Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-5990/2014

Urteil vom 8. Juni 2015

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richterin Marianne Ryter,
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

Parteien

1. **Automobilclub der Schweiz**, **Sektion Zürich,**
Forchstrasse 95, Postfach, 8032 Zürich,
2. **A._____,**
beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Severin Pflüger,
Zürcher Rechtsanwälte, Löwenstrasse 61, Postfach,
8021 Zürich 1,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Neusignalisation der Verkehrsführung im Milchbucktunnel,
Nationalstrasse N1.

Sachverhalt:

A.
Der zum Autobahnzubringer A1L der Autobahn A1 zählende Milchbucktunnel (nachfolgend: MBT oder Tunnel) ist ein rund 1900 m langer, einröhriger Strassentunnel zwischen den Anschlüssen Zürich-Letten und Zürich-Unterstrass in der Stadt Zürich. Als zentrale Verkehrsachse für den Verkehr aus der Innenstadt und Zürich West in Richtung Norden (nachfolgend: stadtauswärts) und umgekehrt (nachfolgend: stadteinwärts) ist er eine der wichtigsten Verkehrserschliessungen auf dem Stadtgebiet.

B.
Im Zusammenhang mit dem Bau eines Sicherheitsstollens wurde die Verkehrsführung im MBT geändert (vgl. Verfügung des Bundesamts für Strassen ASTRA vom 27. Januar 2011; publiziert im Bundesblatt am gleichen Tag [BBl 2011 1365]). Während vor dem Baubeginn für den Verkehr stadteinwärts der – stadtauswärts blickend – linke Fahrstreifen zur Verfügung gestanden und der Verkehr stadtauswärts über die beiden restlichen Fahrstreifen geführt worden war, wurde der Verkehr stadteinwärts nunmehr auf den mittleren Fahrstreifen umgeleitet und der linke Fahrstreifen als Baustellen- und Rettungsspur verwendet; stadtauswärts stand nur noch der rechte Fahrstreifen zur Verfügung. Für den Verkehr in beide Richtungen galt zudem eine Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h. Diese Verkehrsführung bestand ab Mai 2011 bis zum 26. September 2013.

C.
Nach Beendigung der Bauarbeiten wurde die Verkehrsführung für eine bis zum 26. September 2014 dauernde einjährige Versuchsphase erneut umgestellt (vgl. Verfügung des ASTRA vom 11. November 2013; publiziert im Bundesblatt am 19. November 2013 [BBl 2013 8685]). Der Verkehr stadteinwärts wurde wie früher über den linken Fahrstreifen geführt, jener stadtauswärts über den rechten; der mittlere Fahrstreifen stand neu als Pannen- und Rettungsspur zur Verfügung. Ausserdem wurde die Höchstgeschwindigkeit für den Verkehr stadtauswärts auf 80 km/h heraufgesetzt.

D.
Mit Verfügung vom 2. September 2014 (publiziert im Bundesblatt am 16. September 2014 [BBl 2014 6533]) ordnete das ASTRA die während der einjährigen Versuchsphase geltende Verkehrsführung wie folgt definitiv an (vgl. Dispositivziff. 1 der Verfügung vom 2. September 2014 bzw. Ziff. I der im Bundesblatt publizierten Verfügung):

> Anbringen folgender Vorschrifts- und Vortrittssignale gemäss Signalisationsplan vom 17. Juli 2014: «Höchstgeschwindigkeit 60 km/h», «Höchstgeschwindigkeit 80 km/h», «Höchstgeschwindigkeit 60/80 km/h», «Überholen verboten», «Einfahrt verboten», «Anzeige von Fahrstreifen mit Beschränkung allgemeines Fahrverbot in beide Richtungen», «Hindernis rechts umfahren».

In der im Bundesblatt nicht publizierten Begründung führte es dazu aus, wegen der positiven Erfahrungen und der Reduktion der Unfälle während der Bauphase sei das "reduzierte Verkehrsregime" nach Abschluss der Bauarbeiten ein weiteres Jahr betrieben und beobachtet worden. Gestützt auf die positiven Resultate des Monitorings sei entschieden worden, es beizubehalten. Die erforderlichen Massnahmen (Signalisierung und Markierung) würden nun definitiv vorgenommen. Ziel dieser Massnahmen, die im Verkehrsgutachten vom 11. August 2014 (nachfolgend: Verkehrsgutachten) erläutert und im Signalisationsplan vom 17. Juli 2014 sowie im Markierungsplan vom 13. September 2013 dargestellt würden, sei die Gewährleistung der Verkehrssicherheit im MBT. Dazu seien sie geeignet. Die eingehende Prüfung der eingereichten Unterlagen habe ergeben, dass die Bedingungen für den Erlass von Massnahmen nach Art. 3 Abs. 4 und Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) sowie Art. 108 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) erfüllt seien.

E.

Gegen diese Verfügung des ASTRA (nachfolgend: Vorinstanz) erheben der Automobilclub der Schweiz (ACS), Sektion Zürich (nachfolgend: Beschwerdeführer 1), und A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer 2) am 16. Oktober 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen, es sei die Verfügung für rechtswidrig zu erklären und aufzuheben (Beschwerdeantrag 1). Eventualiter sei das Anbringen der "Anzeige von Fahrstreifen mit Beschränkung allgemeines Fahrverbot in beide Richtungen" für unzulässig zu erklären (Beschwerdeantrag 2). Subeventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Beschwerdeantrag 3). In prozessualer Hinsicht ersuchen sie um Edition einer Verkehrsauswertung, die im Protokoll des Stadtrats der Stadt Zürich vom 8. Januar 2014 erwähnt werde.

Zur Begründung in der Hauptsache bringen sie vor, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig festgestellt und ihr Ermessen überschritten. Die angefochtene Verfügung sei zudem unangemessen und unverhältnismäs-

sig. In der amtlichen Publikation sei weiter keine Begründung enthalten gewesen, was gegen das Begründungserfordernis von Art. 35 Abs. 1 VwVG verstosse und ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletze.

F.
Auf Aufforderung des Instruktionsrichters reicht das Polizeidepartement der Stadt Zürich am 19. November 2014 den Bericht "Milchbucktunnel – einstreifige Verkehrsführung" der Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich (DAV) vom 3. Juni 2014 ein (nachfolgend: Bericht DAV).

G.
Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 18. Dezember 2014, es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zudem sei dieser die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Zur Begründung in der Hauptsache führt sie aus, sie habe den Sachverhalt korrekt, klar und eindeutig festgestellt und ihren Ermessensspielraum nicht überschritten. Die angefochtene Verfügung sei zudem weder unangemessen noch unverhältnismässig. Eine Publikation der Begründung sei im Weiteren nicht erforderlich gewesen.

