Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I

Postfach
CH-9023 St. Gallen
Telefon +41 (0)58 705 25 02
Fax +41 (0)58 705 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. A-1251/2012
rym/kob

Zwischenverfügung vom 31. Juli 2012

In der Beschwerdesache

Parteien

1. **A._____ und Mitbeteiligte,**
Beschwerdeführende 1,
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lorenz Lehmann,
Hogerwiesstrasse 3, 8104 Weiningen,

2. **Gemeinde Weiningen,** handelnd durch den Gemeinderat,
Badenerstrasse 15, 8104 Weiningen,
Beschwerdeführerin 2,
vertreten durch Dr. iur. Felix Huber, Rechtsanwalt,
Bellerivestrasse 10, 8008 Zürich,

3. **B._____ und Mitbeteiligte,**
Beschwerdeführende 3,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler und
Rechtsanwalt Martin Looser, ettlersuter Rechtsanwälte,
Grüngasse 31, Postfach, 8026 Zürich,

4. **Zweckverband Alters- und Pflegeheim Im Morgen,**
Püntenstrasse 6, 8104 Weiningen,
Beschwerdeführerer 4,

5. **Stadt Dietikon,** handelnd durch den Stadtrat, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon,
Beschwerdeführerin 5,
beide vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Kull Baumgartner, Mainaustrasse 32, 8008 Zürich,

und

6. **Politische Gemeinde Geroldswil,** handelnd durch den Gemeinderat, Huebwiesenstrasse 34, 8954 Geroldswil,
7. **Politische Gemeinde Oetwil an der Limmat,** handelnd durch den Gemeinderat, Alte Landstrasse 7, 8955 Oetwil an der Limmat,
Beschwerdeführerinnen 6,
8. **C._____ und Mitbeteiligte,**
Beschwerdeführende 7,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Wipf, Meyer & Wipf Rechtsanwälte, Seehofstrasse 4, 8008 Zürich,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA, 3003 Bern,

und

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

Gegenstand

Ausführungsprojekt Nationalstrasse N01/N20, Ausbau Nordumfahrung Zürich (Plangenehmigung),

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:

A.
Mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 beantragte das Bundesamt für Strassen (ASTRA) dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Erteilung der Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt "Nationalstrasse N 01 / N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich". Das Ausführungsprojekt ist Teil des Gesamtprojekts Nordumfahrung Zürich, das nebst dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich auch Erhaltungsmassnahmen beinhaltet.

Der Perimeter des Ausführungsprojekts reicht von der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon über das Limmattaler Kreuz, den Gubrist und den Anschluss Zürich Affoltern bis zum Anschluss Zürich Nord. Es umfasst im Wesentlichen die durchgehende Erweiterung der Nationalstrasse auf 2x3 Fahrstreifen zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Anschluss Zürich Nord, die Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen, den Neubau einer 3. Tunnelröhre durch den Gubrist sowie den Umbau des Anschlusses Zürich Affoltern. Zudem soll die Entwässerung der Nationalstrasse dem neuesten Stand der Gesetzgebung angepasst und auf der Ostseite des Gubrist die rund 580 m lange Überdeckung Katzensee erstellt werden.

Die Bearbeitung des Ausführungsprojekts erfolgt in den drei Projektlosen 1, 2 und 4. Das Los 1 umfasst den Bereich westlich der geplanten 3. Tunnelröhre, konkret den Bau der Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) Limmat, die Verlegung des Halbanschlusses Weiningen, die offene Strecke zwischen dem Halbanschluss Weiningen und dem westlichen Tunnelportal sowie die Anpassungen am Gewerbehaus Gubrist. Das Los 2 umfasst die geplante 3. Tunnelröhre durch den Gubrist und das Los 4 den Bereich zwischen dem östlichen Tunnelportal und dem Anschluss Zürich Nord, also im Wesentlichen die durchgehende Spurerweiterung, den Umbau des Anschlusses Zürich Affoltern sowie den Bau der Überdeckung Katzensee.

B.
Nach der Vorprüfung des Ausführungsprojekts leitete das UVEK das ordentliche Plangenehmigungsverfahren ein und beauftragte den Kanton Zürich mit Schreiben vom 26. Januar 2009, in Absprache mit dem ASTRA für die öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts und dessen Aussteckung besorgt zu sein.

C.
Das Ausführungsprojekt lag vom 16. März 2009 bis zum 29. April 2009 öffentlich auf, wobei die 30-tägige Auflagefrist wegen des Fristenstillstandes über Ostern um 15 Tage verlängert wurde. Während der öffentlichen Auflage gingen beim UVEK 113 Einsprachen gegen das Ausführungsprojekt ein.

D.
Am 31. Januar 2012 erteilte das UVEK dem ASTRA die nachgesuchte Plangehmigung für den Ausbau der Nordumfahrung Zürich unter Auflagen. Gleichzeitig hiess es zahlreiche Einsprachen ganz oder teilweise gut und verpflichtete das ASTRA insbesondere dazu, im Rahmen der Detailprojektierung Einzelaspekte nochmals bzw. genauer zu prüfen. Die übrigen Einsprachen wies das UVEK ab, soweit es darauf eintrat.

E.
Gegen die Plangenehmigung des UVEK (Vorinstanz) vom 31. Januar 2012 sind beim Bundesverwaltungsgericht bis zum 8. März 2012 insgesamt neun Beschwerden eingegangen.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 4. April 2012 hat die Instruktionsrichterin die Beschwerdeverfahren teilweise vereinigt, konkret die Beschwerden von A._____ und Mitbeteiligten (Beschwerdeführende 1), der Gemeinde Weiningen (Beschwerdeführerin 2), von B._____ und Mitbeteiligten (Beschwerdeführende 3), des Zweckverbandes Alters- und Pflegeheim Im Morgen (Beschwerdeführer 4), der Stadt Dietikon (Beschwerdeführerin 5), der politischen Gemeinden Geroldswil und Oetwil an der Limmat (Beschwerdeführerinnen 6) sowie der C._____ und Mitbeteiligten (Beschwerdeführende 7). Die Beschwerdeführenden beantragen übereinstimmend, es sei die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 aufzuheben und die Angelegenheit zur ordnungsgemässen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie halten der Vorinstanz eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, da sie über weite Strecken nicht in das Plangenehmigungsverfahren einbezogen worden seien. Zudem habe die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig abgeklärt und ihre Begründungspflicht verletzt.

Die Beschwerdeführenden 1 bis 5 sowie 7 beantragen zudem, teilweise mit Eventualbegehren, es sei das westliche Tunnelportal auf einer Länge von rund 270 m zu überdecken und hierzu der Halbanschluss Weiningen

zum Limmattaler Kreuz hin zu verschieben. Sie sind der Ansicht, die angefochtene Plangenehmigung bzw. der Verzicht auf die geforderte Überdeckung widerspreche grundlegenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip sowie dem kantonalen Richtplan. Zudem präjudiziere der Verzicht auf eine Überdeckung die Motion 11.3003, die eine nochmalige Evaluation im Hinblick auf die Überdeckung verlange.

Im Weiteren erheben die Beschwerdeführenden verschiedene umwelt- und planungsrechtliche Rügen. Sie verlangen insbesondere weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen, als sie das Ausführungsprojekt vorsieht. Mehrere Beschwerdeführende verlangen aus Gründen des Landschaftsschutzes zudem eine Erdverlegung der im Bereich des westlichen Tunnelportals bestehenden 110-kV-Freileitung und die Beschwerdeführerin 5 ist der Ansicht, der im Ausführungsprojekt vorgesehene Standort der SABA Limmat verstosse gegen das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Die Beschwerdeführerinnen 6 schliesslich beantragen die Ergänzung des Ausführungsprojekts um die im Gesamtprojekt zwischen der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon und dem Limmattaler Kreuz vorgesehenen Erhaltungsmassnahmen.

F.
Die Vorinstanz beantragt mit Schreiben vom 29. Mai 2012 die Abweisung der Beschwerden.

G.
Das ASTRA liess sich mit Schreiben vom 6. Juni 2012 zu den Beschwerden vernehmen. Es beantragt, den Beschwerden sei teilweise die aufschiebende Wirkung zu entziehen, konkret in Bezug auf das Los 1, soweit dieses die Anpassungen am Gewerbehaus Gubrist betrifft, sowie in Bezug auf die Lose 2 und 4. Die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Eventualiter sei die angefochtene Plangenehmigung nur in Bezug auf die materiellen Anträge aufzuheben und an die Vorinstanz zum neuen Entscheid zurückzuweisen.

Zum anbegehrten teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung hält das ASTRA vorab fest, grundsätzlich könne jedes der drei Lose für sich allein umgesetzt werden. Damit jedoch das Konzept zur Engpassbeseitigung seine Wirkung entfalten könne, bedürfe es der zeitgleichen Umsetzung der Lose 2 und 4, also des Baus der 3. Röhre durch den Gubrist

und der Spurerweiterung auf 2x3 Fahrstreifen zwischen dem Ostportal und dem Anschluss Zürich Nord. Dabei setze der Bau der 3. Tunnelröhre voraus, dass die in Los 1 vorgesehenen Anpassungen am Gewerbehaus Gubrist umgesetzt würden. Im Weiteren führt das ASTRA aus, beim Gubristtunnel handle es sich um einen der grössten Engpässe im schweizerischen Nationalstrassennetz mit im Durchschnitt täglich rund sechs Stunden Stau. Hinzu komme, dass die beiden bestehenden Tunnelröhren saniert werden müssten und dies mit Blick auf die Bewältigung des Verkehrs erst geschehen könne, wenn die 3. Tunnelröhre in Betrieb sei. Es bestehe daher ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, möglichst bald mit dem geplanten Ausbau der Nordumfahrung Zürich beginnen zu können. Im Übrigen werde der Entscheid in der Hauptsache durch den teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht präjudiziert, da die von den Beschwerdeführenden verlangten Massnahmen auch nachträglich noch umgesetzt werden könnten.

H.
Mit verfahrensleitender Verfügung vom 8. Juni 2012 hat die Instruktionsrichterin die Beschwerdeführenden eingeladen, zum anbegehrten teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung Stellung zu nehmen. Gleichzeitig wurden das ASTRA und die Vorinstanz aufgefordert, eine detaillierte Beschreibung der Bauarbeiten und -phasen einschliesslich der notwendigen Vorarbeiten sowie deren zeitlicher Abfolge beizubringen.

I.
Die Vorinstanz teilt mit Schreiben vom 18. Juni 2012 mit, das Gesuch das ASTRA um teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung zu unterstützen.

J.
Die Beschwerdeführenden 1, 2 und 4 beantragen je mit Stellungnahme vom 19. Juni 2012, das Gesuch des ASTRA um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen. Die Beschwerdeführenden 7 beantragen mit Stellungnahme ebenfalls vom 19. Juni 2012, das Gesuch des ASTRA um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung sei insoweit abzuweisen, als es die Lose 1 und 2 betreffe.

Die Beschwerdeführenden bestreiten übereinstimmend das Vorliegen eines Anordnungsgrundes und halten fest, ein Entzug der aufschiebenden Wirkung präjudiziere den Entscheid in der Hauptsache. Die für die Bauzeit geforderten zusätzlichen Massnahmen zum Schutz vor übermässi-

gen Immissionen würden bei einem vorzeitigen Baubeginn zumindest zum Teil obsolet. Präjudiziert würde zudem der Entscheid über die geforderte 270 m lange Überdeckung des westlichen Tunnelportals. So sehe das Ausführungsprojekt eine Entlüftung der 3. Tunnelröhre über die beiden Portale und entsprechend den Bau je einer Lüftungszentrale im Bereich des Ost- und des Westportals vor. Würde nun die 3. Tunnelröhre als Folge des Entzugs der aufschiebenden Wirkung wie geplant gebaut, hätte dies im Falle einer späteren Gutheissung der Beschwerden zur Folge, dass die Tunnellüftung neu konzipiert werden müsste, da wegen der Überdeckung das westliche Tunnelportal verschoben würde. Eine Neukonzeption der Tunnellüftung sei jedoch, wenn überhaupt, nur mit erheblichem finanziellen Aufwand möglich, weshalb die aufschiebende Wirkung nicht entzogen werden dürfe. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden 2 und 4 steht es dem ASTRA frei, unbesehen der anhängigen Beschwerden die Detailprojektierung voranzutreiben, sollte es der Auffassung sein, die Beschwerden hätten keine Aussichten auf Erfolg.

K.
Das ASTRA bringt mit Schreiben vom 19. Juni 2012 eine Beschreibung der Bauarbeiten und -phasen bei. Dabei unterscheidet das ASTRA zwischen Vorbereitungsarbeiten (Landumlegungen, Bau von Provisorien etc.) und Hauptarbeiten (Anpassungen am Gewerbehaus Gubrist, Bau Verladebahnhof, Bau 3. Röhre Gubristtunnel etc.). Im Zeitablauf sieht das ASTRA zunächst die Detailprojektierung vor. Ab dem 2. Quartal 2013 sollen die Vergabeverfahren durchgeführt und – betreffend die Vorbereitungsarbeiten – bis Ende 2013 abgeschlossen sein. Die Realisierung der Vorbereitungsarbeiten ist ab 2014 vorgesehen. Mit den Hauptarbeiten soll dann 2015 und mit den Anpassungen am Gewerbebaus Gubrist Mitte 2015 begonnen werden.

Im Weiteren hält das ASTRA fest, ohne einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung könnte das Detailprojekt nicht erarbeitet werden. Zudem müsste mit der Durchführung der Vergabeverfahren zugewartet werden, da mit den Beschwerden weitergehende bauliche Massnahmen verlangt würden, als im Ausführungsprojekt vorgesehen seien.

L.
Mit verfahrensleitender Verfügung vom 25. Juni 2012 hat die Instruktionsrichterin die Beschwerdeführenden eingeladen, zu der vom ASTRA beigebrachten Beschreibung der Bauarbeiten und -phasen Stellung zu nehmen.

M.
Die Beschwerdeführenden 2 und 7 halten mit Stellungnahme vom 5. bzw. 3. Juli 2012 an ihren Begehren um Abweisung des Gesuchs um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung fest. Die Beschwerdeführenden 3 beantragen mit Stellungnahme vom 6. Juli 2012, das Gesuch des ASTRA um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung sei insoweit abzuweisen, als es die Lose 1 und 2 betreffe.

Die Beschwerdeführenden 2 und 7 sind weiterhin der Ansicht, durch den teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung würde der Entscheid über die geforderte Überdeckung des westlichen Tunnelportals präjudiziert. Die Beschwerdeführenden 3 und 7 bestreiten zudem das Vorliegen zeitlicher Dringlichkeit. Das ASTRA könne auch ohne Entzug der aufschiebenden Wirkung die Detailprojektierung vorantreiben und allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt erneut eine Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung stellen, sollte das Bundesverwaltungsgericht bis dahin nicht in der Sache entschieden haben.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Behörde i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind. Die Vorinstanz ist ein Departement i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und die von ihr erteilte Plangenehmigung eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG und damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Da zudem kein Ausschlussgrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der erhobenen Beschwerden und entsprechend zum Entscheid über den anbegehrten teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung sachlich zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.
Über die Legitimation zur Beschwerdeerhebung entscheidet das Bundesverwaltungsgericht im Endentscheid, wenn – wie vorliegend – die Be-

schwerden frist- und formgerecht erhoben worden sind. Bis zum Endentscheid hat jeder Beschwerdeführer Anspruch darauf, dass ihm effektiver Rechtsschutz gewährt wird und die aufschiebende Wirkung seiner Beschwerde nicht in ermessensfehlerhafter Weise entzogen wird. Ein Beschwerdeführer ist daher grundsätzlich ohne Rücksicht auf seine Legitimation in der Hauptsache berechtigt, die ihm als Partei zustehenden Verfahrensrechte wahrzunehmen. Eine offensichtlich fehlende Legitimation in der Hauptsache kann jedoch beim Entscheid über einen anbegehrten Entzug der aufschiebenden Wirkung berücksichtigt werden (BGE 129 II 286 E. 1.3; XAVER BAUMBERGER, Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, Zürich 2006, Nrn. 287 und 292, S. 84 und 86). Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass es den Beschwerdeführenden offensichtlich an der Legitimation fehlt. Sie dürften daher zur Beschwerdeerhebung legitimiert sein.

3.

3.1. Das ASTRA beantragt mit Schreiben vom 6. Juni 2012 als vorsorgliche Massnahme, es sei den Beschwerden teilweise die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Dieses Begehren ist im Folgenden zu prüfen, wobei zunächst die gesetzliche Konzeption der aufschiebenden Wirkung und deren Entzug darzustellen ist.

3.2. Im Allgemeinen kommt der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu (Art. 55 Abs. 1 VwVG). Aufschiebende Wirkung bedeutet, dass die in einer Verfügung angeordnete Rechtsfolge vorläufig nicht eintritt, sondern bis zum Entscheid über die Beschwerde vollständig gehemmt wird. Ihr Zweck ist es also, den Beschwerdeführer die nachteilige Wirkung der Verfügung so lange nicht spüren zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden ist. Damit wird einem Beschwerdeführer insoweit ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz gewährt, als der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der angefochtenen Verfügung bestanden hat, bis zum Entscheid über die Beschwerde aufrechterhalten bleibt. Die aufschiebende Wirkung soll auch die Wirksamkeit des Endentscheids sichern, namentlich indem irreparable Nachteile verhindert werden, die durch einen sofortigen Vollzug der Verfügung allenfalls entstünden. Die aufschiebende Wirkung besteht dabei stets nur im Umfang des Streitgegenstandes (Urteil des Bundesgerichts 1A.172/2004 vom 21. September 2004 E. 3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-828/2012 vom 10. Mai 2012 E. 3.1; HANSJÖRG SEILER, in: Praxiskommentar VwVG, Wald-

mann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 55 N 8; BAUMBERGER, a.a.O., Nr. 174, S. 51).

3.3. Nach Art. 55 Abs. 2 VwVG kann die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung entziehen, sofern die Verfügung – wie vorliegend – nicht eine Geldleistung zum Gegenstand hat. Das Gesetz selbst nennt keine Kriterien, die es dabei zu beachten gilt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedeutet der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung nicht, dass nur ganz aussergewöhnliche Umstände ihren Entzug zu rechtfertigen vermögen. So besteht auch ein schutzwürdiges Interesse daran, dass der mit der Verfügung angestrebte Zweck noch erreicht werden kann und nicht durch ein langes Verfahren mit aufschiebender Wirkung hintertrieben wird. Verlangt sind entsprechend zumindest überzeugende Gründe bzw. Nachteile von einer gewissen Schwere, die alsdann gegen die öffentlichen und privaten Interessen an der Beibehaltung der aufschiebenden Wirkung abzuwägen sind (BGE 129 II 286 E. 3.2 f. mit Hinweisen).

3.4. Dem Entscheid über einen Entzug der aufschiebenden Wirkung hat eine Entscheidprognose voranzugehen. Fällt die Entscheidprognose – positiv wie negativ – eindeutig aus, erübrigt sich in der Regel ein Entscheid über die aufschiebende Wirkung, weil ebenso gut sofort in der Sache selbst entschieden werden kann. Es bedarf daher nachfolgend zunächst einer Entscheidprognose (nachfolgend E. 4). Ist eine eindeutige Entscheidprognose nicht möglich, ist im Lichte der vorstehend beschriebenen Systematik nach dem Anordnungsgrund zu fragen (nachfolgend E. 5). Die anzuordnende Massnahme muss schliesslich auf deren Verhältnismässigkeit hin überprüft und insbesondere gegen die Interessen der Beschwerdeführenden an der Beibehaltung der aufschiebenden Wirkung abgewogen werden (vgl. zur Entscheidsystematik BGE 129 II 286 E. 3.3; Zwischenverfügung und Teilentscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-4010/2007 vom 7. November 2007 E. 6.3 mit Hinweisen; XAVER BAUMBERGER, Entzug und Erteilung der aufschiebenden Wirkung vor Bundesverwaltungs- sowie vor Bundesgericht, in: Jusletter vom 18. Dezember 2006, Rz. 21-29). Für den Entscheid ist grundsätzlich auf den Sachverhalt abzustellen, wie er sich aus den Akten ergibt. Es handelt sich um einen "prima-vista"-Entscheid, bei dem die Untersuchungspflichten genauso wie die Beweisanforderungen herabgesetzt sind. Das Glaubhaftmachen von Anliegen genügt in der Regel (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1630 mit Hinweisen auf

die Rechtsprechung; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-828/2012 vom 10. Mai 2012 E. 3.2).

4.

Gestützt auf den heutigen Verfahrensstand ist es nicht möglich, im Rahmen eines "prima-vista"-Entscheids die Rechtmässigkeit der angefochtenen Plangenehmigung zu beurteilen. Die Beschwerdeführenden erheben nebst planungs- und naturschutzrechtlichen insbesondere umweltrechtliche Rügen und verlangen zahlreiche weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen. Sie sind zudem der Ansicht, die Plangenehmigung präjudiziere die von den eidgenössischen Räten angenommene Motion 11.3003. Schliesslich halten die Beschwerdeführenden der Vorinstanz vor, sie habe den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig abgeklärt. Die vorgebrachten Rügen verlangen nebst weiteren Abklärungen im Rahmen des Instruktionsverfahrens eine vertiefte Prüfung verschiedener rechtlicher Aspekte, die sich im Rahmen eines "prima-vista"-Entscheids nicht beurteilen lassen. Insgesamt ist daher eine eindeutige Entscheidprognose nicht möglich.

5.

5.1. In einem nächsten Schritt ist nach den Anordnungsgrund für den anbegehrten teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung zu fragen. Ein solcher liegt wie vorstehend erwähnt vor, wenn zumindest überzeugende Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechen. 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 wieder gutzumachenden Nachteil bewirken, wobei ein tatsächliches Interesse genügt (vgl. in Bezug auf vorsorgliche Massnahmen im Allgemeinen BGE 130 II 149 E. 2.2).

5.2. Das ASTRA begründet sein Begehren um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung im Wesentlichen mit dem drohenden Verzögerungsschaden und der fehlenden Planungssicherheit. Der Gubristtunnel sei einer der grössten Engpässe im schweizerischen Nationalstrassennetz, der auch mit Blick auf die Sanierung der beiden bestehenden Tunnelröhren rasch behoben werden müsse. Ohne Entzug der aufschiebenden Wirkung könne die Detailprojektierung nicht durchgeführt werden und müsse auch mit der Durchführung der Vergabeverfahren zugewartet werden. In Betracht zu ziehen sei weiter, dass kaum vor Ende 2016 mit

einer rechtskräftigen Plangenehmigung bzw. dem Abschluss der Beschwerdeverfahren gerechnet werden könne. Werde die aufschiebende Wirkung nicht wie anbegehrt teilweise entzogen, könne das Ausführungsprojekt erst mit grosser zeitlicher Verzögerung umgesetzt werden.

5.3. Nach dem Gesagten erscheint glaubhaft, dass ein rascher Ausbau der Nordumfahrung Zürich im öffentlichen Interesse liegt und zudem die Realisierung sowohl der Vorbereitungs- wie auch der Hauptarbeiten eine gewisse Vorlaufzeit für die Detailprojektierung und die Durchführung der Vergabeverfahren benötigt. Beides wird von den Beschwerdeführenden denn auch nicht bestritten. Ein Verzögerungsschaden, wie ihn das ASTRA geltend macht, liegt indes (noch) nicht vor. Ein solcher wäre anzunehmen, wenn das ASTRA wegen der anhängigen Beschwerden bzw. deren aufschiebender Wirkung die Detailprojektierung nicht an die Hand nehmen könnte (SEILER, a.a.O., Art. 55 N 99). Vorliegend steht dem raschen Ausbau der Nordumfahrung Zürich indes nicht in erster Linie die aufschiebende Wirkung, sondern vielmehr die notwendige (noch fehlende) Detailprojektierung entgegen. So hält das ASTRA fest, den Vorbereitungs- und Hauptarbeiten habe allgemein eine Detailprojektierung voranzugehen. Die konkrete Umsetzung der Plangenehmigung setzt folglich eine Detailprojektierung voraus.

Damit fehlt es vorliegend auch an der für einen Entzug der aufschiebenden Wirkung geforderten Dringlichkeit. Das ASTRA macht nicht geltend und es ist im Rahmen des vorliegenden "prima-vista"-Entscheids auch nicht ersichtlich, dass die Detailprojektierung eine vollstreckbare Plangenehmigung voraussetzt (vgl. die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts A-3713/2008 vom 23. Januar 2009 E. 5.3 f.). Wird eine Plangenehmigung durch ein Detailprojekt konkretisiert bzw. ergänzt, liegt es in der Natur der Sache, dass Plangenehmigung und Detailprojekt aufeinander abgestimmt werden müssen. Einen Anordnungsgrund stellt die notwendige Abstimmung jedoch nicht dar.

Aus heutiger Sicht liegt demnach weder ein Verspätungsschaden vor noch besteht Dringlichkeit, weshalb das ASTRA aus einem Entzug der aufschiebenden Wirkung keinen Vorteil gewinnen würde. Anzufügen ist, dass die Gesetzgebung über die Nationalstrassen für deren Bau und Ausbau eine Detailprojektierung zwar nicht ausdrücklich vorsieht, dies jedoch einen solchen Verfahrensschritt nicht ausschliesst. Die Möglichkeit, bestimmte Detailfragen in nachgeordneten Verfahren eingehender zu regeln, erlaubt deren vertiefte Abklärung. In Bezug auf das Verfahren ist je-

doch zu beachten, dass die Parteirechte umfassend gewährt werden. Sodann ist der Entscheid über das Detailprojekt je nach (neuen) Rechtsfragen in eine Verfügung zu kleiden und den Parteien derselbe Rechtsschutz wie gegen die Plangenehmigung zu gewähren (vgl. BGE 121 II 378 E. 6; Urteil des Bundesgerichts 1C_343/2011 vom 15. März 2012 E. 3.4).

Ein Anordnungsgrund ergibt sich schliesslich auch nicht aus einer allenfalls fehlenden Planungssicherheit. Das ASTRA hätte selbst bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung für die Dauer des Beschwerdeverfahrens keine Gewissheit, welche baulichen Massnahmen das Ausführungsprojekt letztlich enthalten wird. Diese stehen erst mit dem rechtskräftigen Entscheid in der Hauptsache fest. Die vom ASTRA im Sinne eines Anordnungsgrundes vorgebrachte fehlende Planungssicherheit ist somit nicht Frage der aufschiebenden Wirkung, sondern mit der Frage des Ausgangs der Hauptverfahren verknüpft (vgl. die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts A-667/2010 vom 31. Mai 2011 E. 3.3.2). Ein teilweiser Entzug der aufschiebenden Wirkung würde daher entgegen der Auffassung des ASTRA keine Planungssicherheit herstellen und brächte dem ASTRA somit auch in dieser Hinsicht keinen Vorteil.

5.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt kein schutzwürdiges Interesse des ASTRA am anbegehrten teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung erkennbar ist. Weil es somit bereits an einem Anordnungsgrund fehlt, kann auf eine Abwägung der widerstreitenden Interessen verzichtet werden.

Anzumerken ist, dass auch die Beurteilung der Verhältnismässigkeit bzw. die Interessenabwägung zu Ungunsten eines teilweisen Entzugs der aufschiebenden Wirkung ausgefallen wäre. So ist bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit mit entscheidend, ob ein Entzug der aufschiebenden Wirkung den Entscheid in der Hauptsache präjudizieren würde. Eine solche Wirkung legen die Beschwerdeführenden insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung der Tunnellüftung glaubhaft dar. Dieser überwiegende, die Beschwerdeführenden treffende Nachteil stünde daher dem anbegehrten Entzug der aufschiebenden Wirkung entgegen. Festzuhalten ist schliesslich, dass auch ein Entzug der aufschiebenden Wirkung lediglich in Bezug auf das Los 4 ausgeschlossen wäre, hält doch das ASTRA fest, die Beseitigung des Engpasses verlange die gleichzeitige Realisierung der Lose 2 und 4.

6.
Insgesamt ergibt sich, dass die aufschiebende Wirkung dem ASTRA aus heutiger Sicht keinen Nachteil bewirkt, es somit an einem Anordnungsgrund fehlt und der Antrag des ASTRA um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung daher abzuweisen ist. Es ist dem ASTRA jedoch, wie die Beschwerdeführenden zu Recht feststellen, unbenommen, die Detailprojektierung auf eigenes Risiko voranzutreiben. Zudem besteht die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt auf Antrag hin oder von Amtes wegen erneut über den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu entscheiden. Allenfalls wird dann zu beurteilen sein, ob im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung innert gebührender Frist über die Beschwerden entschieden werden kann (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1A.302/2005 vom 29. März 2006 E. 3). Jedenfalls lässt die bisherige Verfahrensdauer von rund fünf Monaten nicht bereits den Schluss zu, es sei nicht innert gebührender Frist mit einem Entscheid in der Hauptsache zu rechnen.

7.
Über die Kosten dieser Zwischenverfügung und allfällige Parteientschädigungen ist im Entscheid über die Hauptsache zu befinden.

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Der Antrag des ASTRA vom 6. Juni 2012 um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung wird abgewiesen.

2.
Über die Verfahrenskosten dieser Zwischenverfügung und über allfällige Parteientschädigungen wird mit der Hauptsache entschieden.

3.
Je ein Exemplar der Stellungnahmen der Vorinstanz vom 18. Juni 2012, der Beschwerdeführenden 7 vom 3. Juli 2012, der Beschwerdeführerin 2 vom 5. Juli 2012, der Beschwerdeführenden 3 vom 6. Juli 2012, des Beschwerdeführers 4 vom 16. Juli 2012 sowie der Beschwerdeführerin 5 ebenfalls vom 16. Juli 2012 gehen wechselseitig an die Verfahrensbeteiligten.

4.
Diese Verfügung geht an:

– die Beschwerdeführenden (Einschreiben mit Rückschein)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 533-315; Einschreiben mit Rückschein)
– das ASTRA (Einschreiben mit Rückschein)

Die Instruktionsrichterin: Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. 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 der Beschwerdeführer in den Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: