zwischenverfügung BVGer A-312/2019 vom 14. März 2019 E. 7.1; Hansjörg Seiler, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 55 Rz.

101 m.H.). Ist die Öffentlichkeit dringend auf ein Werk angewiesen, ist dies ein wichtiges, bei der Interessenabwägung zu berücksichtigendes Interesse (Xaver Baumberger, Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, Zürich 2006, Rz. 686 m. H.). Ersatzbiotop in Ingenbohl

E. 4.1

Bezüglich den Ersatzbiotopen in Ingenbohl bringen die Beschwerdegegner vor, dass während den Bauphasen die ökologische Vernetzung eines nationalen Amphibienobjekts tangiert werde. Solche Kleinstgewässer seien ein wichtiger Lebensraum für viele seltene oder bedrohte Arten. Die im Ausführungsprojekt geplanten Massnahmen im Bereich des Amphibienobjekts sollten den Amphibien einerseits neue Lebensräume und Laichplätze bieten, andererseits die Vernetzung wiederherstellen. Anstelle der bestehenden Biotop im Bereich des Werkareals der Holcim (Schweiz) AG würden zwei neue, grössere Ersatzbiotop erstellt. Die Biotop müssten in den Wintermonaten bzw. vor Ende Februar 2021 fertig gestellt werden können, denn nur so könne sichergestellt werden, dass jeweils im März 2021 und 2022 Laich und Larven der zu schützenden Amphibien von den bestehenden Standorten in die neuen Biotop umgesiedelt werden könnten. Damit dieser Zeitplan eingehalten werden könne, müsse mit den entsprechenden Bauarbeiten rechtzeitig begonnen werden. Ansonsten würden sich die Bauarbeiten um ein ganzes Jahr verschieben, was für den Bau der gesamten «N04 Neue Axenstrasse» erhebliche Verzögerungen mit sich bringen würde. Sollte das Projekt der gerichtlichen Prüfung nicht standhalten, wäre die einzige Folge, dass im Bereich Ingenbohl im Interesse der zu schützenden Amphibien zwei neue Biotop erstellt worden wären. Diese würden auf jeden Fall stehen bleiben und nicht wieder zurückgebaut.

E. 4.2

Die Vorinstanz erachtet den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde hinsichtlich der Ersatzbiotop in Ingenbohl als unproblematisch, da diese keine baulichen Berührungspunkte zur «N04 Neuen Axenstrasse» als solche haben.

E. 4.3

Mit der vorzeitigen Erstellung der beiden Ersatzbiotop sind die Beschwerdeführenden einverstanden, sofern die bestehenden Biotop während der Dauer des Beschwerdeverfahrens unangetastet erhalten bleiben und im Fall der ganzen oder teilweisen Gutheissung der Beschwerde einfach zwei neue Biotop dazukommen würden. Eine vorzeitige Beeinträchtigung oder Zerstörung der bestehenden Biotop wäre ein nicht wiedergutzumachender Nachteil und würde in unzulässiger Weise den Entscheid in der Hauptsache vorwegnehmen.

E. 4.4

In der Beschwerde wird im Hauptantrag die vollumfängliche Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung beantragt, was die Aufhebung der Ersatzbiotop mitumfassen würde. Gestützt auf den heutigen Verfahrensstand ist es nicht möglich, im Rahmen einer summarischen Prüfung die Rechtmässigkeit der angefochtenen Plangenehmigungsverfügung zu beurteilen, nachdem die Beschwerdeführenden zahlreiche Rügen gegen das Projekt vorbringen (unzulässige Aufklassierung der neuen Axenstrasse durch den Bundesrat, Verstoss gegen die Alpenschutzkonvention und das Klimaübereinkommen von Paris, unzulässige Abweichungen vom generellen Projekt, fehlende Koordination mit der NEAT, Konflikt mit nationalen Naturschutzobjekten). Die

vorgebrachten Rügen verlangen eine vertiefte Prüfung verschiedener Aspekte, die sich im Rahmen eines «prima-vista»-Entscheids nicht beurteilen lassen. Eine eindeutige Entscheidprognose ist daher nicht möglich. Immerhin kann festgestellt werden, dass die Erstellung der Ersatzbiotope als solche nicht konkret in Frage gestellt wird.

E. 4.5

Den Ausführungen der Beschwerdegegner zu Folge müssen die Ersatzbiotope fertiggestellt sein, bevor die Bauarbeiten beginnen. Dabei ist nachvollziehbar, dass diese möglichst frühzeitig erstellt werden müssen, damit möglichst viele Amphibien in die neuen Biotope überführt werden können und die Vernetzung wiederhergestellt werden kann.

Bezeichnenderweise sind solche Überführungen während zweier Jahre vorgesehen (Frühjahre 2021 und 2022). Es besteht daher ein öffentliches Interesse an der vorzeitigen Realisierung dieser Ersatzbiotope. Ein solches ist auch insofern gegeben, als mit deren vorgängigen Erstellung die anderweitigen Bauarbeiten im Bewilligungsfall zügig in Angriff genommen werden könnten. Die Dringlichkeit wurde ebenfalls dargetan. Es leuchtet ein, dass die Laich- und Larvenüberführungen nur nach der Laichzeit, mithin im Frühling durchgeführt werden können und daher das Zeitfenster eng begrenzt ist. Ein aufgrund der Ersatzbiotope erzwungener Aufschub der Bauarbeiten am Morschacher Tunnel von einem Jahr würde zudem wegen des Zeitverlusts ohne weiteres einen nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteil für die dadurch betroffene Bauherrschaft darstellen. Ein Anordnungsgrund ist deshalb gegeben.

E. 4.6

Die zeitnahe Erstellung der Ersatzbiotope ist geeignet, um ihren angestrebten Zweck sicherzustellen. Sie ist auch erforderlich; Alternativen wurden keine vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich. Zudem sind die Aussagen der Beschwerdegegner dahingehend zu verstehen, dass die Ersatzbiotope im Falle einer Gutheissung der Beschwerde auf jeden Fall bestehen bzw. nachträglich bewilligt würden. Eine gänzliche Fehlinvestition fällt daher ausser Betracht. Ausserdem präjudizieren die Ersatzbiotope die übrigen Bauten nicht. Gegenteilige Interessen sind nicht ersichtlich und werden auch von den Beschwerdeführenden nicht vorgebracht. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde hinsichtlich der Ersatzbiotope in Ingenbohl erweist sich somit als verhältnismässig.

E. 4.7

Zusammengefasst ist die aufschiebende Wirkung der Beschwerde zu entziehen, soweit diese die Erstellung der Ersatzbiotope 1 und 2 in Ingenbohl betrifft. Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegner nicht den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde bezüglich allfällig vorzunehmenden baulichen Veränderungen an den bestehenden Biotopen beantragten. Solche wären deshalb unzulässig und es gäbe auch keinen Grund dafür, da mit dem Bau des Morschacher Tunnels ohnehin nicht während dem Beschwerdeverfahren begonnen werden darf. Mithin ist ein Bedarf für das Land bei den alten Biotopen während dieser Zeit nicht gegeben. Galerie Gumpisch inklusive Hilfsbrücke und Baustromversorgung

E. 5.1

Was die Galerie Gumpisch inklusive Hilfsbrücke und Baustromversorgung anbelangt, bringen die Beschwerdegegner vor, dass es am 5. Mai 2020 im Bereich Gumpisch zu einem erneuten Murgang gekommen sei, welcher eine mehrstündige Sperrung der Axenstrasse zur

Folge gehabt habe. Da sich noch rund 100'000 Kubikmeter Geröll im Gumpischtal befinden würde, seien Murgänge immer wieder möglich und in der Vergangenheit bereits mehrfach vorgekommen. Aus diesem Grund sei beim vorliegenden Projekt im Bereich des Gumpischtals und direkt anschliessend an das Südportal des Sisikoner Tunnels eine Galerie geplant, wodurch die bestehende Axenstrasse geschützt werden sollte. Mit diesem Bauwerk könnten solche Sperrungen der Axenstrasse, welche in der Vergangenheit zum Teil mehrere Wochen gedauert hätten, verhindert und deren volkswirtschaftlichen sowie ökologischen Folgen aufgrund des grossen Umwegs des gesamten Verkehrs über die A2 via Seelisberg - Luzern eliminiert werden. Die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer würde mit der Galerie Gumpisch zudem massiv verbessert. Aus diesen Gründen sei es wichtig, dass mit dem Bau der Galerie Gumpisch, inklusive der für die Realisierung der Galerie notwendigen Hilfsbrücke, der Baustromversorgung sowie allfälligen dafür notwendigen Rodungen und weiteren Arbeiten möglichst zeitnah begonnen werden könne. Nur damit sei eine dauerhaft sichere Verbindung zwischen den Kantonen Uri und Schwyz und somit auf der Nord-Süd-Achse möglich und die Versorgungssicherheit gewährleistet. Der jetzige Zustand berge Gefahren und erweise sich zunehmend als unhaltbar. Dass hierfür ganz überwiegende öffentliche Interessen sprechen würden, bedürfe keiner weiteren Begründung. Ferner sei die Erstellung der Galerie nicht als abschliessendes Präjudiz für die Realisierung des Sisikoner Tunnels oder des Ausfahrtstunnels Gumpisch zu betrachten, auch wenn diese baulich eng zusammenhängen und sinnvollerweise koordiniert anzugehen seien. Die im Jahr 2019 durch das ASTRA getätigten Investitionen zum Schutz vor Naturgefahren seien nicht auf Dauer ausgelegt, sondern dienten nur zur Überbrückung, bis die Galerie erstellt sei.

E. 5.2

Die Vorinstanz bemerkt, dass die Situation bezüglich der latent drohenden Naturgefahr im Bereich Gumpisch hinreichend bekannt sei und die Dringlichkeit der Umsetzung insbesondere der baulichen Schutzmassnahmen ausreichend zu begründen vermöge. Im Übrigen läge die bestehende Axenstrasse heute als Nationalstrasse in der Verantwortung des Bundes, vertreten durch das ASTRA. Soweit das Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung die bestehende Axenstrasse und insbesondere die baulichen Schutzmassnahmen im Bereich Gumpisch betreffe, erachte sie es daher als sinnvoll, das ASTRA ebenfalls in das Verfahren einzubeziehen und in dieser Frage anzuhören.

E. 5.3

Die Beschwerdeführenden entgegnen, die Beschwerdegegner würden in ihrem Gesuch verschweigen, dass aufgrund der Naturereignisse der vergangenen Monate derzeit geologische und technische Abklärungen im Gumpischtal laufen würden, welche allenfalls zu Projektänderungen führen könnten. Gemäss dem Regierungsrat des Kantons Uri hätten die geologischen Abklärungen zum Ziel, die bisherigen Annahmen zu verifizieren oder einen allfälligen Bedarf an zusätzlichen Schutzmassnahmen aufzuzeigen. Erst danach könne beurteilt werden, ob und wie die Galerie allenfalls verstärkt werden soll. Zudem habe das Baudepartement des Kantons Schwyz mitgeteilt, dass die Geologen und Ingenieure frühestens im Herbst 2020 eine fundierte Aussage machen könnten. Nachdem somit noch gar nicht feststehe, ob das Ausführungsprojekt im Bereich Gumpisch überhaupt in der in der Plangenehmigungsverfügung bewilligten Form realisiert werden könne, erweise sich das diesbezügliche Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde als verfrüht. Zuerst seien die Ergebnisse der besagten Abklärungen abzuwarten. Ein öffentliches Interesse an einem vorzeitigen Baubeginn im Bereich Gumpisch könne

überhaupt nur bejaht werden, wenn diese Abklärungen ergeben würden, dass das Ausführungsprojekt in der von der Vorinstanz bewilligten Form den geologischen und technischen Anforderungen genüge. Diese Grundvoraussetzung fehle derzeit. Weil sie sich einem vorzeitigen Baubeginn im Bereich Gumpisch unter Einhaltung gewisser Bedingungen nicht grundsätzlich verschliessen würden, stellten sie derzeit bloss einen Sistierungsantrag, bis die Ergebnisse der Abklärungen vorliegen würden. Eventualiter sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde unter der Bedingung zu entziehen, dass vorgezogene Arbeiten nur soweit erfolgen dürften, als sie die Umsetzung der noch ausstehenden Ergebnisse der laufenden Abklärungen keinesfalls präjudizieren würden. Dies würde das Interesse an der Sicherheit der späteren Benutzer der Galerie Gumpisch erfordern. Zudem müsse sichergestellt werden, dass trotz eines vorzeitigen Baubeginns der Entscheid über die Beschwerde hinsichtlich des gerügten kreuzungsfreien Ausfahrtstunnels Gumpisch nicht präjudiziert werde. Das Gericht müsse zur Klarstellung gegebenenfalls explizit festhalten, dass mit dem Bau des Ausfahrtstunnels Gumpisch nicht begonnen werden dürfe. Weiter müsse das Gericht klarstellen, dass die im generellen Projekt vorgesehene höhengleiche Verzweigung (Linksabbiegespur à niveau nach Sisikon) auch bei vorzeitigem Baubeginn realisierbar bleiben müsse. Andernfalls würde der Entscheid in der Sache in unzulässiger Weise vorweggenommen. Ohne diese Bedingungen und Auflagen müsse das Gesuch abgewiesen werden.

E. 5.4

Bezüglich der Entscheidprognose kann auf die Ausführungen in E. 4.4 verwiesen werden. Das dort Gesagte gilt ebenfalls für die Galerie Gumpisch. Auch hier kann festgestellt werden, dass die Galerie Gumpisch als solche nicht konkret in Frage gestellt wird.

E. 5.5

Im Bereich Gumpisch gehen regelmässig Steinschläge und Murgänge nieder, welche eine Gefahr für die Strassenverkehrsteilnehmenden auf der darunterliegenden Axenstrasse darstellen. Diese Ereignisse ziehen teils mehrwöchige Sperrungen der Axenstrasse nach sich, wie die Block- und Steinschläge im Sommer 2019, welche eine siebenwöchige Sperrung zur Folge hatten (vgl. zum Überblick: www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Baustellen und Projekte > Zentral- und Nordwestschweiz > A4 Axenstrasse > Chronik [nachfolgend Chronik]). Die geplante Galerie Gumpisch ist gemäss den Akten so konzipiert, dass sie Steinschlagereignisse, wie sie alle 100 Jahre auftreten, sowie Lawinen und Murgangereignisse, wie sie alle 300 Jahre auftreten, aufzunehmen und abzuleiten vermag. Sie dient somit dem Schutz von Leib und Leben sowie der Aufrechterhaltung einer wichtigen Verkehrsverbindung. An deren Erstellung besteht daher unzweifelhaft ein grosses öffentliches Interesse. Deren Dringlichkeit ist aufgrund der konkreten Gefährdung ebenfalls zu bejahen, nachdem sich Steinschläge- und Murgänge jederzeit ereignen können und es sich nicht voraussagen lässt, wann das nächste Jahrhundertereignis eintreten wird. Für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden ist der Bau der Galerie von hoher Wichtigkeit. Sich aus der ungenügenden Sicherung ereignende Personen- und Sachschäden würden mitunter nicht wiedergutzumachende Nachteile ergeben. Das Vorliegen eines Anordnungsgrunds ist deshalb zu bejahen.

E. 5.6

Der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ist auf jeden Fall geeignet, die bestehende Axenstrasse im Bereich Gumpisch relativ zeitnah vor den erwähnten

Naturgefahren zu schützen. Was die Erforderlichkeit anbelangt, so wurden nach den schwerwiegenden Steinschlägen im Jahr 2019 Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit ergriffen. Mittels installierten Radaranlagen werden die Bewegungen im Lockergestein registriert, was im Ereignisfall zur Sperrung des Strassenabschnitts führt. Zudem wurden zahlreiche Steinschlagnetze montiert und ein Umlenkdammbauwerk gebaut, das einen allfälligen Murgang kanalisieren soll (vgl. www.astra.admin.ch > Themen > Nationalstrassen > Baustellen und Projekte > Zentral- und Nordwestschweiz > A4 Axenstrasse > Überwachungs- und Alarmsystem). Der Beschreibung zu Folge vermögen diese Massnahmen die Strassenverkehrsteilnehmenden auf der Axenstrasse vor gewissen Ereignissen zu schützen. Zum Schutz vor einem Jahrhundertereignis scheinen sie jedoch nicht geeignet zu sein, nachdem die temporären Schutzmassnahmen bereits nach kleineren Steinschlägen und Murgängen im Frühling und Sommer 2020 repariert werden mussten (vgl. Chronik). Die Beschwerdeführenden behaupten denn auch nicht, dass die temporären Schutzmassnahmen einen gleichwertigen Schutz wie die geplante Galerie böten. Somit ist auch die Erforderlichkeit des Entzugs der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gegeben. Weiter sind keine öffentlichen oder privaten Interessen ersichtlich, welche gegen die vorzeitige Erstellung der Galerie Gumpisch sprechen könnten. Die Kosten für die Galerie Gumpisch belaufen sich zwar gemäss dem beiliegenden Kostenvoranschlag auf ca. Fr. 27'521'000.--. Indes ist nicht davon auszugehen, dass sich diese im Falle einer Gutheissung der Beschwerde gänzlich als Fehlinvestition erweisen würden. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Galerie Gumpisch aufgrund ihrer unbestrittenen Notwendigkeit nicht abgebrochen, sondern einer nachträglichen Bewilligung zugeführt würde. Zusammengefasst sind die Bedingungen für den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde in Bezug auf die Galerie Gumpisch erfüllt.

E. 5.7

Daran vermögen auch die Einwendungen der Beschwerdeführenden nichts zu ändern: Die geologischen und technischen Untersuchungen haben zum Ziel, die Notwendigkeit zusätzlicher Schutzmassnahmen zur bereits geplanten Galerie zu eruieren, was der vorzeitigen Realisierung letzterer nicht entgegensteht. Im Übrigen müsste ein wesentlich geändertes Projekt ohnehin den Betroffenen erneut zur Stellungnahme unterbreitet und gegebenenfalls öffentlich aufgelegt werden (vgl. Art. 15 der Nationalstrassenverordnung [NSV, SR 725.111]). Der Rechtsschutz wäre in einem solchen Fall gewährleistet. Vor diesem Hintergrund ist dem Sistierungsantrag der Beschwerdeführenden, welcher inhaltlich einem Antrag auf Abweisung des Gesuchs um Entzug der aufschiebenden Wirkung gleichkommt, nicht zu folgen. Demgegenüber sind die Ergebnisse der Abklärungen dem Gericht unverzüglich einzureichen. Die Beschwerdeführenden werden im Rahmen ihres rechtlichen Gehörs dazu Stellung nehmen können.

E. 5.8

Weiter wird der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nur für die Galerie Gumpisch beantragt, nicht aber für den Ausfahrtstunnel Gumpisch. Dieser darf deshalb gestützt auf die vorliegende Zwischenverfügung nicht vorzeitig erstellt werden. Ob die von den Beschwerdeführenden beantragte Linksabbiegespur mit der geplanten Galerie Gumpisch realisierbar wäre, lässt sich im Rahmen der summarischen Prüfung der Unterlagen nicht sagen. Immerhin ist mit Blick auf das Ausmass der geplanten Galerie Gumpisch prima facie nicht davon auszugehen, dass die Realisierung einer Linksabbiegespur von vornherein nicht mehr oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand

in Frage kommen würde, zumal dann der für den Ausfahrtstunnels Gumpisch vorgesehene Platz für die Ausfahrtsspur mutmasslich entfallen würde. Die Beschwerdegegner bestätigten auch, dass der Bau der Galerie Gumpisch jener des Ausfahrtstunnels Gumpisch nicht abschliessend präjudizieren würde. Das Risiko allfälliger nachträglicher Änderungen an der Galerie Gumpisch zur Realisierung der Linksabbiegespur tragen jedenfalls vollumfänglich die Beschwerdegegner.

E. 5.9

Im Ergebnis ist die aufschiebende Wirkung der Beschwerde bezüglich der Galerie Gumpisch inkl. Hilfsbrücke und Baustromversorgung ebenfalls zu entziehen. Der Antrag der Vorinstanz auf Anhörung des ASTRA in dieser Sache wird vor diesem Hintergrund gegenstandslos. Sisikoner Tunnel

E. 6.1

Hinsichtlich des Sisikoner Tunnels bringen die Beschwerdegegner im Wesentlichen vor, dass dieser dem Schutz vor latenten und bereits mehrfach konkret zutage getretenen Naturgefahren sowie dem Langsamverkehr auf der bestehenden Axenstrasse diene. Dabei würden sich Massnahmen im Bereich des Gumpisch sowie des Dorfes Sisikon als besonders dringlich erweisen, um die Bevölkerung von Sisikon mit dem gleichnamigen Tunnel nachhaltig vom Durchgangsverkehr zu entlasten und vor den massiven Umweltbelastungen (Lärm, Abgase etc.) zu schützen. Die Sicherungsmassnahmen im Bereich der Galerie Gumpisch seien mit dem neuen Sisikoner Tunnel baulich zwar nicht zwingend, aber doch eng verknüpft, was eine koordinierte Realisierung aufdränge. Bestandteil dieses Tunnels seien auch die mit diesem in Zusammenhang stehenden, notwendigen Baumassnahme im Bereich Ort. Ferner würden die nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteile auf der Hand liegen. Je länger mit einer Realisierung des Tunnels gewartet werde, desto grösser sei die Gefahr von erneuten Strassensperrungen mit gravierenden Auswirkungen auf Sicherheit, Umwelt und Volkswirtschaft. Bezüglich der Abwägung der widerstreitenden Interessen würden sie die Interessen der Beschwerdeführenden im Bereich des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes anerkennen, weshalb von ihrer Seite aus auch alles unternommen werde, damit die Einwirkungen möglichst gering ausfallen würden. Es sei daher davon auszugehen, dass umgekehrt die Beschwerdeführenden auch ihre Interessen an einer raschen Realisierung des Sisikoner Tunnels anerkennen würden

E. 6.2

Die Vorinstanz erachtet es als nachvollziehbar, dass bei Schnittstellen mit Anschlussbauwerken die entsprechenden Synergien genutzt werden möchten. Soweit dies nach Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts ohne präjudizierende Auswirkung auf das Gesamtprojekt möglich sei, könne auch dem Entzug der aufschiebenden Wirkung für den Sisikoner Tunnel als entsprechendes Anschlussbauwerk zugestimmt werden.

E. 6.3

Dem entgegnen die Beschwerdeführenden, dass in ihrer Beschwerde mit detaillierter Begründung Rechtsmängel des Ausführungsprojekts gerügt würden. Werde die Beschwerde gutgeheissen, könne das Ausführungsprojekt so nicht realisiert werden, sei es wegen der rechtsverletzenden Aufklassierung bzw. der damit fehlenden rechtlichen Grundlage sowie des Konflikts mit dem Alpen- und Klimaschutz. Dies gelte insbesondere für den Teil Sisikoner Tunnel des Ausführungsprojekts. Weiter würden die gerügten

unzulässigen Abweichungen vom generellen Projekt mindestens hinsichtlich den Abweichungen bei der offenen Strecke Ort und beim Anschluss Gumpisch mit dem geplanten Ausfahrtstunnel auch den Sisikoner Tunnel betreffen. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde für den Sisikoner Tunnel würde den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts in der Hauptsache vorwegnehmen und präjudizieren. Ausserdem sei die diesbezügliche Dringlichkeit nicht gegeben. Diese sei hinsichtlich der geltend gemachten Naturgefahren für diesen Bereich völlig unsubstantiiert. Die Beschwerdegegner würden überdies die angebliche Dringlichkeit gleich selbst relativieren, wenn sie ausführen, dass die Sicherungsmassnahmen im Bereich der Galerie Gumpisch mit dem neuen Sisikoner Tunnel baulich nicht zwingend, sondern bloss eng verknüpft seien.

E. 6.4

Bezüglich der Entscheidprognose kann ebenfalls auf die Ausführungen in E. 4.4 verwiesen werden. Das dort Gesagte gilt ebenfalls für den Sisikoner Tunnel.

E. 6.5

Weiter ist nicht erstellt, in welchem Masse die parallel zum geplanten Sisikoner Tunnel verlaufende bestehende Axenstrasse durch Naturgefahren gefährdet sein sollte. Anders als bei der Galerie Gumpisch zeigen die Beschwerdeführenden keine konkreten Gefährdungen auf. Der Bau des Sisikoner Tunnels ist auch nicht eine zwingende Voraussetzung, damit der Bau der Galerie Gumpisch angegangen werden kann. Ferner ist es zwar verständlich, dass ein öffentliches Interesse an der schnellen Entlastung des Dorfs Sisikon vom Durchgangsverkehr und den damit einhergehenden Umwelteinwirkungen besteht. Dass diese Umweltbelastungen ein Ausmass aufweisen, welche den vorzeitigen Bau eines Tunnels in dieser Grössenordnung vor der definitiven Klärung seiner Rechtmässigkeit als dringlich erscheinen lassen, ist jedoch nicht erkennbar und wird auch von den Beschwerdegegnern in ihrem Gesuch nicht konkret dargetan. Ein Anordnungsgrund liegt daher nicht vor.

E. 6.6

Selbst wenn ein Anordnungsgrund vorliegen würde, würde sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung als unverhältnismässig erweisen. Zwar erscheint es mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung als fraglich, ob der Bau des Sisikoner Tunnels als Teil des generellen Projekts überhaupt noch grundsätzlich in Frage gestellt werden kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1E.5/2005 vom 9. August 2005 E. 3; BGE 118 Ib 206 E. 8 b-d). Wäre dies nicht möglich, würde ein diesbezüglicher Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde von vornherein keine präjudizierende Wirkung entfalten (vgl. Zwischenverfügung und Teilentscheid BVGer A-4010/2007 vom 7. November 2007 E. 7.2). Inwiefern die gerügte fehlende sachliche Zuständigkeit des Bundesrats zur Aufklassierung der «N04 Neue Axenstrasse» zu einer Nationalstrasse der 2. Klasse darauf einen Einfluss hätte, bedarf noch einer eingehenden Prüfung im Entscheid über die Hauptsache. Sollte nachträglich ein Beschluss des Parlaments nötig sein, so wäre dessen Ausgang naturgemäss ungewiss. Folglich kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der vorzeitige Bau des Sisikoner Tunnels aufgrund der hohen Kosten (ca. Fr. 348'690'000.--) ein unzulässiges Präjudiz schaffen würde, selbst wenn die Gutheissung der Beschwerde nur Anpassungen am Ausführungsprojekt des Tunnels zur Folge hätte. Die Beschwerdeführenden rügen denn auch Abweichungen des Ausführungsprojekts vom generellen Projekt, welche Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des Sisikoner Tunnels

haben könnten (Verschiebung des Trassees der Neuen Axenstrasse bei der offenen Strecke Ort; Verschiebung des Südportals des Sisikoner Tunnels zur Galerie Gumpisch um 50 m).

E. 6.7

Zusammengefasst sind die Voraussetzungen für den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde hinsichtlich des geplanten Sisikoner Tunnels nicht gegeben. Das Gesuch ist in diesen Punkt abzuweisen.

E. 7

Im Ergebnis ist das Gesuch der Beschwerdegegner teilweise gutzuheissen. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde ist bezüglich der geplanten Ersatzbiotope in Ingenbohl sowie der Galerie Gumpisch inkl. Hilfsbrücke und Baustromversorgung zu entziehen. Im Übrigen ist das Gesuch abzuweisen.

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