H.
Die Beschwerdeführer halten in ihrer Replik vom 21. Januar 2015 an ihren Rechtsbegehren fest und beantragen in prozessualer Hinsicht, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht zu entziehen. In den Ausführungen zur Hauptsache verweisen sie insbesondere auf den Bericht DAV und machen geltend, daraus gehe klar hervor, dass die einspurige Verkehrsführung stadtauswärts die Kapazität des MBT reduziere und auf den beiden Hauptzufahrtsachsen vor dessen Südportal zu massiven Rückstaus führe.

I.
Mit Zwischenverfügung vom 27. Januar 2015 heisst der Instruktionsrichter das prozessuale Gesuch der Vorinstanz gut und entzieht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

J.
Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 17. Februar 2015 an ihrem Rechtsbegehren fest. Sie geht namentlich auf den Bericht DAV ein und bringt vor, dieser vermöge den der angefochtenen Verfügung zugrunde gelegten Sachverhalt nicht in Frage zu stellen.

K.
Die Beschwerdeführer bekräftigen in ihrer Stellungnahme vom 23. Februar 2015 ihre Rechtsbegehren und ihre bisherigen Ausführungen und verweisen namentlich erneut auf den Bericht DAV.

L.
Die Vorinstanz hält in ihrer Stellungnahme vom 25. März 2015 an ihrem Rechtsbegehren fest und macht einige ergänzende Bemerkungen.

M.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt. Allgemeinverfügungen, also generell-konkrete Anordnungen, werden in Bezug auf ihre Anfechtbarkeit zumindest dann wie Verfügungen behandelt, wenn sie ohne konkretisierende Anordnung einer Behörde angewendet und vollzogen werden können (vgl. BGE 139 V 143 E. 1.2 mit Hinweis; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.14). Dies trifft auf die vorliegend angefochtene Verkehrsanordnung zu. Diese stammt weiter von einem Bundesamt und somit von einer zulässigen Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1). Beschwerdebefugt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Abs. 2).

1.2.1 Der Beschwerdeführer 2 wohnt in X._____ und arbeitet Vollzeit in Y._____. Er benützt für den Arbeitsweg das Auto und durchquert regelmässig den MBT. Damit ist er nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert, gelten gemäss der Rechtsprechung doch jene Verkehrsteilnehmer als von einer umstrittenen Verkehrsanordnung beschwert und damit beschwerdebefugt, die – wie Anwohner oder Pendler – die davon betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1; Urteil des Bundesgerichts 1A.73/2004 vom 6. Juli 2004 E. 2.2 m.w.H.).

1.2.2 Der Beschwerdeführer 1 ist ein Verein mit Sitz in Zürich (vgl. Art. 1 der Statuten vom 23. April 2013 [abrufbar unter http://www.acszh.ch > Über uns > Statuten, abgerufen am 26. Mai 2015]). Sein oberstes Ziel ist die Wahrung der verkehrspolitischen, wirtschaftlichen, touristischen, sportlichen und aller weiteren mit dem Individualverkehr zusammenhängenden Interessen. Er ist zudem berechtigt, die Individualrechte seiner Mitglieder zu wahren und zu vertreten, sofern diese dem statutarischen Zweck entsprechen und deren Geltendmachung der Gesamtheit oder mindestens einer Mehrheit der betroffenen Mitglieder dient. Er widmet der Strassenverkehrsgesetzgebung und deren Anwendung seine besondere Aufmerksamkeit (vgl. Art. 2 der Statuten).

Das Strassenverkehrsrecht räumt Automobilverbänden wie dem Beschwerdeführer 1 kein spezielles Beschwerderecht im Sinne von Art. 48 Abs. 2 VwVG ein. Dessen Beschwerdebefugnis ist daher anhand der Kriterien des allgemeinen Beschwerderechts nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zu prüfen. Massgeblich sind dabei die Voraussetzungen für die sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde", das heisst für die beschwerdeweise Geltendmachung von Interessen der Vereinsmitglieder, wird er durch die angefochtene Verfügung doch nicht in eigenen Interessen betroffen (vgl. zu diesen Anforderungen BGE 136 II 539 E. 1.1 m.w.H.; KÖLZ/HÄN-ER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 963 ff.). Seine Beschwerdebefugnis hängt somit namentlich davon ab, ob – wie es das Bundesgericht in BGE 136 II 539 E. 1.1 in Anknüpfung an einen früheren Entscheid des Bundesrats (vgl. VPB 65.114 E. II/5c) genügen liess – davon auszugehen ist, zumindest eine "ansehnliche Zahl" seiner Mitglieder befahre die von der vorliegend streitigen Verkehrsanordnung betroffene Strecke mehr oder weniger regelmässig und wäre deshalb zur Beschwerde legitimiert.

Dies ist zwischen den Parteien streitig und erscheint, namentlich wegen des Umstands, dass das Gebiet des Beschwerdeführers 1 den ganzen, weiträumigen Kanton Zürich umfasst, als eher fraglich. Wie es sich damit genau verhält, kann letztlich jedoch offen bleiben. Für die Zulässigkeit einer gemeinsam eingereichten Beschwerde reicht es aus, wenn – wie im vorliegenden Fall – zumindest ein Beteiligter legitimiert ist (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6689/2012 vom 19. Februar 2014 E. 1.4.6; A-8666/2010 vom 2. Mai 2013 E. 1.2.2 mit Hinweis). Auch wenn der Beschwerdeführer 1 nicht legitimiert wäre, stünde einem Eintreten auf die Beschwerde insoweit daher nichts entgegen.

1.3 Die Beschwerde wurde im Weiteren frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb – unter Vorbehalt der vorstehenden Ausführungen (vgl. E. 1.2.2) – darauf einzutreten ist.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn – wie hier – die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die fachkundige Vorinstanz voraussetzt und diese besser mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 184 E. 2.2.1; 135 II 296 E.4.4.3; 133 II 35 E. 3; BVGE 2013/9 E. 3.9; 2011/11 E. 3.3; 2008/10 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1112/2012 vom 27. Mai 2013 E. 2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.154 ff.).

Bei der Überprüfung der angefochtenen Verfügung drängt sich somit bereits aus diesem Grund Zurückhaltung auf. Hinzu kommt, dass sich diese entsprechend den Vorgaben von Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV auf ein einschlägiges Gutachten stützt (vgl. Bst. D). Das Bundesver-

waltungsgericht darf von diesem Gutachten nur aus triftigen Gründen abweichen. Es hat zu prüfen, ob sich aufgrund der übrigen Beweismittel und der Vorbringen der Parteien ernsthafte Einwände gegen dessen Schlüssigkeit ergeben. Erscheint ihm diese in wesentlichen Punkten als zweifelhaft, hat es nötigenfalls ergänzende Beweise zur Klärung dieser Zweifel zu erheben bzw. erheben zu lassen (vgl. BGE 136 II 539 E. 3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.146; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 485; E. 6.1). Zu erwähnen ist schliesslich, dass von Kantonen und Gemeinden gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG verfügte örtliche Verkehrsanordnungen (sog. funktionelle Verkehrsbeschränkungen) vom Bundesgericht ebenfalls nur mit Zurückhaltung überprüft werden (vgl. BGE 139 II 145 E. 5; 136 II 539 E. 3.2 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 1C_323/2010 vom 4. November 2010 E. 4.2 m.w.H.).

3.

3.1 Die Beschwerdeführer bringen in formeller Hinsicht vor, die im Bundesblatt veröffentlichte Verfügung habe keine Begründung enthalten. Vielmehr sei einzig auf detaillierte Unterlagen verwiesen worden, die bei der Vorinstanz, Filiale Winterthur, hätten eingesehen werden können. Für potentielle Beschwerdeführer sei somit beim besten Willen nicht ersichtlich gewesen, dass mit der publizierten Verfügung eine ganze Fahrspur im MBT aufgehoben werden solle. Sie hätten daher auch nicht beurteilen können, ob eigene Interessen betroffen seien. Das Fehlen einer Begründung sei mit dem Begründungserfordernis von Art. 35 Abs. 1 VwVG nicht vereinbar. Ausserdem verletze es ihren Anspruch auf Begründung als Teilgehalt ihres verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör. Dass im Bundesblatt veröffentlichten Verfügungen in der Regel keine Begründung angefügt werde, ändere daran nichts. Gerade bei Verfügungen wie der vorliegend streitigen, bei denen bereits der Verfügungsinhalt schwer zu eruieren sei, müsse es eine Ausnahme von dieser Regel geben; andernfalls bestehe gegen solche Verfügungen kein Rechtsschutz.

3.2 Die Vorinstanz macht geltend, die Rechtsprechung verlange nicht, dass die Begründung in der Verfügung selbst enthalten sei. Im Weiteren sei es nicht üblich und auch nicht erforderlich, dass bei einer amtlichen Publikation nach Art. 36 VwVG nebst der Massnahme auch die Begründung veröffentlicht werde. Werde eine Verfügung – wie im vorliegenden Fall – gestützt auf Art. 36 Bst. d VwVG veröffentlicht, habe die amtliche Publikation alle Informationen zu enthalten, die erforderlich seien, damit sich potentielle Beschwerdeführer eine Vorstellung von der Tragweite der

Verfügung machen und beurteilen können, ob diese ihre Interessen berühre. Eine detaillierte Begründung müsse hingegen nicht publiziert werden. Es reiche, wenn die Begründung bei Bedarf bei der verfügenden Behörde eingesehen werden könne. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem Publikationserfordernis von Art. 107 Abs. 1 SSV. Die erwähnten Anforderungen seien vorliegend erfüllt worden. Insbesondere gehe die Begründung aus separaten Dokumenten hervor, nämlich der – in der Folge publizierten – Verfügung vom 2. September 2014 und dem Verkehrsgutachten.

3.3

3.3.1 Gemäss Art. 107 Abs. 1 SSV sind örtliche Verkehrsanordnungen, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden, von der Behörde oder vom Bundesamt zu verfügen und mit Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen. Welche Angaben, abgesehen von der Rechtsmittelbelehrung, zu publizieren sind, geht aus dieser Bestimmung allerdings nicht hervor. Dies ergibt sich mangels entsprechender Hinweise auch nicht aus Art. 36 VwVG, wonach die Behörde ihre Verfügungen namentlich dann durch Veröffentlichung in einem amtlichen Blatt eröffnen darf, wenn sich in einer Sache die Parteien ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollzählig bestimmen lassen (Bst. d). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss die amtliche Publikation den Interessierten die Beurteilung ermöglichen, ob die Verfügung sie berühren könnte (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_837/2013 vom 11. April 2014 E. 2.1), bzw. deren wichtigste Punkte enthalten, damit die Betroffenen erkennen können, ob ihre Interessen berührt sind oder nicht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.175/2003 vom 27. November 2003 E. 2.2; in diesem Sinn auch KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 625). Dies gilt auch für die Publikation nach Art. 107 Abs. 1 SSV (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_837/2013 vom 11. April 2014 E. 2.1).

3.3.2 Aus dieser Rechtsprechung wird deutlich, dass amtlich publizierte Verfügungen anderen Anforderungen zu genügen haben als schriftlich eröffnete Verfügungen (vgl. auch BGE 102 Ib 91 E. 2; UHLMANN/ SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 36 N. 4). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer kann daher weder aus grundsätzlichen Erwägungen noch aufgrund der konkreten Umstände gesagt werden, die Vorinstanz habe mit der Publikation der angefochtenen Verfügung im Bundesblatt ohne Begründung gegen das für schriftlich eröffnete Verfügungen geltende

Begründungserfordernis von Art. 35 Abs. 1 VwVG verstossen. Es kann insoweit deshalb auch nicht gesagt werden, sie habe den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer verletzt. Zu prüfen bleibt aber, ob diese anhand der Publikation erkennen konnten, ob die angefochtene Verfügung ihre Interessen berührt, bzw. ob die Vorinstanz die erwähnten bundesgerichtlichen Anforderungen an amtlich publizierte Verfügungen (vgl. E. 3.3.1) einhielt.

3.3.3 Zwar trifft es zu, dass weder im Titel ("Verfügung betreffend Neu-signalisation der Verkehrsführung im Milchbucktunnel, Nationalstrasse N1") noch an anderer Stelle der im Bundesblatt publizierten Verfügung ausdrücklich erwähnt wird, der mittlere Fahrstreifen im MBT werde definitiv aufgehoben. Aus deren Ziff. I geht indes hervor, dass unter anderem die Anbringung des Signals "Anzeige von Fahrstreifen mit Beschränkung allgemeines Fahrverbot in beide Richtungen" angeordnet wird (vgl. Bst. D). Aus dem Wortlaut der publizierten Verfügung war somit selbst ohne Ortskenntnisse ersichtlich, dass offenbar ein Fahrstreifen vom Verkehr freigehalten werden soll. Diese Interpretation drängte sich für Automobilisten, die, wie namentlich der Beschwerdeführer 2, wegen des mehr oder weniger regelmässigen Befahrens des MBT mit der Verkehrsführung während der einjährigen Versuchsphase vertraut waren, erst recht auf, zumal in Ziff. I der Verfügung unter anderem auch die Anbringung eines Überholverbots erwähnt wird. Sie hatten daher Grund zur Annahme, die Vorinstanz wolle mit der publizierten Verfügung die bestehende Spurbeschränkung im MBT weiterführen. Damit konnten sie bereits anhand der Publikation im Bundesblatt beurteilen, ob die Verfügung ihre Interessen berührt, und allfällige Massnahmen, wie etwa die Einsichtnahme in die in der Publikation erwähnten detaillierten Unterlagen, in Betracht ziehen. Ein Verstoss der Vorinstanz gegen die erwähnten bundesgerichtlichen Anforderungen an amtlich publizierte Verfügungen bzw. eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführer ist daher zu verneinen.

4.

Die Beschwerdeführer bringen in materieller Hinsicht als Erstes vor, die Vorinstanz habe den Sachverhalt in verschiedenen Punkten unrichtig festgestellt. Im Zusammenhang mit dieser Rüge ziehen sie auch das Verkehrsgutachten in Zweifel, auf welches die Vorinstanz die angefochtene Verfügung stützt. Dabei berufen sie sich teilweise auf den erwähnten Bericht DAV (vgl. Bst. F). Da das Bundesverwaltungsgericht, wie erwähnt (vgl. E. 2), vom Verkehrsgutachten nur aus triftigen Gründen abweichen darf, ist nachfolgend zu prüfen, ob sich aufgrund der weiteren Beweismittel und der

– relevanten – Vorbringen der Parteien ernsthafte Einwände gegen dessen Schlüssigkeit ergeben. Zu klären ist dabei zunächst, ob die einstreifige Verkehrsführung die Kapazität des MBT stadtauswärts reduziert und ob, falls ja, diese Kapazitätsreduktion auf den beiden Zufahrtsachsen vor dessen Südportal zu Rückstaus führt (vgl. E. 4.1 ff. und 5). Dabei sind zuerst die im Verkehrsgutachten und im Bericht DAV sowie die von den Parteien vertretenen Positionen darzulegen.

4.1 Im Verkehrsgutachten wird ausgeführt, die Geschwindigkeiten im Tunnel stadtauswärts seien während des Probebetriebs im Vergleich zur früheren zweistreifigen Verkehrsführung im Durchschnitt um 10-15 km/h gesunken. Anfang Juni 2014 sei daher kurz nach dem Tunneleingang ein zusätzliches Signal aufgeschaltet worden, das die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h anzeige und zu einer schnelleren Beschleunigung führen solle. Allfällige positive Auswirkungen seien noch zu verifizieren. Die reduzierten Geschwindigkeiten führten auf die Tunnellänge umgerechnet zu einer Verlustzeit von rund 20 Sekunden. Weiter wird erklärt, Radarmessungen und Beobachtungen vor Ort zeigten, dass trotz der einstreifigen Verkehrsführung stadtauswärts kein Leistungsengpass bestehe. Der Verkehr im Tunnel sei auch an Tagen mit Höchstbelastungen von über 1'700 Motorfahrzeugen pro Stunde (Mfz/h) flüssig. Leistungsbestimmend für den Verkehr stadtauswärts seien die Lichtsignalanlagen (nachfolgend: LSA) vor dem Südportal und die engen Kurvenradien im Einfahrtsbereich. "Nadelöhr" und Ursache der Rückstaus sei eindeutig die LSA-Regelung; teilweise beschränkten auch die engen Kurvenradien im Einfahrtsbereich die Kapazität. Zu Rückstaus komme es einzig vor den LSA; aus dem Tunnel heraus oder im Tunnel selbst seien keine Rückstaus zu beobachten. Eine markante Verbesserung des Abflusses mittels Verlängerung der Grünzeiten zugunsten des Verkehrs stadtauswärts sei kaum möglich, da bereits jetzt die Tunnelzufahrten aus Richtung City und Wipkingen alternierend grün erhielten und die Grünphasen lediglich durch die Zwischenzeiten unterbrochen würden. Gemäss der DAV könne der Verkehrsfluss möglicherweise mit einer Optimierung der Steuerung der LSA noch etwas verbessert und die Rückstaus reduziert werden. Eine solche Optimierung liege in der Verantwortung der DAV. Ob der Leistungsengpass dann immer noch die LSA seien oder eher ein Engpass im Abfluss danach bestehe, müsste anhand eines Versuchs geprüft werden.

4.2 Die Vorinstanz schliesst sich diesen Ausführungen grundsätzlich an. Sie macht geltend, stadtauswärts sei als Folge der einspurigen Verkehrsführung in den Abendspitzenstunden eine geringfügige Leistungsreduktion

des MBT bemerkbar (vgl. Duplik S. 3). Dies sei allerdings nicht weiter relevant, da die maximale Verkehrsleistung des Tunnels von der Kapazität des LSA-gesteuerten Knotens vor dem Südportal sowie der früher schon einstreifigen Tunneleinfahrt abhänge. Der tägliche Stau, der im Übrigen bereits vor dem Bau des Sicherheitsstollens zu verzeichnen gewesen sei, werde ausnahmslos durch diese Umstände und nicht durch die einstreifige Verkehrsführung im MBT verursacht. Die in den Tunnel eingelassene Verkehrsmenge entspreche der maximalen Kapazität der LSA und könne auch aufgrund der Randbedingungen auf den Zufahrtstrecken nicht erhöht werden. Die Regelung des Knotens sei gegenüber früher unverändert; dessen Kapazität lasse sich nach Aussage der DAV nicht mehr steigern. Die LSA, die der Kanton Zürich bzw. die Regionale Leitzentrale Verkehrsraum Zürich (RL-VRZ) betreibe, seien weiter gemäss der Stadt Zürich bereits optimiert worden. Mit dieser sei zudem vereinbart worden, dass sie beobachtet und gegebenenfalls – sofern überhaupt noch möglich – weiter optimiert würden.

4.3 Die Beschwerdeführer bringen unter Verweis auf den Bericht DAV vor, die einspurige Verkehrsführung stadtauswärts führe zu einem Handorgeleffekt im MBT, der dessen Kapazität in den Abendspitzenstunden erheblich reduziere. Dies – nicht die Kapazität der LSA und die einspurige Tunneleinfahrt – habe die massiven Rückstaus auf den beiden Haupt-zufahrtsachsen vor dessen Südportal zur Folge. Die Kapazität der LSA sei von jener des MBT abhängig, nicht umgekehrt. Aus dem Bericht DAV gehe hervor, dass es vor der Einführung der einspurigen Verkehrsführung stadtauswärts, wenn überhaupt, nicht zu vergleichbaren Rückstaus gekommen sei; dies, obschon das Verkehrsaufkommen damals grösser gewesen sei. Dass die LSA in der Zwischenzeit optimiert worden seien, wie die Vorinstanz vorbringe, könne demnach nur bedeuten, sie seien auf die reduzierte Kapazität des Tunnels abstimmt worden. Andernfalls sei nicht erklärbar, wieso es mit der einspurigen Verkehrsführung bei geringerer Verkehrsbelastung zu merklich grösseren Rückstaus komme als früher mit zweispuriger Verkehrsführung und grösserem Verkehrsaufkommen. Dass die Vorinstanz keinen Zusammenhang zwischen den massiven Rückstaus vor den LSA und der einspurigen Verkehrsführung erkennen wolle, obschon Rückstaus in dieser Grössenordnung gemäss dem Bericht DAV erst seit dieser Verkehrsführung bestünden, sei eine mutwillige Unterdrückung von Tatsachen.

4.4 Im Bericht DAV wird ausgeführt, die einspurige Verkehrsführung stadtauswärts habe die Leistungsfähigkeit des MBT von ca. 1'800 Mfz/h auf ca.

1'700 Mfz/h und damit um rund 6 % reduziert. Da sich kurz vor dessen Sanierung (Erstellung des Sicherheitsstollens) die Kapazität auf dem Strassennetz um die Stadt Zürich wegen der Eröffnung des Uetlibergtunnels und des Westrings deutlich erhöht habe, beschränkten sich die negativen Auswirkungen dieser Kapazitätsreduktion auf die beiden Hauptzufahrtsachsen vor dessen Südportal (Kornhausbrücke - Wasserwerkstrasse und Neumühlequai/Stampfenbachstrasse - Wasserwerkstrasse). Dort sei seit der Spurreduktion während der Abendspitzenstunden (16-18 Uhr) eine massive Zunahme der Rückstaus zu registrieren. Diese liessen sich vermeiden, wenn im MBT stadtauswärts wieder zwei Fahrspuren freigegeben würden. Dadurch könnte der im Tunnel zu beobachtende Handorgeleffekt stark reduziert werden, was sich positiv auf die Leistungsfähigkeit des Tunnels auswirken würde. Mit einem leistungsfähigeren MBT würden sich die Rückstaus auf den Zufahrtsachsen reduzieren.

Grundlage dieser Beurteilung bildet insbesondere eine Auswertung der mittleren Belegungsdauer gemäss dem Detektor im Neumühlequai in Fahrtrichtung Tunnel. Danach kam es auf dieser Zufahrtsachse grundsätzlich in allen ausgewerteten Monaten seit der Einführung der einspurigen Verkehrsführung stadtauswärts im Mai 2011 (Oktober 2011, 2012 und 2013 sowie November 2013 und Februar 2014) zu stockendem Verkehr mit stark reduzierter Geschwindigkeit oder Rückstau, in der Regel während der Spitzenstunden von 16-18 Uhr, im Februar 2014 lediglich während der Spitzenstunde von 17-18 Uhr. Einzige Ausnahme bildete der Monat Oktober 2012, doch war der Verkehrsfluss während der Abendspitzenstunden auch in diesem Monat stark beeinträchtigt. In sämtlichen ausgewerteten Monaten mit noch zweistreifiger Verkehrsführung stadtauswärts (Oktober 2007, 2008 und 2009) sowie im Oktober 2010 – gemäss dem Bericht DAV einspurige, laut Vorinstanz zweispurige Verkehrsführung – kam es demgegenüber höchstens zu zähflüssigem Verkehr mit reduzierter Geschwindigkeit, wobei die Unterschiede gegenüber den erwähnten ausgewerteten Monaten mit unbestrittenermassen einstreifiger Verkehrsführung grundsätzlich erheblich waren. Einzig im Oktober 2007 war der Verkehrsfluss in den Abendspitzenstunden ebenfalls sichtbar reduziert.

5.

Zwischen der Vorinstanz als Fachbehörde des Bundes, der DAV als Fachbehörde der Stadt Zürich sowie den fachkundigen Verfassern des Verkehrsgutachtens und des Berichts DAV besteht somit, wie dargestellt,

grundsätzlich Einigkeit, dass die einstreifige Verkehrsführung stadtauswärts die Leistungsfähigkeit des MBT zumindest in einem gewissen Umfang reduziert. Bereits die Frage, in welchem Ausmass dies der Fall ist, ist allerdings streitig. Dies gilt erst recht für die Frage, ob und, falls ja, inwiefern zwischen der reduzierten Kapazität des Tunnels und den Rückstaus auf den beiden (Haupt-) Zufahrtsachsen vor dem Südportal während der Abendspitzenstunden – und damit zwischen der streitigen Verkehrsanordnung und diesen Rückstaus – ein Zusammenhang besteht, liegen diesbezüglich doch gegensätzliche Beurteilungen der involvierten Fachbehörden und Fachleute vor. Da es sich dabei um die im vorliegenden Zusammenhang zentrale Sachverhaltsfrage handelt, deren Klärung für die Prüfung der Verhältnismässigkeit und damit die Beurteilung der Rechtmässigkeit der streitigen Verkehrsanordnung unerlässlich ist, ist nachfolgend – entsprechend dem zur Kognition des Bundesverwaltungsgerichts Gesagten (vgl. E. 2 und 4) – zunächst zu prüfen, ob triftige Gründe bestehen, um von der Beurteilung dieser Frage im Verkehrsgutachten bzw. durch die Vorinstanz abzuweichen.

5.1 Dabei ist als Erstes auf den – allerdings nicht weiter konkretisierten – Einwand der Beschwerdeführer einzugehen, mit der von der Vorinstanz geltend gemachten "Optimierung" der LSA sei deren Kapazität auf die wegen der einstreifigen Verkehrsführung reduzierte Kapazität des MBT abgestimmt worden. Träfe dies zu, wäre ein Zusammenhang zwischen der streitigen Verkehrsanordnung und den Rückstaus ohne Weiteres zu bejahen.

5.1.1 Wäre eine Abstimmung, wie sie die Beschwerdeführer geltend machen, erforderlich gewesen, wäre zu erwarten gewesen, dass dies im Bericht DAV erwähnt wird, hätte es den darin vertretenen Standpunkt doch gestützt. Das Fehlen eines entsprechenden Hinweises legt deshalb nahe, die gemäss der Vorinstanz vorgenommene "Optimierung" der LSA habe nicht dazu gedient, deren Kapazität auf die des Tunnels abzustimmen bzw. zu beschränken. Vielmehr ist davon auszugehen, sie habe bezweckt, die bestehende Steuerung, soweit möglich, noch etwas zu verbessern. Dies legen auch das allgemeine und das fachtechnische Verständnis des Begriffs "optimieren" sowie der Kontext, in dem der Begriff von der Vorinstanz und im Verkehrsgutachten verwendet wird, nahe.

5.1.2 Dass im Bericht DAV auch keine anderweitigen Änderungen am LSA-gesteuerten Knoten vor dem Südportal erwähnt werden, deutet sodann darauf hin, dass es im Zusammenhang mit der einstreifigen Verkehrsführung keine (nennenswerten) derartigen Anpassungen gab. Es bestehen denn,

soweit ersichtlich, auch sonst keine Anhaltspunkte, dass der Knoten im Zusammenhang mit der einspurigen Verkehrsführung stadtauswärts anderweitig (nennenswert) verändert worden wäre. Ebenso wenig gibt es Hinweise, dass er im Verkehrsgutachten bzw. von der Vorinstanz falsch beschrieben würde. Die von dieser eingereichten Beweisvideos stützen vielmehr die Darstellung, dass die Fahrzeuge aus Richtung City und Wipkingen alternierend grün erhalten und die Grünphasen lediglich durch die erforderlichen Zwischenzeiten von einigen Sekunden unterbrochen werden.

5.1.3 Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer ist somit nicht zu erkennen, dass die Kapazität der LSA auf die wegen der einspurigen Verkehrsführung zumindest in einem gewissem Ausmass reduzierte Kapazität des MBT abgestimmt worden wäre. Vielmehr ist, soweit ersichtlich, davon auszugehen, die LSA würden, wie grundsätzlich bereits früher, so gesteuert, dass möglichst viele Fahrzeuge in den Tunnel einfahren können. Der Einwand der Beschwerdeführer vermag die Beurteilung im Verkehrsgutachten bzw. der Vorinstanz, zwischen der reduzierten Kapazität des Tunnels und den Rückstaus bestehe kein Zusammenhang, daher nicht in Frage zu stellen.

5.2 Der Bericht DAV stützt sich, wie erwähnt (vgl. E. 4.4), insbesondere auf eine Auswertung der mittleren Belegungsdauer gemäss dem Detektor im Neumühlequai in Fahrtrichtung Tunnel, woraus hervorgeht, dass es auf dieser Zufahrtsachse in allen ausgewerteten Monaten seit der Einführung der einspurigen Verkehrsführung im Mai 2011 mit Ausnahme von Oktober 2012 zu Rückstaus kam, davor hingegen nicht. Im Unterschied zum Verkehrsgutachten und zur Vorinstanz setzt sich der Bericht mit dem Knoten vor dem Südportal des MBT bzw. den diesen steuernden LSA jedoch nicht auseinander; ebenso wenig geht er auf die bereits früher einspurige Tunneleinfahrt mit engen Kurvenradien ein.

Aus dem Bericht geht somit nicht schlüssig hervor, aus welchem Grund die wegen der einspurigen Verkehrsführung zumindest in einem gewissen Ausmass reduzierte Leistungsfähigkeit des Tunnels zu der im Bericht geltend gemachten massiven Zunahme der Rückstaus geführt haben bzw. führen sollte, obschon, wie ausgeführt, die Steuerung der LSA, soweit ersichtlich, nicht auf die reduzierte Kapazität des Tunnels abgestimmt wurde und sich der Verkehr in den Abendspitzenstunden gemäss den unbestritten gebliebenen Ausführungen im Verkehrsgutachten und der Vorinstanz lediglich vor den LSA, nicht jedoch in der Tunneleinfahrt oder im Tunnel

selbst staut(e). Es bleibt daher offen, von welchem Zusammenhang zwischen der reduzierten Kapazität des MBT und der geltend gemachten massiven Zunahme der Rückstaus die Verfasser des Berichts und die DAV ausgehen bzw. wieso ein solcher Zusammenhang trotz der gegenteiligen Ausführungen im Verkehrsgutachten und der Vorinstanz zu bejahen sein sollte.

5.3 Daraus folgt allerdings nicht, es sei mit den Verfassern des Verkehrsgutachtens und der Vorinstanz davon auszugehen, ein derartiger Zusammenhang sei gänzlich zu verneinen bzw. Ursache der Rückstaus sei (ausschliesslich) die limitierte Kapazität der LSA vor dem Südportal des Tunnels in Verbindung mit der einspurigen Tunneleinfahrt mit engen Kurvenradien (gewesen).

5.3.1 Aus dem Bericht DAV ist ersichtlich, dass die Zahl (Mittelwerte) der Fahrzeuge, die in der Stunde von 17-18 Uhr, d.h. der Stunde mit dem im Tagesverlauf maximalen Verkehrsaufkommen, den Tunnel stadtauswärts durchquerten, im Oktober 2007, 2008 und 2009 bei noch zweispuriger Verkehrsführung klar grösser war als in den ausgewerteten Monaten mit unbestrittenermassen einstreifiger Verkehrsführung (Oktober 2011, 2012 und 2013 sowie November 2013 und Februar 2014). Insbesondere passierten im Oktober 2008, dem Monat mit dem grössten Verkehrsaufkommen der drei erwähnten Monate mit zweistreifiger Verkehrsführung, 100 Fahrzeuge mehr den Tunnel während dieser Stunde als im Februar 2014, dem Monat mit dem grössten Verkehrsaufkommen aller ausgewerteten Monate mit unbestrittenermassen einspuriger Verkehrsführung. Im Oktober 2007, 2008 und 2009 passierten somit während der Abend-spitzenstunde auch deutlich mehr Fahrzeuge den Knoten bzw. das "Nadelöhr" vor dessen Südportal. Die in diesen Monaten in den Tunnel eingelassene maximale Verkehrsmenge war mithin deutlich grösser. Dies, obschon der LSA-gesteuerte Knoten, soweit ersichtlich, im Zusammenhang mit der einspurigen Verkehrsführung nicht nennenswert verändert wurde (vgl. E. 5.1.1 ff.) und die in den Tunnel eingelassene Verkehrsmenge gemäss der Darstellung der Vorinstanz der maximalen Kapazität der LSA entspricht.

5.3.2 Aus dem Bericht DAV geht weiter hervor (vgl. E. 4.4), dass es im Oktober 2007, 2008 und 2009 während der Abendspitzenstunden zumindest auf dem Neumühlequai höchstens zu zähflüssigem Verkehr mit reduzierter Geschwindigkeit kam, in den erwähnten ausgewerteten Monaten mit unbestrittenermassen einspuriger Verkehrsführung mit Ausnahme von Oktober 2012, in dem der Verkehrsfluss aber ebenfalls stark beeinträchtigt

war, hingegen immer zu Rückstaus. Die Unterschiede waren dabei grundsätzlich erheblich. Einzig im Oktober 2007 war der Verkehrsfluss auf dem Neumühlequai in den Abendspitzenstunden ebenfalls sichtbar reduziert.

5.3.3 Angesichts dieser Umstände bzw. Unterschiede erscheint ein Zusammenhang zwischen der durch die einspurige Verkehrsführung stadtauswärts zumindest in einem gewissen Umfang reduzierten Kapazität des MBT und den Rückstaus auf den beiden Zufahrtsachsen vor dessen Südportal in den Abendspitzenstunden nicht von vornherein als ausgeschlossen. Aufgrund des Berichts DAV ergeben sich deshalb Zweifel, ob die Beurteilung im Verkehrsgutachten bzw. der Vorinstanz zutrifft, ein solcher Zusammenhang sei zu verneinen, da die Rückstaus (ausschliesslich) auf die limitierte Kapazität der LSA in Verbindung mit der einspurigen Tunneleinfahrt mit engen Kurvenradien zurückzuführen (gewesen) seien. Zumindest aber ergeben sich Zweifel, ob diese Rückstaus ausnahmslos auf diese Umstände zurückzuführen waren bzw. sind. Dies gilt umso mehr, als selbst die Vorinstanz zusätzliche Faktoren nicht gänzlich auszuschliessen scheint und namentlich auf die Möglichkeit eines vermehrten Zuflusses aus Richtung Stadtgebiet verweist.

5.3.4 An diesen Zweifeln ändert nichts, dass die Vorinstanz die grössere Zahl der Fahrzeuge, die in der Vergangenheit während der Abend-spitzenstunde den Tunnel stadtauswärts durchquerten, in einem etwas anderen Zusammenhang – gemäss dem Verkehrsgutachten passierten im November 2010 50 Fahrzeuge mehr den MBT in dieser Stunde als im November 2013 – damit erklärt, das damals grössere Verkehrsaufkommen habe an den LSA zu einem grösseren Druck geführt. Dass – in analoger Anwendung dieses Arguments – der Druck an den LSA während der Abendspitzenstunde in den erwähnten ausgewerteten Monaten mit unbestrittenermassen einstreifiger Verkehrsführung stadtauswärts trotz der Rückstaus auf den beiden Zufahrtsachsen geringer gewesen sein soll als im Oktober 2007, 2008 und 2009 ohne derartige Rückstaus, vermag, jedenfalls ohne zusätzliche Erklärungen, nicht zu überzeugen.

5.3.5 Die erwähnten Zweifel nicht zu beseitigen vermag weiter der Umstand, dass der Verkehrsfluss auf dem Neumühlequai während der Abendspitzenstunden gemäss dem Bericht DAV im Oktober 2010 lediglich in einem mit Oktober 2009 vergleichbaren Umfang beeinträchtigt war, obschon nach der – von der Vorinstanz allerdings bestrittenen – Darstellung des Berichts im Oktober 2010 stadtauswärts lediglich eine Spur zur Verfügung stand. Auch wenn der Verkehr stadtauswärts in diesem Monat einspurig

geführt worden und es auf dem Neumühlequai dennoch nicht zu Rückstaus gekommen wäre, bliebe die Frage bestehen, wieso es auf dieser Zufahrtsachse in den im Bericht DAV ausgewerteten Monaten seit dem Spurabbau im Mai 2011 – mit der erwähnten Ausnahme von Oktober 2012 – im Unterschied zu den ausgewerteten Monaten mit noch zweispuriger Verkehrsführung immer zu Rückstaus kam und solche offenbar weiterhin zu verzeichnen sind. Damit ist zugleich gesagt, dass diese Frage auch durch das Ausbleiben von Rückstaus im Oktober 2012 nicht obsolet wird. Wären dagegen im Oktober 2010 stadtauswärts zwei Spuren zur Verfügung gestanden, wäre der aus dem Bericht DAV hinsichtlich der Staubildung hervorgehende Unterschied zwischen Monaten mit einspuriger und zweispuriger Verkehrsführung noch prägnanter.

5.3.6 Die erwähnten Zweifel nicht zu zerstreuen vermag sodann, dass die Zahl der Fahrzeuge, die in der Spitzenstunde von 17-18 Uhr den MBT und damit auch den LSA-gesteuerten Knoten passierten, im Oktober 2010 deutlich geringer war als im Oktober 2007, 2008 und 2009. Auch wenn das Vorbringen der Vorinstanz zuträfe und der Verkehr stadtauswärts im Oktober 2010 zweispurig geführt worden wäre (vgl. E. 5.3.5), bliebe die Frage bestehen, wieso die in den Tunnel eingelassene maximale Verkehrsmenge im Oktober 2007, 2008 und 2009 deutlich grösser war als in den erwähnten ausgewerteten Monaten mit unbestrittenermassen einspuriger Verkehrsführung. Wäre dagegen im Oktober 2010 stadtauswärts nur eine Spur zur Verfügung gestanden, wäre der aus dem Bericht DAV hinsichtlich der in den Tunnel eingelassenen Verkehrsmenge hervorgehende Unterschied zwischen Monaten mit einspuriger und zweispuriger Verkehrsführung noch prägnanter.

5.3.7 Die erwähnten Zweifel nicht auszuräumen vermag schliesslich der Umstand, dass sich der Verkehr in den Abendspitzenstunden, wie erwähnt, gemäss den unbestritten gebliebenen Ausführungen im Verkehrsgutachten und der Vorinstanz lediglich vor den LSA, nicht jedoch in der Tunneleinfahrt oder im Tunnel selbst staut(e). Zwar bestand bzw. besteht somit zwischen der wegen der einspurigen Verkehrsführung stadtauswärts zumindest in einem gewissen Umfang reduzierten Kapazität des MBT und den Rückstaus vor den LSA offenbar kein direkt sichtbarer Zusammenhang in dem Sinn, dass die Kapazität der LSA bzw. des durch diese gesteuerten Knotens durch eigentliche Rückstaus im Einfahrtsbereich oder im Tunnel selbst unmittelbar eingeschränkt wurde bzw. wird (vgl. allerdings den Hinweis im Verkehrsgutachten auf die offenen Folgen der Optimierung der LSA; E. 4.1). Daraus folgt indes nicht, dass die reduzierte Kapazität des Tunnels

die Leistungsfähigkeit der LSA bzw. des durch diese gesteuerten Knotens während dieser Stunden im Vergleich zur früheren Verkehrssituation mit zwei Fahrstreifen stadtauswärts auch nicht in anderer, weniger offensichtlicher Weise einschränkt(e) und dadurch zu Rückstaus vor den LSA führt(e). Ein solcher Zusammenhang erscheint vielmehr – auch wenn eine Beurteilung für das Bundesverwaltungsgericht mangels verkehrstechnischer Fachkenntnisse nur bedingt möglich ist – angesichts der im Bericht DAV beschriebenen, vorstehend dargelegten Umstände sowie der Komplexität von Verkehrsbewegungen bzw. -flüssen zumindest nicht von vornherein als ausgeschlossen. Dies gilt umso mehr, als das Verkehrsgutachten – aus welchen Gründen auch immer – nicht auf den zeitlich früheren Bericht DAV eingeht. Weder aus dem Verkehrsgutachten noch den Ausführungen der Vorinstanz geht somit schlüssig hervor, wieso trotz der im Bericht DAV beschriebenen, vorstehend dargelegten Umstände kein Zusammenhang zwischen der wegen der einspurigen Verkehrsführung reduzierten Kapazität des Tunnels und den Rückstaus vor den LSA bestehen sollte.

5.3.8 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich aufgrund des Berichts DAV, auf den sich auch die Beschwerdeführer berufen, Zweifel an der Beurteilung im Verkehrsgutachten bzw. der Vorinstanz ergeben, ein Zusammenhang zwischen der durch die einstreifige Verkehrsführung stadtauswärts zumindest in einem gewissen Umfang reduzierten Kapazität des MBT und den Rückstaus auf den beiden Zufahrtsachsen vor dessen Südportal in den Abendspitzenstunden – und damit zwischen der streitigen Verkehrsanordnung und diesen Rückstaus – bestehe nicht, da die Rückstaus (ausschliesslich) auf die limitierte Kapazität der LSA in Verbindung mit der einspurigen Tunneleinfahrt mit engen Kurvenradien zurückzuführen seien. Damit besteht ein triftiger Grund, hinsichtlich der Frage, ob ein entsprechender Zusammenhang besteht, nicht auf die Beurteilung im Verkehrsgutachten bzw. der Vorinstanz abzustellen (vgl. E. 2 und 4). Da die Frage allerdings durch den Bericht DAV und die Vorbringen der Beschwerdeführer ebenfalls nicht schlüssig beantwortet wird, erscheint sie als offen.

5.4 Die angefochtene Verfügung basiert demnach in dieser Hinsicht und damit bezüglich einer Frage, deren Klärung, wie erwähnt, für die Prüfung der Verhältnismässigkeit bzw. Rechtmässigkeit der streitigen Verkehrsanordnung unerlässlich ist, auf einem unzureichend abgeklärten Sachverhalt. Die Rüge der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe hinsichtlich dieser Frage den Sachverhalt mangelhaft abgeklärt, erweist sich folglich jedenfalls insoweit als begründet.

6.

6.1 Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Eine Kassation und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz ist praxisgemäss namentlich dann angezeigt, wenn eine versäumte Sachverhaltsabklärung besondere Fachkenntnisse bedingt oder sich nicht ohne aufwändigere Beweiserhebung nachholen lässt (vgl. BVGE 2012/21 E. 5.1; 2009/10 E. 7.1; MOSER/ BEUCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.194).

6.2 Vorliegend ist zu klären, ob zwischen der wegen der einstreifigen Verkehrsführung zumindest in einem gewissen Umfang reduzierten Kapazität des MBT und den Rückstaus auf den beiden Zufahrtsachsen vor dessen Südportal in den Abendspitzenstunden – und damit zwischen der streitigen Verkehrsanordnung und diesen Rückstaus – trotz der im Bericht DAV beschriebenen, vorstehend dargelegten Umstände (vgl. E. 5.3.1 ff.) kein Zusammenhang besteht. Allenfalls ist weiter zu klären, worin ein festgestellter Zusammenhang besteht und wie er sich auswirkt. Im Rahmen der vorzunehmenden Abklärungen ist gegebenenfalls ausserdem zu klären, in welchem Umfang die einspurige Verkehrsführung stadtauswärts die Kapazität des MBT reduziert, erscheint dies doch ebenfalls als offen.

6.3 Die erforderlichen Abklärungen setzen verkehrstechnisches Fachwissen voraus. Insbesondere ist denkbar, dass eine Verkehrsflusssimulation nötig ist. Mit den Abklärungen dürfte zudem ein gewisser Aufwand verbunden sein. Damit sind die Voraussetzungen für eine Rückweisung an die Vorinstanz erfüllt. Die angefochtene Verfügung ist daher in Gutheissung des Subeventualantrags der Beschwerdeführer (Beschwerdeantrag 3) aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese hat die erwähnten Abklärungen vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen und neu zu entscheiden. Soweit erforderlich hat sie zudem die weiteren für den neuen Entscheid massgeblichen Parameter, namentlich die Unfallzahlen, zu aktualisieren. Darüber hinaus wird sie die Notwendigkeit einer Übergangsregelung zu prüfen haben.

6.4 Bei diesem Ausgang des Verfahrens braucht nicht auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführer eingegangen zu werden.

7.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in

der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; davon ausgenommen sind unterliegende Vorinstanzen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) – wie im vorliegenden Fall – gilt in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 210 E. 7.1; 132 V 215 E. 6.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5183/2013 vom 24. Februar 2014 E. 9 mit Hinweis).

Die Beschwerdeführer sind demnach als obsiegend zu betrachten und haben folglich keine Kosten zu tragen. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Der unterliegenden Vorinstanz dürfen keine Kosten auferlegt werden.

8.
Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer gelten, wie erwähnt, als vollumfänglich obsiegend und haben deshalb Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese ist mangels einer Kostennote aufgrund der Akten zu bestimmen, angesichts des dreifachen Schriftenwechsels auf insgesamt Fr. 8'000.– (inkl. Mehrwertsteuer und allfällige Auslagen) festzusetzen und der Vorinstanz zur Zahlung aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 2. September 2014 (publiziert im Bundesblatt am 16. September 2014 [BBl 2014 6533]) wird aufgehoben und die Sache zur Klärung

des Sachverhalts im Sinne der Erwägungen und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben sie dem Bundesverwaltungsgericht die Kontoangaben mitzuteilen.

3.
Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von Fr. 8'000.– zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Pascal Baur

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 Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG 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 Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: