

MARTIN PESTALOZZI
LIC. IUR. RECHTSANWALT / MEDIATOR SAV
SEEFELDSTRASSE 9A
8630 RÜTI ZH
TELEFON +41 55 251 59 59
M. Pestalozzi direkt +41 55 251 59 53
TELEFAX +41 55 251 59 58
martin.pestalozzi@pestalozzivogler.ch
www.pestalozzivogler.ch
POSTCHECK 84 – 32 660-2
MWST-Nr. CHE-108.080.397 MWST
EINGETRAGEN IM ANWALTSREGISTER
DES KANTONS ZÜRICH
M3007

Rüti, 13. November 2014/ MPE

LSI
Eidg. Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation UVEK
Kochergasse 10
3003 Bern

EINSPRACHE

in Sachen

1. **Alpen-Initiative**, Herrengasse 2, Postfach 28, 6460 Altdorf UR,
2. **Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz**, Postfach, 4019 Basel,
3. **Verkehrs-Club der Schweiz VCS**, Aarberggasse 61,
Postfach 8676, 3001 Bern, vertreten durch
VCS Sektion Schwyz, 6430 Schwyz, und
VCS Sektion Uri, Postfach 28, 6460 Altdorf UR,

Einsprecher,

alle vertreten durch RA Martin Pestalozzi, Seefeldstrasse 9a, 8630 Rüti ZH,
gegen

1. **Bundesamt für Strassen ASTRA**, Postfach, 3003 Bern,
2. **Kanton Schwyz**, Baudepartement, Postfach 1250, 6431 Schwyz,
3. **Kanton Uri**, Baudirektion, Klausenstrasse 2, 6460 Altdorf,

Gesuchsteller,

**betreffend Ausführungsprojekt N4 Neue Axenstrasse,
Abschnitt Ingenbohl-Gumpisch, Etappen 1 und 3.**

INHALTSVERZEICHNIS

Rechtsbegehren	3
Begründung	5
1. Formelles	5
2. Materielles	6
2.1. Rechtsverletzende Aufklassierung zu einer Nationalstrasse 2. Klasse durch den Bundesrat	6
2.1.1. Ausgangslage	6
2.1.2. Tragweite von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Netzbeschluss	7
2.1.3. Bestätigung der Klassierung im NFA	10
2.1.4. Vorfrageweise Überprüfung von Anhang 1C NSV	10
2.1.5. Fehlende rechtliche Grundlage für das Ausführungsprojekt	12
2.1.6. Konsequenz	14
2.1.7. Eventualiter: Zum Sistierungsantrag	14
2.2. Konflikt mit dem Alpenschutz	16
2.3. Unzulässige Abweichung von der Etappierung gemäss Generellem Projekt	20
2.4. Flankierende Massnahmen	23
2.4.1. Gemäss Auflageprojekt	23
2.4.2. Ungenügende rechtliche Sicherung	24
2.4.3. Kapazitätsreduktion auf der alten Axenstrasse	28
2.4.3.1. Stufe Generelles Projekt	28
2.4.3.2. Stufe Ausführungsprojekt	30
2.4.3.3. Unzulässige Abweichung vom Generellen Projekt durch Verzicht auf die Dosierstelle Ort	32
2.4.4. Ungenügende Flankierende Massnahmen	34
2.4.5. Ereignisfall	38
2.4.6. Ungenügender Schutz vor Naturgefahren	39
2.5. Konflikt mit nationalen Naturschutzobjekten	40
2.5.1. Sachverhalt	40
2.5.2. Recht	42
2.6. Störfallvorsorge	47
2.6.1. Risikomindernde Massnahmen	47
2.6.2. Fehlender paralleler Sicherheitsstollen	49
2.7. Lufthygiene	52
2.8. Konflikt mit dem neuen NEAT-Zubringer der SBB	52
2.9. Fruchfolgeflächen	54
2.10. Abtransport Ausbruchmaterial per LKW	54
3. Verfahrensfragen	55
3.1. Grundsätzliches zum Akteneinsichtsrecht	55
3.2. Notwendiger 2. Schriftenwechsel	56
3.2.1. Fehlende Akten des Generellen Projekts	56
3.2.2. Fehlende Berichte zum WELK als Fluchtstollen	57

3.2.3. Fehlende Unterlagen für weitere Bewilligungen	57
3.3. Ausstehende abschliessende Beurteilung der ENHK	59
3.4. Ausstehende UVP-Beurteilung	59
3.5. Stellungnahmen von weiteren Verfahrensbeteiligten	60
Beilagenverzeichnis	61

RECHTSBEGEHREN

- 1. Es sei die Plangenehmigung für das aufgelegte Ausführungsprojekt zu verweigern.**
- 2. Eventualiter sei das Projekt für die notwendigen weiteren Abklärungen und zur Überarbeitung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Gesuchsteller zurückzuweisen.**
- 3. Subeventualiter sei die Plangenehmigung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen nur unter folgenden Bedingungen und Auflagen zu erteilen:**
 - 3.1. Die Etappierung hat entsprechend dem Generellen Projekt zu erfolgen, wonach insbesondere die 2. Etappe betreffend die alte Axenstrasse bei Sisikon unmittelbar nach der 1. Etappe (Sisikoner Tunnel) und vor der 3. Etappe (Morschacher Tunnel) realisiert werden muss.**
 - 3.2. Die Flankierenden Massnahmen auf der alten Axenstrasse müssen vollständig rechtlich und finanziell gesichert sein und es muss auch gesichert sein, dass deren Realisierung im unmittelbaren Anschluss an die Eröffnung der einzelnen Neubaustrecken-Etappe erfolgt und so rasch wie möglich zu Ende geführt wird.**
 - 3.3. Bei Ort ist die im Generellen Projekt vorgesehene Dossierstelle einzurichten und zu gewährleisten, dass nach der Eröffnung des neuen Sisikoner Tunnels nicht mehr als 1'240 Fahrzeuge DTV durch Sisikon fahren werden.**
 - 3.4. Die Flankierenden Massnahmen sind mit Gestaltungsmassnahmen zum Rückbau und zur Aufwertung des Strassenraums der alten Axenstrasse sowie mit zusätzlichen verkehrslenkenden und verkehrsbeschränkenden Massnahmen zu ergänzen.**

-
- 3.5. Auch für den ungeplanten Ereignisfall (Unfälle) in einem der beiden Tunnels ist ein Verkehrsregime anzuordnen, welches den Verkehr nur im Bereich des betroffenen Tunnels auf die alte Axen-strasse lenkt und ihn im Bereich des anderen Tunnels wieder auf die neue Axenstrasse zurückführt.**
 - 3.6. Die notwendigen Schutzmassnahmen vor Naturgefahren im Bereich der alten Axenstrasse müssen als Projektbestandteil des Ausführungsprojekts konkretisiert und umgesetzt werden.**
 - 3.7. Es sind die nachfolgend genannten risikomindernden Massnahmen zur Störfallvorsorge anzuordnen und das Projekt in Bezug auf den WELK entsprechend zu ändern.**
 - 3.8. Es muss ein projektspezifischer lufthygienischer Massnahmenplan vorliegen.**
 - 3.9. Der Abtransport von Ausbruchmaterial hat an allen Stellen mit den notwendigen Förderanlagen per Schiff zu erfolgen.**
- 4. Zum Verfahren:**
- 4.1. Es sei das Verfahren zu sistieren, bis im Kanton Schwyz über die Volksinitiative »Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel (Axen-Initiative)« abgestimmt wurde. Diese Sistierung sei bis zum gegebenenfalls notwendigen Entscheid der Bundesversammlung zu verlängern, wenn die Initiative angenommen wird.**
 - 4.2. Es sei ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen.**
 - 4.3. Es sei den Einsprechern spätestens nach Abschluss des Bereinigungsverfahrens im Sinne von Art. 62b RVOG Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Eingaben der Fachbehörden des Bundes und der Kantone zu geben.**
 - 4.4. Es sei ein Augenschein durchzuführen.**
- 5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gesuchsteller.**

BEGRÜNDUNG

1. Formelles

- 1 Der Unterzeichner ist von den Einsprechern 1 und 2 sowie von den beiden VCS-Sektionen gehörig bevollmächtigt. Die beiden VCS-Sektionen sind vom Zentralverband ihrerseits gehörig bevollmächtigt.

Beweisofferte:

- Beilage 1 Anwaltsvollmacht Alpen-Initiative
- Beilage 2 Anwaltsvollmacht Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz
- Beilage 3 Anwaltsvollmacht VCS Sektion Schwyz
- Beilage 4 Anwaltsvollmacht VCS Sektion Uri
- Beilage 5 Verbandsvollmacht VCS Schweiz für VCS Sektion Schwyz
- Beilage 6 Verbandsvollmacht VCS Schweiz für VCS Sektion Uri

- 2 Das Ausführungsprojekt N4 Neue Axenstrasse ist UVP-pflichtig.¹ Dementsprechend steht den Einsprechern von Gesetzes wegen das Verbandsbeschwerderecht zu.²
- 3 Die vorliegende Einsprache erfolgt fristgerecht innert der gemäss Publikation vom 10. Oktober 2014 bis 13. November 2014 laufenden Auflagefrist.
- 4 Auf die auch im Übrigen formgerecht erhobene Einsprache ist somit einzutreten.
- 5 Angesichts des kombinierten Verfahrens gelten die hier vorgetragenen Rügen und Anträge zugleich als Begehren nach Art. 7-10 EntG.

¹ Nr. 11.1 Anhang UVPV.

² Art. 55 und Art. 55 b USG i.V.m. Nrn. 20, 29 und 30 Anhang VBO (SR 814.076).

2. Materielles

2.1. Rechtsverletzende Aufklassierung zu einer Nationalstrasse 2. Klasse durch den Bundesrat

2.1.1. Ausgangslage

- 6 Gemäss dem Anhang zum Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom 21. Juni 1960³ ist die Nationalstrasse N4 im Abschnitt Brunnen (S) – Altdorf (Anschluss an N2) als Nationalstrasse 3. Klasse eingeteilt.
- 7 Das nun aufgelegte Ausführungsprojekt entspricht jedoch einer Nationalstrasse 2. Klasse. Sie soll im Sinne von Art. 3 NSG ausschliesslich dem Verkehr der Motorfahrzeuge offen stehen und nur an besonderen Anschlussstellen zugänglich sein sowie nicht höhengleich gekreuzt werden. Es werden zwei Tunnels auf einem neuen, separaten Trassee projektiert. Die Gesamtkosten belaufen sich auf rund eine Milliarde Franken.
- 8 Eine Änderung des Netzbeschlusses ist diesbezüglich bis heute nie erfolgt. Sie läge in der alleinigen Kompetenz der Bundesversammlung. Das aufgelegte Ausführungsprojekt steht somit im Widerspruch zum Netzbeschluss.
- 9 Dieser Widerspruch wird mit dem Generellen Projekt gerechtfertigt, mit welchem der Bundesrat am 28. Januar 2009 auf Antrag der beiden Kantone Schwyz und Uri den Bau der Neuen Axenstrasse als Strasse 2. Klasse freigegeben habe. Die Kompetenz des Bundesrats, die von der Bundesversammlung festgelegte Klassierung zu ändern, ergebe sich aus Art. 2 Abs. 1 des Netzbeschlusses; die formale Bereinigung des Anhangs des Netzbeschlusses erfolge jedoch erst nach der Fertigstellung des Bauwerks, da selbstverständlich nicht die bestehende Axenstrasse zur Strasse 2. Klasse aufklassiert werden solle. Dieses Vorgehen und die damit verbundene Aufklassierung erfolge im Einvernehmen mit den Kantonen Schwyz und Uri.⁴

³ SR 725.113.11; fortan kurz »Netzbeschluss«.

⁴ Vgl. beispielsweise Beschluss des Regierungsrats des Kantons Schwyz Nr. 833/2010 vom 17. August 2010 unter Berufung auf entsprechende Ausführungen des Astra.

2.1.2. Tragweite von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Netzbeschluss

- 10 Gemäss Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Netzbeschluss ist der Bundesrat ermächtigt, im Einvernehmen mit den Kantonen die Klassierung einer von der Bundesversammlung festgelegte Nationalstrasse zu ändern, wenn verkehrstechnische oder andere wichtige Gründe es erfordern.
- 11 Der bundesrätlichen Botschaft zu dieser Bestimmung kann Folgendes entnommen werden:
- a) Die Bundesversammlung hatte 1960 im Netzbeschluss vorsorglich bestimmte Nationalstrassenzüge höher klassiert als es aufgrund der damaligen Schätzungen über das künftige Verkehrsaufkommen angezeigt gewesen wäre.⁵ Eine Klassierung als Nationalstrasse 3. Klasse war also ein bewusster Akt der Bundesversammlung.
 - b) Die dem Bundesrat eingeräumte Kompetenz zur Änderung der Klassierung wurde damals in der Botschaft als *»mehr technische Frage von sekundärer Bedeutung«* bezeichnet zur Vermeidung des langwierigen Weges einer Revision des Netzbeschlusses durch die Bundesversammlung.⁶ Der Bundesrat selbst war also der Meinung, dass es nur um *untergeordnete Fragen* gehen konnte.
- 12 In der parlamentarischen Beratung wurde dies klar bestätigt und ebenso klar einschränkend präzisiert:
- a) Dem Streichungsantrag der Minderheit wurde seitens des deutschsprachigen Berichterstatters mit dem Argument begegnet, dass sich sonst die Bundesversammlung *»mit jeder kleinsten und unbedeutendsten Änderung der Nationalstrassen-Klassifikation beschäftigen müsste«*, was zur Vermeidung von *»parlamentarischem Leerlauf«* nicht als zweckmässig erachtet wurde.⁷

⁵ BBI 1960 I 617, insbesondere S. 645.

⁶ A.a.O., S. 646.

⁷ AB NR 1960 I 249, Votum Eggenberger, Berichterstatter der Mehrheit.

- b) Noch deutlicher wurde der französischsprachige Berichterstatter, welcher festhielt, der Bundesrat verlange hier nur ein praktisches Arbeitsinstrument, welches ihm bei Bedarf die *Abklassierung* gegenüber der beschlossenen Klassierung erlauben solle. Es gebe auch Beispiele, in denen eine vorübergehende Deklassierung nötig sein könnte.⁸
- c) Nationalrat Fischer als Antragsteller hielt wörtlich fest: *»Aus der historischen Entwicklung des Absatzes 1 bzw. der Ergänzung durch die Mehrheit der Kommission geht hervor, dass es sich hier nicht um ganze Strassenzüge handeln kann. Wenn die Bundesversammlung einmal festgelegt hat, dass die Strasse Basel-Luzern als I.-Klass-Strasse gebaut werden muss, bleibt es selbstverständlich bei diesem Beschluss. Es ist undenkbar, dass der Bundesrat im Einvernehmen mit den betreffenden Kantonen die Klassierung abändern könnte. Aus der Diskussion in der Kommission geht hervor, dass es sich hier nur um beschränkte Dinge handeln kann. Dieser Passus ergab sich aus der Diskussion um die Linienführung der Strassen in der Umgebung der Stadt Luzern, weil man sich dort nicht darüber einig war, wie weit die I.-Klass-Strasse geht, wo die Expressstrasse beginnt und wo die III.-Klass-Strasse weiterfährt.«* Der Passus sei aus Zweckmässigkeitsgründen entstanden, weil damit nicht alles und jedes vor die Bundesversammlung gebracht werden müsse.⁹
- d) Im die Debatte abschliessenden Votum bekräftigte der damals zuständige Bundesrat Tschudi diese bloss stark eingeschränkte Tragweite dieser Bestimmung mit folgenden klaren Worten: *»Die Kompetenz zur Festsetzung des Nationalstrassengesetzes¹⁰ liegt gemäss Art. 11 des Gesetzes bei der Bundesversammlung.... Der Bundesrat denkt nicht daran, der Bundesversammlung diese Kompetenz wegzunehmen oder auch nur in diese einzubrechen. Sie würde sich dagegen wehren. Ich möchte hier die klare Versicherung abgeben, dass von diesem Ermächtigungsartikel nur ausnahmsweise und nur sehr rest-*

⁸ A.a.O., Votum Bonvin, Berichterstatter der Mehrheit (*»... qui devrait lui permettre de déclasser au besoin les routes ...«*; Unterstreichung nicht im Original).

⁹ AB NR 1960 I 251, Votum Fischer (Unterstreichungen nicht im Original).

¹⁰ Recte: *»Nationalstrassennetzes«*.

riktiv Gebrauch gemacht wird. Es kann sich nur darum handeln, kleine oder kleinste Stücke des Nationalstrassennetzes in der Klassierung zu ändern. ... Nun glaube ich, dass weniger die Heraufsetzung von einzelnen Stücken von Nationalstrassen nötig sein wird als vielmehr die Herabsetzung. Heraufsetzungen wurden von Ihnen genügend beschlossen und der Bundesrat hat selbst entsprechende Anträge gestellt.... Es kann eben Bagatellfälle geben, die geregelt werden müssen, die aber nicht in die Kompetenz des Nationalrates oder des Ständerates gehören, da es sich um rein lokale Fragen handelt. Wenn Sie ... diesen Artikel streichen, wird es zur Folge haben, dass man, entgegen dem Gesetz, solche Entscheide doch trifft und die Bundesversammlung nicht begrüsst, weil man sich nicht lächerlich machen kann und weil man die Bundesversammlung damit nicht belästigen will. Die Autoren dieses Projektes erachten es als sauberer und im Interesse des Rechtsstaates liegend, wenn für derartige Bewilligungen die Kompetenz übertragen wird, weil andernfalls doch entgegen dem Gesetz gewisse geringfügige Änderungen vorgenommen werden. – Das ist die ganze Tragweite dieses Artikels. Ich verbürge mich dafür, dass diese Bestimmung nicht anders angewendet wird, obwohl der Wortlaut vielleicht eine Auslegung im Sinne der Ausführungen des Herrn Nationalrat Chamorel¹¹ zulassen würde. Aber das ist nicht der Sinn des Artikels, sondern erzielt auf Massnahmen zur Erledigung unbedeutender Angelegenheiten.»

- 13 Aus den Materialien ergibt sich somit klar und eindeutig, dass die bundesrätliche Kompetenz zur Änderung der Klassierung einer Nationalstrasse sich ausschliesslich auf eigentliche Bagatellfälle mit rein lokalem Charakter bezieht und man bloss vermeiden wollte, dass man mit solchen Bagatellfällen die Bundesversammlung belästigen müsste. Alle anderen Entscheide über Umklassierungen von Nationalstrassen, welche nicht solche Bagatellfälle betreffen, fallen also in die abschliessende Kompetenz der Bundesversammlung und nicht in jene des Bundesrats.¹²

¹¹ Dieser Votant befürchtete Umklassierungen ganzer Abschnitte (AB NR 1960 I 249 ff.).

¹² Art. 11 Abs. 1 NSG.

2.1.3. Bestätigung der Klassierung im NFA

- 14 Die Bundesversammlung hat zudem im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) nochmals bekräftigt, dass die Kantone die im Netzbeschluss aufgeführten Nationalstrassen *entsprechend dem Stand bei Inkrafttreten des NFA* nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertig stellen.¹³ Der NFA ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.¹⁴
- 15 Zu diesem Zeitpunkt war der Netzbeschluss in Bezug auf den hier fraglichen Abschnitt unverändert und dieser Abschnitt immer noch als Nationalstrasse 3. Klasse eingeteilt. *Als solche bedarf sie gar keiner »Fertigstellung«.*
- 16 Indem sich die Bundesversammlung ausdrücklich auf den Netzbeschluss von 1960 bezog, bestätigte sie, dass dieser in allen Teilen immer noch gültig ist.
- 17 In Art. 62a Abs. 5 NSG in der neuen Fassung gemäss dem NFA wird der Bundesrat zur Bezeichnung der Strecken ermächtigt, die im Rahmen der Fertigstellung *des beschlossenen Nationalstrassennetzes* zu bauen sind. Das beschlossene Nationalstrassennetz gemäss Netzbeschluss bleibt also massgebend. Die Ermächtigung von Art. 62a Abs. 5 NSG ändert also an Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Netzbeschluss und damit an dessen gegenüber dem Wortlaut stark eingeschränkten, dem wahren Sinn entsprechenden Anwendbarkeit auf blosse Bagatellfälle nichts. Der Wortlaut von Art. 62a Abs. 5 NSG verweist explizit auf das *»beschlossene«* Nationalstrassennetz und die Systematische Sammlung des Bundesrechts verweist in der dazugehörenden Fussnote auf den Netzbeschluss *»in den letzten massgebenden Fassungen«* sowie auf Art. 197 Ziffer 3 BV.

2.1.4. Vorfrageweise Überprüfung von Anhang 1C NSV

- 18 Der Bundesrat hat im Anhang 1 zur NSV betreffend die Strecken, die im Rahmen der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes durch die Kantone erstellt werden (Stand: 1. August 2007) die beiden Abschnitte der Neuen Axenstrasse, Anschluss Brunnen-Kantonsgrenze UR (Morschacher- und Sisikoner-

¹³ Art. 197 Ziffer 3 BV in der am 6. Oktober 2006 beschlossenen Fassung.

¹⁴ AS 2007 5779, insbesondere S. 5788 ff. und S. 5817.

Tunnel auf dem Kantonsgebiet Schwyz, 7.3 km gemäss NSV) und Kantonsgrenze SZ-Flüelen (Sisikoner- und Rophaien-Tunnel auf dem Kantonsgebiet Uri, 3.5 km gemäss NSV), auf der Liste der noch nicht begonnenen Strecken im Anhang 1C der NSV und zugleich neu als Nationalstrasse 2. Klasse eingeteilt.

- 19 Dafür fehlt jedoch aufgrund des Dargelegten die gesetzliche Grundlage mangels eines entsprechenden Beschlusses der Bundesversammlung zur Aufklassierung und zum Bau einer solchen neuen zusätzlichen Nationalstrasse 2. Klasse auf einem separaten Trassee.
- 20 Bei diesem rund 11 km langen Teilstück handelt es sich um praktisch den ganzen Abschnitt gemäss Netzbeschluss. Die Umklassierung ganzer Abschnitte ist jedoch aufgrund der Materialien zu Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Netzbeschluss explizit ausgeschlossen worden. Das Teilstück liegt auf dem Gebiet zweier Kantone und mehrerer Gemeinden, weshalb es sich klarerweise nicht um eine rein lokale Frage handelt. Die Kosten des aktuellen Ausführungsprojekts werden auf rund CHF 1'000'000'000 veranschlagt (wozu dann später noch die Kosten des Rophaien-Tunnels kämen), was alles andere als eine Bagatelle ist. Das aktuelle Ausführungsprojekt wird zudem auf einem neuen Trassee erstellt; es wird also nicht einfach nur das bestehende Trassee 3. Klasse ausgebaut. Genau solche Fälle wollten die eidgenössischen Räte gemäss ihren eindeutigen Voten von der Ermächtigungsnorm von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Netzbeschluss ausgeschlossen wissen und einem Beschluss der Bundesversammlung vorbehalten.
- 21 Die Rechtsmittelinstanzen sind berechtigt – und auf entsprechende Rüge auch verpflichtet –, Verordnungen des Bundesrats vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen.¹⁵ Diese Überprüfung ergibt, dass der Bundesrat die ihm vom Gesetzgeber eingeräumten Kompetenzen eindeutig überschritten hat, wenn er entgegen dem immer noch rechtsgültigen Netzbeschluss den fraglichen Abschnitt der N04 zwischen dem Anschluss Brunnen und Flüelen als *Fertigstellungsstrecke 2. Klasse* in den Anhang 1 zur NSV aufnahm und neu

¹⁵ BGE 138 II 281 (Zürcher Oberlandautobahn), E. 5.4, S. 289; vgl. auch BVGer A-1251/2012 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 23.2.

als Nationalstrasse 2. Klasse definierte, handelt es sich doch klarerweise um ein vollständiges *Neubauprojekt*. Die auf einem neuen Trasse gebaute neue Nationalstrasse 2. Klasse sollte die gemäss Netzbeschluss bereits bestehende Nationalstrasse 3. Klasse ablösen. Diese Verordnungsbestimmung ist von den übergeordneten nationalstrassenrechtlichen Grundlagen in der Bundesverfassung, im Nationalstrassengesetz und insbesondere im Netzbeschluss nicht gedeckt. Es ist deshalb im hier aktuellen Verfahren vorfrageweise ihre Nichtanwendbarkeit festzustellen. Der Bundesrat hat Art. 197 Ziffer 3 BV, Art. 11 Abs. 1 NSG und Art. 2 Abs. 1 Netzbeschluss verletzt.

2.1.5. Fehlende rechtliche Grundlage für das Ausführungsprojekt

- 22 Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass für das vorliegende Ausführungsprojekt, welches eine gemäss immer noch aktuellem Netzbeschluss rechtskräftig festgesetzte Nationalstrasse 3. Klasse betrifft, als Fertigstellungsprojekt 2. Klasse ein entsprechender Beschluss der Bundesversammlung zur Aufklassierung notwendig ist.
- 23 Der Bundesrat ist aufgrund der klaren Materialien nicht zuständig zur eigenmächtigen Aufklassierung eines ganzen Nationalstrassenabschnitts. Er ist auch nicht zuständig zur Aufklassierung von Teilabschnitten von Nationalstrassen mit – wie hier – Folgekosten von rund einer Milliarde Franken auf einem neuen Trasse mit mehr als lokaler, hier sogar klar überregionaler Bedeutung. Dafür ist aufgrund des Dargelegten einzig die Bundesversammlung zuständig. Die entsprechenden Beschlüsse des Bundesrates gingen somit von einer unzuständigen Behörde aus, weshalb sie als *nichtig* zu qualifizieren sind. Die Nichtigkeit ist von Amtes wegen zu beachten.
- 24 Der Entscheid einer sachlich und funktionell unzuständigen Behörde leidet an einem schwerwiegenden Mangel, der nach der Praxis einen Nichtigkeitsgrund darstellt, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder der Schluss auf Nichtigkeit verträge

sich nicht mit der Rechtssicherheit.¹⁶ Dass dem Bundesrat auf dem Gebiet der Klassierung der Nationalstrassen allgemeine Entscheidungsgewalt zukomme, kann angesichts der dargestellten Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat und der Beschränkung der Kompetenz des Bundesrats auf blosse Bagatellfälle mit rein lokalem Charakter gerade nicht gesagt werden. Ein Konflikt mit der Rechtssicherheit entsteht auch nicht, nachdem das vorliegende Ausführungsprojekt und mit ihm gemäss der Rechtsprechung zumindest indirekt auch das Generelle Projekt¹⁷ ohnehin im Rechtsmittelverfahren zu überprüfen ist.

- 25 Selbst wenn man eventualiter nicht so weit geht und die entsprechenden Beschlüsse des Bundesrates als geradezu nichtig erachtet, sind sie zumindest indirekt anfechtbar. Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass das Generelle Projekt für die Ausgestaltung der hier umstrittenen Abschnitte des Ausführungsprojekts als Nationalstrasse 2. Klasse keine Rechtsgrundlage im Netzbeschluss hat. Weil damit auch dem Ausführungsprojekt die entsprechende Rechtsgrundlage fehlt, hat sich dieser rechtliche Mangel auch im hier angefochtenen Ausführungsprojekt niedergeschlagen. Das Ausführungsprojekt als Nationalstrasse 2. Klasse steht im Widerspruch zur im Netzbeschluss festgelegten 3. Klasse und zur Änderung dieser Festlegung im hier erforderlichen Ausmass ist ausschliesslich die Bundesversammlung zuständig. Ein mit dem anwendbaren Bundesrecht – in casu dem Netzbeschluss mit der Festlegung als Nationalstrasse 3. Klasse – vereinbares Ausführungsprojekt lässt sich im vorliegenden Fall im Rahmen des vom Bundesrat in Überschreitung seiner Kompetenzen genehmigten Generellen Projekts nicht erstellen. Es ist in einem solchen Fall Sache der zuständigen Behörden, unter Abänderung des Generellen Projekts ein rechtskonformes Ausführungsprojekt zu erarbeiten.¹⁸

¹⁶ BGE 137 III 217, E. 2.4.3, S. 225, mit Verweisen auf weitere Judikatur und Literatur.

¹⁷ Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 25.

¹⁸ BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 1.8.2 und 1.8.3 mit Verweisen.

- 26 Dass selbst ein Ausführungsprojekt auf der Basis einer Nationalstrasse 3. Klasse möglich wäre, ergibt sich aus dem weiter hinten zu den Flankierenden Massnahmen Ausgeführten.¹⁹ Ein solches könnte auch besser in Einklang mit den Anforderungen von Art. 4 IFG²⁰ gebracht werden, welche mit dem vorliegenden Projekt missachtet werden. Dies gilt ganz besonders für Art. 4 Ziffer 2 Bst. b IFG, wonach wirksame Alternativen gegenüber neuen Infrastrukturen vorzuziehen sind.²¹ Das gilt hier umso mehr, als derzeit der bereits bestehende Mositunnel aufwändig saniert und nachgerüstet wird. Zudem wurde auch der 4 m-Korridor für die NEAT-Zulaufstrecke am Axen beschlossen, wofür ebenfalls Millionen investiert werden.²²

2.1.6. Konsequenz

- 27 Mangels rechtlicher Grundlage darf das aufgelegte Ausführungsprojekt nicht genehmigt werden. Entweder ist das Generelle Projekt so zu überarbeiten, dass gestützt darauf ein Ausführungsprojekt als Nationalstrasse 3. Klasse ausgearbeitet werden kann. Oder es ist der Bundesversammlung eine Änderung des Netzbeschlusses vorzulegen, mit welchem die angebehrte Aufklassierung in eine Nationalstrasse 2. Klasse im Parlament diskutiert und allenfalls auch beschlossen werden kann. Anschliessend wird zu prüfen sein, ob das Generelle Projekt von 2009 diesem geänderten Netzbeschluss gemäss der Entscheidung der Bundesversammlung immer noch entspricht oder ob und inwiefern es überarbeitet werden muss. Gestützt darauf kann dann erst ein neues Ausführungsprojekt aufgelegt werden.

2.1.7. Eventualiter: Zum Sistierungsantrag

- 28 Art. 2 Abs. 1 Netzbeschluss setzt voraus, dass eine Änderung der von der Bundesversammlung festgelegten Klassierung im Einvernehmen mit den betroffenen Kantonen erfolgt. Kommt keine Einigung mit dem Kanton zu Stande, entscheidet gemäss Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Netzbeschluss die Bundesversammlung.

¹⁹ Vgl. hinten Abschnitt 2.4.4.

²⁰ SR 725.13.

²¹ Vgl. dazu auch hinten Abschnitt 2.2.

²² 4-Meter-Korridor-Gesetz, SR 742.140.4.

- 29 Der erhebliche Widerstand gegen die (wie dargestellt rechtsverletzende) Aufklassierung der Axenstrasse als Nationalstrasse 3. Klasse in eine solche 2. Klasse wurde bisher von den beiden betroffenen Kantonsregierungen Schwyz und Uri übergangen. Insbesondere im Kanton Schwyz war der Regierungsrat bisher nicht bereit, die beträchtliche Opposition ernst zu nehmen, welche sich auch im kantonalen Parlament äusserte.
- 30 Im Kanton Schwyz wurde deshalb am 12. September 2014 die Volksinitiative »Axen vors Volk – Für Sicherheit ohne Luxustunnel (Axen-Initiative)« lanciert, für welche in der vergangenen kurzen Zeit bereits mehr als die Hälfte der notwendigen Unterschriften gesammelt worden sind. Die Initiative verlangt die Ergänzung der Kantonsverfassung mit einer neuen Übergangsbestimmung, wonach die Behörden des Kantons mit allen rechtlich zulässigen Mitteln daraufhin wirken, dass die Sicherheit für den Motorfahrzeug- und den Langsamverkehr auf der bestehenden Axen-Nationalstrasse verbessert wird und das Tunnelprojekt A4 Neue Axenstrasse nicht realisiert wird.

Beweisofferte:

Beilage 7 Unterschriftenbogen »Axen-Initiative«

- 31 Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Schwyz diese Volksinitiative annehmen, darf nicht mehr länger davon ausgegangen werden, dass die Aufklassierung der Axenstrasse durch den Bund im Einvernehmen mit dem Kanton Schwyz erfolgt. Dann braucht es gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Netzbeschluss einen Entscheid der Bundesversammlung.
- 32 Die hängige Volksinitiative und der gegebenenfalls notwendige Entscheid der Bundesversammlung haben deshalb für das vorliegende Verfahren präjudizielle Wirkung. In einem solchen Fall ist eine Sistierung angezeigt. Es wäre unzweckmässig, das Verfahren fortzuführen, dessen rechtliche Grundlage grundsätzlich

infrage steht. Dem entsprechenden Antrag der Einsprecher ist deshalb stattzugeben.²³

2.2. Konflikt mit dem Alpenschutz

33 Das Rahmenabkommen zur Alpenkonvention wurde von der Schweiz unterzeichnet und ratifiziert und ist seit 28. April 1999 in Kraft.²⁴

34 Die hier umstrittenen Strassenabschnitte gehören eindeutig zum Alpenraum, wie er in der Anlage zur Konvention umschrieben ist, erfasst dieser doch im fraglichen Bereich die ganzen Kantone Uri und Schwyz.²⁵ Die enge Abgrenzung der Transitstrassen im Alpengebiet von Art. 2 des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet wird somit räumlich im materiellen Anwendungsbereich der Konvention ausgedehnt.

35 Artikel 2 des Rahmenabkommens definiert unter den allgemeinen Zielen:

»(1) Die Vertragsparteien stellen unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher. ...

(2) Zur Erreichung des in Absatz 1 genannten Zieles werden die Vertragsparteien geeignete Massnahmen insbesondere auf folgenden Gebieten ergreifen:

...

j) Verkehr - mit dem Ziel, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Mass zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch die Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität;

...«

²³ Vgl. zu den Sistierungsgründen im Verwaltungsverfahren MARTIN BERTSCHI/KASPAR PLÜSS in: ALAIN GRIFFEL (Hrsg.), Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, N 38 ff. der Vorbemerkungen zu §§ 4-31 VRG-ZH.

²⁴ SR 0.700.1.

²⁵ Art. 1 Abs. 1 der Konvention in Verbindung mit dem Anhang »Liste der administrativen Einheiten des Alpenraumes in der schweizerischen Eidgenossenschaft«.

36 Dieser Massnahmenkatalog ist somit für die Schweiz verbindlich und im vorliegenden Fall anwendbar. Er erweitert die sich schon aus Art. 84 Abs. 1 BV ergebende Verpflichtung zum Schutz des Alpengebiets vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs und zur Begrenzung der Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist, inhaltlich über den Transitverkehr hinaus auch auf den *inneralpinen* Verkehr.

37 Das von der Schweiz unterzeichnete Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Verkehr²⁶ konkretisiert in Art. 11 die Bestimmungen der Alpenkonvention wie folgt:

(1) Die Vertragsparteien verzichten auf den Bau neuer hochrangiger Strassen für den alpenquerenden Verkehr.

(2) Ein hochrangiges Strassenprojekt für den inneralpinen Verkehr kann nur dann verwirklicht werden, wenn

a) die in der Alpenkonvention in Artikel 2 Abs. 2 lit. j festgelegten Zielsetzungen durch Vornahme entsprechender Vorsorge- oder Ausgleichsmassnahmen aufgrund des Ergebnisses einer Umweltverträglichkeitsprüfung erreicht werden können,

b) die Bedürfnisse nach Transportkapazitäten nicht durch eine bessere Auslastung bestehender Strassen- und Bahnkapazitäten, durch den Aus- oder Neubau von Bahn und Schifffahrtsinfrastrukturen und die Verbesserung des Kombinierten Verkehrs sowie durch weitere verkehrsorganisatorische Massnahmen erfüllt werden können,

c) die Zweckmässigkeitsprüfung ergeben hat, dass das Projekt wirtschaftlich ist, die Risiken beherrscht werden und die Umweltverträglichkeitsprüfung positiv ausgefallen ist und

d) den Raumordnungsplänen/-programmen und der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen wird.

(3) Aufgrund der geografischen Verhältnisse und der Siedlungsstruktur des Alpenraumes, welche nicht in allen Fällen eine effiziente Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erlauben, erkennen die Vertragsparteien in diesen Randgebieten gleichwohl die Notwendigkeit der Schaffung und Erhaltung von ausreichenden Verkehrsinfrastrukturen für einen funktionierenden Individualverkehr an.

38 Auch wenn das Parlament dieses Protokoll bisher nicht ratifiziert hat, kann es als Auslegungshilfe herangezogen werden einerseits für die Auslegung der Alpenkonvention, welche für die Schweiz verbindlich ist, und andererseits für die Auslegung

²⁶ BBI 2002 3081, insbesondere S. 3088.

des innerstaatlichen Rechts, nachdem der Bundesrat ausdrücklich festhielt, dass die Umsetzung der Konvention und der zur Diskussion stehenden Protokolle in unserem Land keine Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe bedingen.²⁷

- 39 Das Auflageprojekt der Neuen Axenstrasse dient sowohl dem alpenquerenden als auch dem inneralpinen Verkehr. Soweit es dem alpenquerenden Verkehr dient, steht es als »*neue hochrangige Strasse*« im Widerspruch zur Alpenkonvention. Soweit es dem inneralpinen Verkehr dient, müssen die notwendigen Nachweise, wie sie in Art. 11 Abs. 2 des Verkehrsprotokolls formuliert sind, erbracht werden.
- 40 Diese Nachweise fehlen insbesondere in folgenden Punkten:
- a) In den Akten wird nirgends ausgewiesen, wie hoch der Anteil des alpenquerenden Verkehrs ist und wie hoch der Anteil des inneralpinen Verkehrs. Der Anteil des alpenquerenden Transitverkehrs dürfte relativ hoch sein, da die Axenstrasse einen Teil der direktesten Verbindung von Zürich nach Italien darstellt.
 - b) Ebenso wenig finden sich in den Akten nachvollziehbare Zahlen zu den Anteilen des Güterverkehrs am alpenquerenden Verkehr einerseits und am inneralpinen Verkehr andererseits.
 - c) Eine Auseinandersetzung mit den Zielsetzungen von Art. 2 Abs. 2 Bst. j der Alpenkonvention findet sich nirgends.
 - d) Insbesondere fehlen konkrete Aussagen zu den Vorsorge- oder Ausgleichsmassnahmen aufgrund einer UVP, welche sich mit den Vorgaben der Alpenkonvention auseinandersetzt. Der UVB enthält dazu keine Angaben.
 - e) Es fehlt jede Abklärung, ob die Bedürfnisse nach Transportkapazitäten nicht durch eine bessere Auslastung bestehender Strassen- und Bahnkapazitäten, durch den Aus- oder Neubau von Bahn- und Schiffsinfrastrukturen und die

²⁷ Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 19. Dezember 2001, BBl 2002 2922, insbesondere S. 2924.

Verbesserung des Kombinierten Verkehrs sowie durch weitere verkehrsorganisatorische Massnahmen erfüllt werden können.

- f) Der Nachweis, dass den Raumordnungsplänen und Raumordnungsprogrammen sowie der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen wird.
- 41 Die Axenstrasse steht in direkter Konkurrenz zum Ausbau der Schiene auf dem gleichen Abschnitt der Gotthardachse. Das NEAT-Projekt Gotthard wurde im Verlaufe des Entscheidprozesses auf die Kernelemente der Basistunnels am Gotthard und am Ceneri beschränkt. Die Zulaufstrecke am Axen und der nördlich anschliessende Urmibergtunnel Brunnen - Arth-Goldau (Rigi) ist zwar im Sachplan Infrastruktur Verkehr Teil Schiene²⁸ enthalten, aber wurde zeitlich vertagt.²⁹ Durch die Verlagerungspolitik³⁰ wird die Strasse auf dem Zulauf zum Gotthard von ca. der Hälfte des Güterverkehrs entlastet. Die schnelle NEAT wird aber auch einen (nicht bezifferten) Teil des Personenverkehrs von der Strasse auf die Schiene bringen. Zudem wird die NEAT Neuverkehr auf der Schiene erzeugen (Verkürzung der Reisezeit um eine Stunde, Halbstundentakt statt Stundentakt im IC/EC-Verkehr). Der Bedarf an Strassenkapazitäten auf dem Zulauf zum Gotthard sinkt, der Bedarf an Schienenkapazitäten wird längerfristig steigen.
- 42 All dies spricht dafür, dass bei der Axenstrasse zwar ein Bedarf nach einer Verbesserung der Sicherheit (Naturgefahren, Verkehrsgefahren) und der Verminderung der Emissionen (Umfahrung Sisikon) besteht, nicht aber ein Bedarf nach mehr Kapazitäten. Folglich hätte aufgrund der Alpenkonvention vor allem eine Beschränkung der Neuen Axenstrasse auf eine kurze Umfahrung von Sisikon unter Rückbau der alten Axenstrasse auf den Bedarf des Lokalverkehrs unter gleichzeitiger Priorisierung des Ausbaus der Schiene geprüft werden müssen. Die Priorität ist beim Ausbau der Schiene zu setzen. Im Auflageprojekt fehlt jede Abwägung der Prioritäten Strasse / Schiene im Sinne der Alpenkonvention.

²⁸ SIS, Objektblatt 7.2 Axen/Uri und Objektblatt 7.1 Rigi, <http://www.bav.admin.ch/themen/02957/index.html?lang=de>.

²⁹ Art. 8 bis Abs. 2 AtrAG (SR 742.104).

³⁰ Art. 84 Abs. 2 BV und GVVG (SR 740.1).

- 43 Das Ausführungsprojekt erweist sich ohne diese Nachweise als mit den Vorgaben der Alpenkonvention nicht vereinbar. Soweit diese Mängel des Ausführungsprojekts bereits im Generellen Projekt angelegt sind, gilt das zur indirekten Anfechtung des Generellen Projekts bereits Ausgeführte.³¹ Die der Genehmigung des Generellen Projekts zugrunde liegende Prüfung wurde ganz offensichtlich ohne Berücksichtigung der Alpenkonvention ausgearbeitet und erweist sich als dementsprechend krass mangelhaft und es wirken sich diese Mängel entsprechend auf das Ausführungsprojekt aus, welches sich auf der gegebenen Grundlage nicht in einer mit der Alpenkonvention vereinbaren Weise erstellen lässt.³²

Beweisofferte:

Beizug der vollständigen Akten des Generellen Projekts

- 44 Rechtsverletzend sind diese gemäss der Alpenkonvention notwendigen, jedoch fehlenden Nachweise auf der Stufe Ausführungsprojekt insbesondere auch angesichts der ungenügenden Flankierenden Massnahmen auf der alten Axenstrasse.³³

2.3. Unzulässige Abweichung von der Etappierung gemäss Generellem Projekt

- 45 In der Medienmitteilung zur Genehmigung des Generellen Projekts hiess es wörtlich:

»Bauarbeiten in vier Etappen

Als erste Etappe des umfangreichen Bauvorhabens soll zwischen 2011 und 2017 der Sisikoner Tunnel gebaut werden. Sobald dieser Tunnel in Betrieb ist, folgt als zweite Etappe die Umgestaltung und Sanierung der heutigen Axenstrasse zwischen Sisikon und Ort. Die dritte Etappe, der Morschacher Tunnel, soll von 2018 bis 2025 realisiert werden. Nach dessen Eröffnung wird als vierter und letzter Teil die bestehende Axenstrasse zwischen Brunnen und Ort umgestaltet und erneuert.«

Beweisofferte:

Beilage 8 Medienmitteilung ASTRA vom 28. Januar 2009
Beizug der vollständigen Akten des Generellen Projekts

³¹ Vgl. vorn Ziffer 25.

³² BVGer A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 (A2, Anschluss Rothenburg).

³³ Vgl. dazu hinten Abschnitt 0, aber auch nachfolgend Abschnitt 2.3.

-
- 46 Das Ausführungsprojekt sieht nun aber vor, zuerst die Etappen 1 und 3 zu erstellen, also den Sisikoner und den Morschacher Tunnel und erst nachher die Umgestaltung und Sanierung der heutigen Axenstrasse.³⁴ Diese Umgestaltung und Sanierung umfasst insbesondere auch die Flankierenden Massnahmen, welche für die Entlastung von Sisikon zentral sind.³⁵
- 47 Begründet wird diese wesentliche Änderung im Technischen Bericht rudimentär mit dem Vermerk »*Etappierbarkeit nicht mehr zwingend, jedoch muss Sisikoner Tunnel als erster in Betrieb gehen. / Vorgabe Bauherr*«. ³⁶
- 48 Diese Änderung kann gravierende Auswirkungen haben, heisst es doch im Technischen Bericht, es werde heute eine Gesamtbauzeit von 7.5 bis 8 Jahren veranschlagt, welche vor allem durch die Tunnelbauten bestimmt werde. Wörtlich hält der technische Bericht fest: »*Je nach Beginn der Bauarbeiten für den Morschacher Tunnel verkürzt sich die Gesamtbauzeit um wenige Monate oder verlängert sich bis einige Jahre*«. ³⁷
- 49 Es ist somit durchaus möglich, dass zwar der Sisikoner Tunnel gebaut wird, die Umgestaltung und Sanierung der heutigen Axenstrasse mit den für die Entlastung von Sisikon zentralen Flankierenden Massnahmen jedoch noch Jahre auf sich warten lassen, weil sich der Bau des Morschacher Tunnels verzögert. Das widerspricht dem Generellen Projekt und dem wesentlichen öffentlichen Interesse, mit der Neuen Axenstrasse die alte Axenstrasse für den nicht motorisierten Verkehr aufzuwerten und Sisikon bestmöglich vom Durchgangsverkehr zu entlasten.
- 50 Für diese Änderung fehlt eine nachvollziehbare Begründung, welche den Anforderungen an eine umfassende Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen entspricht. Sie ist einerseits unter dem Aspekt der Koordination des Projekts mit den Flankierenden Massnahmen und deren zwingenden zeitnahen Realis-

³⁴ So ausdrücklich der Technische Bericht zu den Flankierenden Massnahmen (fortan abgekürzt »TB FlaMa«), S. 5; vgl. auch. Technischer Bericht (fortan abgekürzt »TB«), S. 28.

³⁵ Vgl. dazu hinten Abschnitt 0.

³⁶ TB, S. 9.

³⁷ TB, S. 98; Unterstreichung nicht im Original.

sierung nötig.³⁸ Andererseits ist sie aber auch unter dem Aspekt unabdingbar, dass mit der Aufteilung der Neuen Axenstrasse in zwei Tunnelabschnitte mit dem offenen Abschnitt Ort und den dort projektierten Bauten und Anlagen ein erheblicher Eingriff in das BLN-Objekt Nr. 1606 »Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgerstock und Rigi« verbunden ist, welcher nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn ihm gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegen stehen.³⁹ Diese entgegenstehenden Interessen verlieren massiv an Gewicht, wenn das Ausführungsprojekt insbesondere die erklärte Absicht, Sisikon zu entlasten, nicht erfüllt und die entsprechenden Massnahmen nicht zeitnah realisiert werden bzw. unter Umständen auf die lange Bank geschoben werden. Das ist angesichts der ohnehin fragwürdig langen Bauzeit von 5 Jahren, welche für die Realisierung der Flankierenden Massnahmen vorgesehen ist,⁴⁰ erst recht unhaltbar.

- 51 Dazu hat sich auch die ENHK noch nicht geäussert bzw. es lag mit dem Ausführungsprojekt zumindest keine entsprechende Begutachtung auf.⁴¹

Beweisofferte:

Beizug aller ENHK-Gutachten und Stellungnahmen zum Ausführungsprojekt und zum Generellen Projekt

- 52 Diese bedeutsame Abweichung vom Generellen Projekt und deren ungenügende Begründung sind rechtsverletzend.⁴²

³⁸ Vgl. dazu auch hinten Abschnitt 0.

³⁹ Art. 6 Abs. 2 NHG.

⁴⁰ UVB, S. 37; vgl. dazu auch hinten Ziffer 64.

⁴¹ UVB, S. XVII, und TB FlaMa, S. 41 f.; vgl. dazu hinten Abschnitt 3.3.

⁴² Zu den Anforderungen an die Begründung und an die Interessenabwägung vgl. insbesondere BVGer A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 (SN1.4.1), E. 6.4.

2.4. Flankierende Massnahmen

2.4.1. Gemäss Auflageprojekt

53 Gemäss der Zielvereinbarung zwischen den Kantonen Uri und Schwyz und dem ASTRA hat das Projekt unter anderem insbesondere auch folgende Ziele zum Gegenstand:⁴³

3. Schutz ... der bestehenden Axenstrasse vor der Gefährdung durch Naturgefahren;
4. Nachhaltige Verlagerung des Regional- und Nord/Süd-Durchgangsverkehrs auf die neue Axenstrasse;
5. Gewährleistung von Funktionsfähigkeit, Verkehrssicherheit und einer angemessenen Verfügbarkeit der alten Axenstrasse je nach Betriebszustand für alle Verkehrsteilnehmer;
6. Nachhaltige Entlastung des Siedlungsgebiets Sisikon vom Durchgangsverkehr;
7. Aufwertung der bestehenden Axenstrasse für Tourismus, Freizeit, Radfahrer und Fussgänger;
8. Initialisieren von Impulsen für eine touristische Weiterentwicklung der Region im Einflussbereich der bestehenden Axenstrasse.

Beweisofferte:

Beizug des Originals der Zielvereinbarung im vollen Wortlaut

54 Der Technische Bericht zu den Flankierenden Massnahmen formuliert deren Ziele wie folgt:⁴⁴

- ◆ Das Siedlungsgebiet Sisikon nachhaltig vom Durchgangsverkehr entlasten.
- ◆ Erschliessung der Dörfer Morschach, Sisikon und Riemenstalden.
- ◆ Ausnahmebetrieb, d.h. Umleitung des Nord-/ Südverkehrs auf die alte Axenstrasse bei Sperrung der N4 Neuen Axenstrasse ist zu gewährleisten.
- ◆ Umstellung Normal-/ Ausnahmebetrieb bei plötzlichen Ereignissen auf der N4 Neuen Axenstrasse ist möglich.
- ◆ Wirtschaftliche Lösung.

⁴³ RRB SZ Nr. 528/2014, Abschnitt 3.2; RRB UR 2014-275 R-150-13, Abschnitt 3.2.

⁴⁴ TB FlaMa, S. 9; vgl. auch S. 1.

- ◆ Alte Axenstrasse für Tourismus und Erholung aufwerten.
- ◆ Sichere und attraktive Anlage für Langsamverkehr im Normalbetrieb.
- ◆ Impulse für eine touristische Weiterentwicklung der Region.
- ◆ Grösstmögliche Schonung des BLN-Gebietes.

55 Dabei fällt auf, dass das Ziel von Alinea 4 des Technischen Berichts zu den Flankierenden Massnahmen in der Zielvereinbarung zwischen den Kantonen und dem ASTRA so nicht enthalten ist. Wie nachfolgend gezeigt wird, widerspricht dieses Ziel von Alinea 4 in dieser absoluten Form den Hauptzielsetzungen Nr. 4 und 6 der Zielvereinbarung.⁴⁵ Eine nachvollziehbare Ermittlung und Abwägung aller massgebenden Interessen fehlt für diese Abweichung.⁴⁶

56 Die konkret vorgesehenen Massnahmen werden im Technischen Bericht zu den Flankierenden Massnahmen beschrieben, worauf an dieser Stelle verwiesen wird.⁴⁷ Für einen Teil der Massnahmen wird ausdrücklich festgehalten, dass sie nicht Bestandteil des vorliegenden Projektes seien.⁴⁸ Daraus ergibt sich der Umkehrschluss, dass die nicht ausdrücklich ausgeschlossen Massnahmen Projektbestandteil sind. Im Kostenvoranschlag sind unter den ASTRA-Konten 709 und 729 Flankierende Massnahmen im Kanton Schwyz von CHF 13'012'000 und im Kanton Uri von CHF 4'125'000 aufgeführt.

2.4.2. Ungenügende rechtliche Sicherung

57 In der Zustimmung zum Ausführungsprojekt vom 29. August 2014 des ASTRA heisst es zu den »*Massnahmen am übrigen Strassennetz: Separates Dossier Axenstrasse Etappe 2 und 4*«.

58 Der Technische Bericht hält dazu fest, dass die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen im Rahmen der Instandsetzung der alten Axenstrasse (Etappen 2 und 4) *nach* Eröffnung der beiden neuen Tunnels erfolge. Weiter heisst es wört-

⁴⁵ Vgl. hinten Ziffer 73.

⁴⁶ Zu den Anforderungen an die Begründung und an die Interessenabwägung vgl. insbesondere BVGer A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 (SN1.4.1), E. 6.4.

⁴⁷ TB FlaMa, Abschnitt 5, S. 17 ff.

⁴⁸ TB FlaMa, Abschnitt 5.2, S. 18 f., »Mögliche Massnahmen zur Aufwertung«.

lich: »Die Erarbeitung des Erhaltungsprojektes alte Axenstrasse unter Federführung des ASTRA Zofingen ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gestartet. Da die erforderlichen Erhaltungsmassnahmen u.U. auch Auswirkungen auf das Projekt FlaMa haben können, werden in dessen Rahmen neben Festlegung der Fahrbahngestaltung mögliche technische Lösungen zur Umsetzung der FlaMa aufgezeigt. Diese sind Gegenstand des weiteren Projektbeschriebs. Die Detailprojektierung der FlaMa erfolgt im Rahmen des Erhaltungsprojekts und ist u.U. gewissen Anpassungen unterworfen, welche wiederum neu aufgelegt würden.«

- 59 Das heisst aber, dass die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen im heutigen Zeitpunkt rechtlich nicht gesichert ist, weil sie einem Detailprojektierungsverfahren unterliegt, welches seinerseits dem gleichen Rechtsschutz wie die Plangenehmigung untersteht.⁴⁹ Es ist somit möglich, dass wesentliche flankierende Massnahmen auf Beschwerde interessierter Kreise (erfahrungsgemäss Automobilverbände, Gewerbe usw.) hin aus irgendwelchen, heute nicht absehbaren Gründen nicht genehmigt werden könnten. Die Festlegung von solchen Massnahmen in allgemeinen Grundsätzen genügt nicht, weil erst die Art der Ausführung entscheidend für ihre Rechtsbeständigkeit ist.
- 60 In sachlicher Hinsicht setzt die Aufteilung des Verfahrens voraus, dass im Rahmen der Plangenehmigung sämtliche wesentlichen Aspekte beurteilt werden können; diese dürfen in der nachfolgenden Planung bzw. Detailprojektierung nicht mehr infrage gestellt werden. Dazu gehört insbesondere die Feststellung, dass dem fraglichen Projekt aus umweltrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts entgegensteht. In die nachfolgende Detailprojektierung dürfen demnach nur Fragen verwiesen werden, denen bei gesamthafter Beurteilung lediglich untergeordnete Bedeutung zukommt. Dabei ist auf die konkreten Umstände des Einzelfalles abzustellen.⁵⁰

⁴⁹ BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 (N01/36), E. 5.7, und BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 11.2, je mit Verweisen.

⁵⁰ BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 (N01/36), E. 5.7.

- 61 Massgebend dafür ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Koordinationsgebot:
- a) Das Koordinationsgebot soll gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung⁵¹ Rechnung tragen. Es geht um die Verwirklichung eines ganzheitlichen Verfassungsverständnisses.⁵²
 - b) Ein solches ganzheitliches Verfassungsverständnis gebietet, Zusammenhänge und Überschneidungen mehrerer Kompetenzen sichtbar zu machen und insbesondere die Auswirkungen jeder Kompetenzausübung auf Raum und Umwelt zu ermitteln sowie die notwendigen Schutzmassnahmen aufeinander abzustimmen.⁵³
 - c) Das Bundesgericht hat die materielle Koordination im Entscheid »SAMNAUN«⁵⁴ allgemein gültig wie folgt umschrieben: *»Der Lebensraum ist eine Einheit. Deshalb sind die ihn betreffenden Regelungen koordiniert anzuwenden (...) Sind für die Verwirklichung eines Projektes verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, so muss diese Rechtsanwendung von Verfassungs- und Bundesrechts wegen materiell koordiniert werden (...). Es gilt Lösungen zu finden, bei denen alle Regelungen möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen und das Ergebnis gesamthaft sinnvoll ist.«*
 - d) Unkoordinierte Entscheide drohen sich zu widersprechen. Widersprüchliche Entscheide sind willkürlich.⁵⁵

⁵¹ BGE 117 Ib 35 (Autobahnzusammenschluss Kloten), E. 3e, S. 39.

⁵² KUTTLER, Umweltschutz und Raumplanung, VLP-Schriftenfolge Nr. 54, Bern 1990, S. 4; es ergibt sich dies sowohl aus dem Gebot des Umweltschutzes als einer »*Querschnittskompetenz*« als auch aus der Verpflichtung zur Raumplanung als einer »*sachübergreifende Aufgabe*«.

⁵³ Vgl. KUTTLER, a.a.O.

⁵⁴ BGE 117 Ib 28 (Samnaun), E. 2, S. 30 f.; Unterstreichungen nicht im Original.

⁵⁵ Art. 9 BV; BGE 117 Ib 35 (Autobahnzusammenschluss Kloten), E. 3e, S. 39.

- e) Dazu gehört vor allem die umfassende Interessenabwägung.⁵⁶ In der Literatur werden deshalb das Gebot zur umfassenden Interessenabwägung und die Pflicht zur materiellen Koordination gleichgesetzt.⁵⁷
- 62 Im vorliegenden Fall wird mit den im Technischen Bericht allgemein umschriebenen Flankierenden Massnahmen und ihrer Aufnahme in den Kostenvoranschlag zwar bestätigt, dass es Flankierende Massnahmen für die Erreichung der formulierten Ziele braucht. Wie nachfolgend gezeigt, fehlt es diesbezüglich jedoch an einer umfassenden Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen und es erweisen sich diese Flankierenden Massnahmen als teilweise im Widerspruch zum Generellen Projekt stehend und im Hinblick auf die formulierten Ziele ungenügend. Umso gravierender ist es, wenn nicht einmal diese ungenügenden Flankierenden Massnahmen mit dem Ausführungsprojekt hinreichend detailliert und als dessen verbindlicher Bestandteil beschlossen werden, damit sie in der späteren Detailprojektierungsphase nicht mehr infrage gestellt werden können.
- 63 Es ist deshalb möglich, dass die Neue Axenstrasse gebaut wird und die zugleich als notwendig erkannten Flankierenden Massnahmen am Schluss nicht oder nur teilweise oder nicht in der notwendigen Form oder zumindest mit jahrelanger Verspätung realisiert werden, obwohl sie in der Gesamtinteressenabwägung als notwendig erachtet wurden. Es droht somit die Gefahr widersprüchlicher Entscheide, was das Koordinationsgebot verletzt.
- 64 Nirgends ist zudem sichergestellt, dass die Bauarbeiten für die einmal rechtskräftigen Flankierenden Massnahmen auch wirklich unverzüglich nach der Eröffnung der Neubaustrecke bzw. deren 1. Etappe⁵⁸ in Angriff genommen und so rasch als möglich zu Ende geführt werden. Die prognostizierte Bauzeit von rund 5 Jahren ist nicht nachvollziehbar, steht sie doch in keinem Verhältnis zu den tatsächlich vorgesehenen Arbeiten.

⁵⁶ BGE 117 Ib 35 (Autobahnzusammenschluss Kloten), E. 3e, S. 39 f.

⁵⁷ PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 457, mit Verweis auf ALFRED KÖLZ/HELEN KELLER, Koordination umweltrelevanter Bewilligungsverfahren als Rechtsproblem, URP 1990 S. 385 ff., S. 397; vgl. auch BGE 117 Ib 35, a.a.O.

⁵⁸ Vgl. dazu vorn Abschnitt 2.3.

- 65 Dazu kommt, dass die Kosten der Flankierenden Massnahmen mit der blossen Aufnahme in den Kostenvoranschlag noch nicht finanziell gesichert sind. Dies gilt insbesondere für die Kostenbeteiligungen der beiden Kantone Uri und Schwyz. Auch diesbezüglich besteht die Gefahr widersprüchlicher Entscheide, wenn die Realisierung des Gesamtprojekts nicht an die Bedingung geknüpft wird, dass nicht nur die Finanzierung der Neuen Axenstrasse, sondern auch die Finanzierung der Flankierenden Massnahmen vollumfänglich rechtlich gesichert sein muss.
- 66 Somit besteht die Gefahr, dass am Schluss einfach die Neue Axenstrasse als zusätzliche Verkehrsachse realisiert wird und die alte Axenstrasse mehr oder weniger unverändert weiterhin zur Verfügung steht, was den massgebenden öffentlichen Interessen einer nachhaltigen Verkehrsplanung, des Schutzes der Umwelt, des Alpenschutzes, den vereinbarten Zielvorgaben und dem Nationalstrassenrecht widerspricht.⁵⁹
- 67 Es muss deshalb mit entsprechenden Bedingungen und Auflagen sichergestellt werden, dass mit dem Bau der Neuen Axenstrasse erst begonnen werden darf, wenn auch die Flankierenden Massnahmen rechtlich und finanziell gesichert sind und deren vollständige wie auch möglichst rasche Realisierung im unmittelbaren Anschluss an die jeweiligen Etappen der Neuen Axenstrasse sichergestellt ist, also der 2. Etappe unmittelbar im Anschluss an die Inbetriebnahme des Sisikoner Tunnels (1. Etappe) und der 4. Etappe unmittelbar im Anschluss an die Inbetriebnahme des Morschacher Tunnels (3. Etappe).⁶⁰

2.4.3. Kapazitätsreduktion auf der alten Axenstrasse

2.4.3.1. Stufe Generelles Projekt

- 68 Die Massnahmen zur Umgestaltung und Sanierung der alten Axenstrasse sind gemäss Medienmitteilung des ASTRA⁶¹ nicht Bestandteil des Generellen Projekts. Erwähnt wird im Technischen Bericht zu den Flankierenden Massnahmen als Projektgrundlage diesbezüglich nur ein »Ergänzungsbericht Konzept bauliche Mass-

⁵⁹ Vgl. dazu auch nachfolgend Abschnitt 2.4.3.

⁶⁰ Vgl. auch vorn Abschnitt 2.3.

⁶¹ Beilage 8.

nahmen Alte Axenstrasse, Nutzungsvereinbarung, 31.03.2007, ARP und Locher AG«.

Beweisofferte:

Beizug der vollständigen Akten des Generellen Projekts

- 69 Zumindest die Grundzüge der Flankierenden Massnahmen und verbindliche Vorgaben zur Verkehrsreduktion hätte bereits das Generelle Projekt festlegen müssen, nachdem es selber von diesen beiden zusätzlich notwendigen Etappen der Umgestaltung und Sanierung der alten Axenstrasse ausging.⁶² Dazu gehören insbesondere Massnahmen zur Sicherstellung, dass nicht die Neue Axenstrasse einfach als zusätzliche Strassenverbindung neben der im bisherigen Umfang weiter benutzbaren alten Axenstrasse realisiert wird, was im Ergebnis einfach die Strassenkapazität erheblich vergrössert.⁶³ Die blosser Erwartung eines quasi natürlichen Verlagerungseffekts genügt dafür nicht.
- 70 Das Generelle Projekt erfolgte somit auf der Basis einer ungenügenden Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen, sind doch die Flankierenden Massnahmen zur Verkehrsreduktion auf der alten Axenstrasse zentral für die Rechtmässigkeit des Generellen Projekts, vor allem unter dem Aspekt des Alpenschutzes.⁶⁴ Die der Genehmigung des Generellen Projekts zugrunde liegende Prüfung erweist sich als dementsprechend krass mangelhaft.⁶⁵ Daran ändert auch die offenbar einzige bereits im Generellen Projekt vorgesehene Massnahme der Dossierstelle Ort angesichts von deren Charakter einer blossen Einzelmassnahme nichts.⁶⁶
- 71 Unter den gegebenen Umständen muss deshalb frei geprüft werden, ob das Ausführungsprojekt hinsichtlich der Flankierenden Massnahmen alle rechtlichen Vorgaben erfüllt und es muss gegebenenfalls das Ausführungsprojekt entsprechend geändert und ergänzt werden.

⁶² Vgl. vorn Abschnitt 2.3.

⁶³ Vgl. vorn Ziffer 66.

⁶⁴ Vgl. vorn Abschnitt 2.2.

⁶⁵ BVGer A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 (A2, Anschluss Rothenburg).

⁶⁶ Vgl. dazu nachfolgend 2.4.3.3.

2.4.3.2. Stufe Ausführungsprojekt

- 72 Die Zielvereinbarung der Kantone Uri und Schwyz mit dem ASTRA ist widersprüchlich. Kann man noch interpretieren, dass das Ziel Nr. 1, die umweltverträgliche Gewährleistung der künftigen Verfügbarkeit, Funktionsfähigkeit und Verkehrssicherheit der Nord-Süd-Verbindung für den motorisierten Individualverkehr bereits mit dem Bau der Neuen Axenstrasse allein erfüllt wird, ergeben sich Zielkonflikte zwischen den Zielen Nr. 4 und Nr. 6 einerseits sowie Nr. 5 andererseits, insbesondere wenn Ziel Nr. 5 in einer Art verabsolutiert wird, wie dies im Technischen Bericht zu den flankierenden Massnahmen geschieht.⁶⁷.
- 73 Die Ziele Nr. 4 und Nr. 6 verlangen eine nachhaltige Verlagerung des regional- und Nord-Süd-Durchgangsverkehrs auf die neue Axenstrasse sowie eine nachhaltige Entlastung des Siedlungsgebiets Sisikon vom Durchgangsverkehr, während das Ziel Nr. 5 die Gewährleistung von Funktionsfähigkeit, Verkehrssicherheit und einer angemessenen Verfügbarkeit bei der alten Axenstrasse je nach Betriebszustand für alle Verkehrsteilnehmer verlangt. Im Technischen Bericht zu den Flankierenden Massnahmen wird das nun noch dahingehend verabsolutiert, dass der Ausnahmebetrieb die Umleitung des (ergänze: ganzen!) Nord- / Südverkehrs auf die alte Axenstrasse bei Sperrung der N4 Neuen Axenstrasse zu gewährleisten habe und die Umstellung vom Normalbetrieb auf den Ausnahmebetrieb bei plötzlichen Ereignissen auf der N4 Neuen Axenstrasse möglich sein muss.⁶⁸ Das geht weit über eine bloss »angemessene Verfügbarkeit« hinaus.
- 74 Diese Verabsolutierung der jederzeitigen Verfügbarkeit der alten Axenstrasse für den ganzen Nord- /Südverkehr verhindert die für eine echte Umsetzung der Ziele Nr. 4 und Nr. 6 notwendigen Massnahmen zum Rückbau und zur Kapazitätsreduktion auf der alten Axenstrasse. Im Technischen Bericht zu den Flankierenden Massnahmen heisst es dazu wörtlich: *»Damit beim Ausnahmebetrieb der N4 Neuen Axenstrasse rasch die erforderlichen Verkehrsflächen für den umgeleiteten Verkehr zur Verfügung stehen, darf die alte Axenstrasse aber nicht einseitig zu*

⁶⁷ Vgl. vorn Ziffer 55.

⁶⁸ Vgl. dazu vorn Abschnitt 2.4.1.

Gunsten des Langsamverkehrs umgebaut werden.«⁶⁹ Das wäre jedoch für eine Erreichung der Ziele Nr. 4 und Nr. 6 in Verbindung mit weitergehenden Massnahmen zur Gestaltung des Strassenraums⁷⁰ zwingend nötig.

- 75 Die Zielsetzung Nr. 5 in der verabsolutierten Interpretation durch den Technischen Bericht zu den Flankierenden Massnahmen erweist sich als redundante Luxuslösung zu Gunsten des motorisierten Individualverkehrs, der aufgrund dieser Vorgabe Priorität hat und immer fliessen muss. Eine solche Luxuslösung findet jedoch in der Gesetzgebung keine Grundlage.
- 76 Zwar haben Nationalstrassen nach Art. 5 Abs. 1 NSG hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen und insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs zu gewährleisten.⁷¹ Diese gesetzliche Vorgabe bezieht sich jedoch nur auf die Nationalstrasse selbst. Die Notwendigkeit einer redundanten Ersatzlösung für den Ereignisfall lässt sich dieser Gesetzesbestimmung nicht entnehmen und angesichts der zu berücksichtigenden anderweitigen schutzwürdigen Interessen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 NSG auch nicht in sie hineininterpretieren.
- 77 Im vorliegenden Fall kommt dazu, dass mit der A4/A2 eine grossräumige Umfahrungsmöglichkeit für den Ereignisfall bereits besteht. Es existieren zahlreiche, wesentlich stärker befahrene Nationalstrassen ohne solche redundante Ausweichstrecke. Ist irgendwo die A1 blockiert, sind grossräumige Staus die Folge. Es wäre in Berücksichtigung anderer öffentlicher Interessen weder vertretbar noch realisierbar und auch nicht finanzierbar, solche Situationen mittels praktisch parallel geführter Ausweichstrecken zu vermeiden. Erst recht kann dies bei einer vergleichsweise wesentlich weniger stark befahrenen Strasse wie der Axenstrasse eine alle anderen öffentlichen Interessen überwiegende Vorgabe sein.
- 78 Der Netzbeschluss, welcher die Axenstrasse als Nationalstrasse 3. Klasse festsetzte und damit die vergleichsweise tiefe Priorität dieser Verbindung zum

⁶⁹ TB FlaMa, S. 18.

⁷⁰ Vgl. dazu hinten Abschnitt 2.4.4.

⁷¹ Vgl. dazu auch hinten Abschnitt 2.6.

Ausdruck brachte, kann auch nicht zur Begründung herangezogen werden, dass ausgerechnet in diesem Fall die Realisierung einer neuen, parallelen Nationalstrasse 2. Klasse⁷² auch noch mit dem Fortbestand der alten Strasse in einem Ausbaustandard verbunden wird, der dem bisherigen einer Nationalstrasse 3. Klasse kapazitätsmässig nach wie vor entspricht.

- 79 Dass diese Luxus-Vorgabe je infrage gestellt worden wäre und im Rahmen einer umfassenden Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen überprüft worden wäre, ob darauf angesichts der überwiegenden Interessen an einem echten Rückbau der alten Axenstrasse⁷³ nicht verzichtet werden sollte, ergibt sich aus den Akten nirgends. Das Ausführungsprojekt erweist sich auch unter diesem Gesichtspunkt als rechtsverletzend.⁷⁴

2.4.3.3. Unzulässige Abweichung vom Generellen Projekt durch Verzicht auf die Dosierstelle Ort

- 80 Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hielt noch im Jahr 2009 Folgendes fest:⁷⁵

»Jedoch sind auch beim zur Diskussion stehenden Projekt leistungsbegrenzende Massnahmen vorgesehen. So soll im „Ort“ – beim kurzen Verbindungsstück zwischen dem Morschacher- und dem Sisikoner Tunnel – die alte Axenstrasse lediglich einspurig und mit einer Lichtsignalanlage betrieben werden. Mit dieser Massnahme wird die Verkehrsnachfrage der alten Axenstrasse massiv reduziert und die Bedeutung für die Erschliessung von Morschach, Sisikon/Riemenstalden, für den Tourismus und den Langsamverkehr untermauert.«

- 81 Im Technischen Bericht heisst es nun aber im Abschnitt über die Änderungen gegenüber dem Generellen Projekt: *»Auf die vorgesehene Dosierung der alten Axenstrasse in Ort wird vorläufig verzichtet (bis zu einem DTV von 5'400 Fz).«* Zur Begründung heisst es lapidar: *»Wird als nicht sinnvoll angesehen.«*

⁷² Vgl. dazu vorn Abschnitt 2.1.

⁷³ Vgl. hinten Abschnitt 2.4.4.

⁷⁴ Zu den Anforderungen an die Begründung und an die Interessenabwägung vgl. insbesondere BVGer A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 (SN1.4.1), E. 6.4.

⁷⁵ RRB SZ Nr. 319/2009, S. 8 f.

-
- 82 Die offenbar einzige Flankierende Massnahme, welche bereits das Generelle Projekt vorsah⁷⁶, soll also ohne nachvollziehbare Begründung, insbesondere ohne Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen⁷⁷, einfach weggelassen werden.
- 83 Dabei sind die Auswirkungen dieser Änderung offensichtlich massiv: Der Regierungsrat des Kantons Schwyz ging im Jahr 2009 noch davon aus, dass auf der alten Axenstrasse in Sisikon die Ortsdurchfahrt mit einem DTV von nur noch 1'240 Fahrzeugen belastet werde.⁷⁸ Das aufgelegte Ausführungsprojekt lässt demgegenüber auch in Sisikon immer noch 5'400 Fahrzeuge DTV zu, also mehr als das Vierfache. Nicht einmal bei Überschreitung dieser Zahl sind verbindliche Massnahmen vorgesehen.
- 84 Auf dieser Vorgabe eines DTV von rund 5'400 Fahrzeugen basiert auch der UVB⁷⁹, ohne dass darin diese Vorgabe und die damit verbundene Abweichung von den früheren Annahmen diskutiert würde. Der UVB erweist sich insbesondere diesbezüglich als unvollständig und ungenügend.
- 85 Dies gilt umso mehr, als das ASTRA gegenüber dem VCS Schwyz noch in seinem Schreiben vom 1. Mai 2014 die Auffassung vertrat, der Durchgangsverkehr durch Sisikon lasse sich gemäss Verkehrsmodell des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) auf 10% des heutigen Werts reduzieren.

Beweisofferte:

Beilage 9 Brief ASTRA an VCS Schwyz vom 1. Mai 2014

- 86 Ausgehend von den Verkehrsgrundlagen des UVB, welcher für Sisikon in den Jahren 2010 und 2011 einen DTV von 13'343 bis 14'427 ausweist, hiesse dies eine Reduktion auf rund 1'300 bis 1'400 Fahrzeuge DTV. Auch das wäre höchstens ein Viertel der Verkehrsbelastung, welche mit dem aufgelegten Ausführungs-

⁷⁶ Vgl. vorn Abschnitt 2.4.3.1.

⁷⁷ Zu den Anforderungen an die Begründung und an die Interessenabwägung vgl. insbesondere BVGer A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 (SN1.4.1), E. 6.4.

⁷⁸ RRB SZ Nr. 319/2009, S. 6.

⁷⁹ UVB, S. 34.

projekt voraussichtlich verbunden sein wird. Wie dies erreicht werden soll, ist aufgrund der aufgelegten Akten in keiner Weise nachvollziehbar.

- 87 Der unbegründete Verzicht auf die Dosierstelle Ort in Abweichung zum Generellen Projekt erweist sich somit als rechtsverletzend, zumal nirgends aufgezeigt wird, dass mit anderen geeigneten Flankierenden Massnahmen das Ziel einer Verkehrsreduktion auf einen DTV von noch 1'240 bzw. rund 1'300 bis 1'400 Fahrzeuge erreicht würde.

2.4.4. Ungenügende Flankierende Massnahmen

- 88 Aus allen bereits dargelegten Gründen erweisen sich die im Auflageprojekt vorgesehenen Flankierenden Massnahmen als ungenügend. Sie erschöpfen sich im Wesentlichen in einer Verbreiterung des Strassenraums zwecks Realisierung eines von der Fahrbahn getrennten Rad-/Gehwegs bei nur leicht reduzierter Fahrbahnbreite und in der vorgesehenen abschnittsweisen Reduktion der Höchstgeschwindigkeit ausserorts von 80 km/h auf 60 km/h bzw. innerorts von 50 km/h auf 30 km/h in Sisikon sowie dem LKW-Verbot. Insbesondere verkehrsreduzierende Strassenraumgestaltungsmassnahmen und die im Technischen Bericht zu den Flankierenden Massnahmen erwähnten Aufwertungsmassnahmen sind nicht Bestandteil des Projekts.
- 89 Wieso die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit ausserorts nicht durchgehend konsequent auf Tempo 50 als wichtige Massnahme zur Lenkung des motorisierten Individualverkehrs auf die Neue Axenstrasse und zur Aufwertung der alten Axenstrasse für Langsamverkehr und Tourismus erfolgt, wird nirgends diskutiert, auch nicht im diesbezüglichen Gutachten⁸⁰. Dieses Gutachten liefert ausserorts bloss eine Begründung für die vorgegebenen Abschnitte mit Tempo 60 und bleibt somit auf halbem Wege stehen. Einmal mehr fehlt es an einer umfassenden Ermittlung des massgebenden Sachverhalts.

⁸⁰ »Gutachten zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeiten alte Axenstrasse und Sisikon« vom 21. Oktober 2013.

- 90 Für Tempo 30 in Sisikon hält das Gutachten immerhin fest, dass »mit einer entsprechenden Strassenraumgestaltung« eine gute Einhaltung garantiert werden könne. Eine solche Strassenraumgestaltung ist jedoch wiederum nicht Gegenstand des Ausführungsprojekts. Scheitert sie im Detailprojektierungsverfahren oder würde sie gar (aus der Sicht der Einsprecher unzulässigerweise) in ein kantonales Verfahren verwiesen, wäre die Einführung von Tempo 30 und deren Wirkung in Sisikon als eine wesentliche flankierende Massnahme gefährdet.
- 91 Die Gestaltung des Fusswegs mit Hartbelag ist überdies unzulässig, wenn dieser Fussweg zugleich als regionaler oder gar überregionaler Wanderweg dienen soll, wie dies hier mit der Integration in das Wanderwegnetz⁸¹ geplant ist. Art. 6 FWV⁸² erklärt namentlich alle bitumen-, teer- oder zementgebundenen Deckbeläge explizit als für Wanderwege ungeeignet.
- 92 Den Akten lässt sich nirgends entnehmen, dass moderne Konzepte zur Strassenraumgestaltung mit dem Ziel der Reduktion des motorisierten Verkehrs und der Attraktivitätssteigerung für den nicht motorisierten Verkehr ernsthaft geprüft worden wären. Solche Umgestaltungen können selbst bei hohen Verkehrsbelastungen, wie sie hier im Ereignisfall gegeben wären, realisiert werden, wie folgende Beispiele zeigen:
- ◆ In der Gemeinde Münsingen BE wurde die Ortsdurchfahrt mit einem höheren DTV von sogar 17'300 Fahrzeugen mit einer Tempo-30-Zone in Verbindung mit einer Umgestaltung des Strassenraums saniert, was vom Bundesgericht ausdrücklich als zulässig erachtet wurde.⁸³
 - ◆ In der Gemeinde Köniz BE wurde ein Verkehrsmodell mit Tempo-30-Zone samt Umgestaltung des Strassenraums auf der stark befahrenen Hauptstrasse mit einem DTV von ebenfalls sogar 17'000 Motorfahrzeugen realisiert.⁸⁴
 - ◆ Weitere Beispiele einer selbst bei sehr hohen Verkehrsbelastungen erfolgreichen Umgestaltung des Strassenraums sind die Seftigenstrasse in

⁸¹ TB FlaMa, S. 2 f.

⁸² SR 704.1.

⁸³ BGE 136 II 539, insbesondere E. 3.3 S. 548 f.

⁸⁴ Vgl. dazu www.koeniz.ch/xml_1/internet/de/application/d1/f8.cfm sowie www.metron.ch/m/mandanten/73/download/A4_beidseitig_Koeniz_Ortszentrum_Tempo30_web.pdf.

Wabern bei Bern (21'000 Fahrzeuge pro Tag) und die Bernstrasse in Zollikofen (20'000 Fahrzeuge pro Tag).⁸⁵

- 93 Lebensqualität hängt vorab wesentlich von der Gestaltung des Strassenraums, einer geschickter Gliederung der Fahrbahn, der Ausgestaltung des Fahrbahnbelags (z.B. lärmarme Beläge), der Führung des öffentlichen Verkehrs, der Fussgängerführung usw. ab. Die Aufwertungsmassnahmen müssen zudem immer intensiv kommunikativ begleitet werden. Ein ernsthafter Einbezug der Bevölkerung ist wichtig. Bei Aufwertungen geht es immer um ein Gesamtkonzept, das sorgfältig auf den konkreten Fall abgestimmt werden muss. Das geschah bisher nicht und die Flankierenden Massnahmen blieben bisher in ungenügenden, rudimentären, teilweise sogar kontraproduktiven (Verbreiterung des Strassenraums!⁸⁶) Ansätzen stecken.
- 94 Es ist nicht die Aufgabe der Einsprecher, selber ein detailliertes Konzept vorzulegen. Die Beschwerdeführenden verweisen diesbezüglich vielmehr auf die einschlägige Literatur. Aussagekräftig ist diesbezüglich beispielsweise die Publikation des Departements Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau »*Ortsdurchfahrten – Anleitung zu attraktiven Kantonsstrassen im Siedlungsgebiet*« vom Mai 2009⁸⁷, oder das so genannte »*Berner Modell*«, welches unter dem Motto »*Koexistenz statt Dominanz im Strassenverkehr*« bekannt geworden ist,⁸⁸ wo solche Massnahmen und das dazu notwendige Vorgehen im Detail beschrieben werden.⁸⁹
- 95 In Kombination mit der bereits im Generellen Projekt vorgesehenen Dosierstelle liesse sich auf diese Weise eine echte Attraktivitätssteigerung für den nicht motorisierten Verkehr erreichen und der Ereignisfall könnte immer noch durch Umlei-

⁸⁵ http://de.wikipedia.org/wiki/Berner_Modell.

⁸⁶ TB, S. 1.

⁸⁷ www.ag.ch/media/kanton_aargau/bvu/dokumente_2/mobilitaet___verkehr/strasseninfrastruktur_4/strassennetz_4/avk_ortsdurchfahrten_72dpi.pdf.

⁸⁸ www.bve.be.ch/bve/de/index/strassen/strassen/berner_modell.html, mit weiterführender Dokumentation.

⁸⁹ Zugleich zeigen diese Beispiele, dass es in vielen Fällen möglich ist, die Lebensqualität um Grössenordnungen zu steigern, ohne die Verkehrsmenge wesentlich zu reduzieren, und dass für die rechtsverletzende Aufklassierung der Axenstrasse von einer Nationalstrasse 3. Klasse zu einer Nationalstrasse 2. Klasse (vgl. dazu vorn Abschnitt 2.1) keine zwingenden sachlichen Gründe sprechen.

tung des Verkehrs von einem Tunnel auf den angrenzenden Abschnitt der alten Strasse und umgekehrt bewältigt werden. Das ist auch kurzfristig möglich, wenn als Abschränkung eine flexible Mitteleitplanke montiert wird.⁹⁰

96 Betont wird in der Literatur die Notwendigkeit einer Gesamtschau⁹¹, weshalb die im vorliegenden Fall vorgenommene Verschiebung der Erarbeitung der Flankierenden Massnahmen in die Detailprojektierung das Gebot der sachgerechten, koordinierten Planung verletzt. Die für die UVP aufgrund von Art. 8 USG vorgeschriebene Gesamtbetrachtung unterbleibt ebenso wie die notwendige umfassende Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen. Auch der im Zusammenhang mit den baulichen Massnahmen auf der alten Axenstrasse erwähnte Konflikt mit dem BLN⁹² erfordert eine umfassende Abklärung aller Gestaltungsmöglichkeiten, worunter insbesondere die hier erwähnten Massnahmen der Strassenraumgestaltung, welche die vorgesehene Verbreiterung des Verkehrsraums allenfalls unnötig machen und damit das Landschaftsbild schonen.⁹³

97 Es ist eine Expertise bei auf solche Flankierenden Massnahmen spezialisierten Fachleuten einzuholen über die baulichen, gestalterischen sowie betrieblichen Notwendigkeiten und Möglichkeiten auf der alten Axenstrasse zur Erreichung der genannten Ziele Nr. 4 und 6.

Beweisofferte:

Expertise gemäss Kontext

98 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die notwendigen verkehrlich Flankierenden Massnahmen als verbindlicher Bestandteil des Ausführungsprojekts im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens zu prüfen und jedenfalls im Grundsatz sowie vorbehältlich der konkreten Umsetzung durch die zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden festzusetzen. Das ASTRA ist

⁹⁰ Vgl. dazu auch hinten Abschnitt 2.4.5.

⁹¹ Vgl. dazu beispielsweise das in FN 87 zitierte Dokument.

⁹² Vgl. vorn Ziffer 54 und TB FlaMa, S. 18.

⁹³ Vgl. dazu auch vorn Ziffer 50 f.

entsprechend verpflichtet, das Ausführungsprojekt um weitere Massnahmen zu ergänzen, wenn sich diese, wie hier dargelegt, als notwendig erweisen.⁹⁴

2.4.5. Ereignisfall

- 99 Vorab wird dazu auf das grundsätzlich zur Kapazitätserhaltung auf der alten Axenstrasse bereits Ausgeführte verwiesen.⁹⁵
- 100 Für den geplanten Unterhaltsfall im Morschacher Tunnel ist eine Umleitung über den Mositunnel auf die alte Axenstrasse bis zum Betriebsanschluss Ort vorgesehen. Für den entsprechenden Fall im Sisikoner Tunnel ist eine Umleitung ab dem Betriebsanschluss Ort über die alte Axenstrasse bis zum Halbinschluss Gumpisch geplant. Erachtet man die offene Strecke Ort und den damit verbundenen Landschaftseingriff in das BLN⁹⁶ als zulässig, ist dies eine nachvollziehbare Lösung.
- 101 Nicht nachvollziehbar ist, dass bei jedem ungeplanten Ereignis (Unfall) im Morschacher Tunnel die Fahrzeuge weiterhin durch Sisikon fahren würden, ist doch für diesen Ereignisfall keine Rückleitung der Fahrzeuge von der alten Axenstrasse in den Sisikoner Tunnel vorgesehen.⁹⁷ Umgekehrt ist auch nicht nachvollziehbar, dass bei einem ungeplanten Ereignis im Sisikoner Tunnel die gleiche Verkehrsführung über die ganze alte Axenstrasse vorgesehen ist. Letzteres ist zwar weniger gravierend, weil keine Ortsdurchfahrt betroffen ist, steht aber immerhin im Widerspruch zur Vorgabe der Aufwertung der alten Axenstrasse für den Langsamverkehr und den Tourismus.
- 102 Offenbar wurde die Variante nie geprüft, in welcher in jedem Fall, also auch bei ungeplanten Ereignisfällen, die alte Axenstrasse wie bei den geplanten Ereignisfällen nur abschnittsweise benutzt werden muss – entweder nur zwischen Mositunnel und Betriebsanschluss Ort oder nur zwischen Betriebsanschluss Ort und Halbinschluss Gumpisch. Wenn schon die alte Axenstrasse für den Ereignisfall zur

⁹⁴ BVGer A-1251/2012 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 34.4.

⁹⁵ Vgl. vorn Abschnitt 2.4.3.

⁹⁶ Vgl. dazu aber vorn Ziffer 50 f.

⁹⁷ TB, S. 16 und 17.

Weiterbenützung eingeplant wird, muss dies – insbesondere im Interesse der Anwohnerinnen und Anwohner in Sisikon – wenigstens auf das absolute Minimum beschränkt werden.

- 103 Dafür würde es genügen, eine flexible Mittelleitplanke statt des geplanten Duo Rail⁹⁸ vorzusehen und die alte Strasse auf eine Spur zu reduzieren, wie das im Generellen Projekt offenbar vorgesehen war⁹⁹. Damit könnte wohl auch die »*insgesamt sehr hohe Mauerkonstruktion*«¹⁰⁰ reduziert werden. Die Offene Strecke Ort liegt sehr exponiert und ist vom Urnersee und vom gegenüberliegenden Ufer aus sichtbar.¹⁰¹ Eine Überprüfung drängt sich deshalb auch unter dem Gesichtspunkt der grösstmöglichen Schonung des BLN-Objekts auf.¹⁰²
- 104 Eine umfassende Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen fehlt auch hier.¹⁰³

2.4.6. Ungenügender Schutz vor Naturgefahren

- 105 Der Schutz vor Naturgefahren auch auf der alten Axenstrasse ist als Nr. 3 ein explizit genanntes Ziel der Vereinbarung zwischen den Kantonen Uri und Schwyz sowie dem ASTRA.¹⁰⁴
- 106 Trotzdem heisst es im Technischen Bericht dazu bloss lakonisch, die Thematik Naturgefahren werde im Zusammenhang mit dem Erhaltungsprojekt alte Axenstrasse (Etappen 2 und 4) behandelt.¹⁰⁵ In Verletzung der Zielvereinbarung wird denn auch der Schutz vor Naturgefahren auf der alten Axenstrasse unter den Projektzielen im Technischen Bericht nicht erwähnt.¹⁰⁶

⁹⁸ TB, S. 57.

⁹⁹ Vgl. dazu vorn Ziffer 80.

¹⁰⁰ TB, S. 58 f.

¹⁰¹ TB, S. 81.

¹⁰² Vgl. vorn Ziffer 50 f.

¹⁰³ Zu den Anforderungen an die Begründung und an die Interessenabwägung vgl. insbesondere BVGer A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 (SN1.4.1), E. 6.4.

¹⁰⁴ Vgl. vorn Ziffer 53.

¹⁰⁵ TB, S. 31.

¹⁰⁶ TB, S. 3.

- 107 Es ist ein grober Widerspruch, den Bau der Neuen Axenstrasse mit dem Schutz vor Naturgefahren zu begründen¹⁰⁷ und zugleich den Schutz vor Naturgefahren auf der alten Axenstrasse von den projektbedingten Flankierenden Massnahmen auszuschliessen. Angesichts der absehbaren Konflikte solcher Schutzmassnahmen auf der alten Axenstrasse mit dem Landschaftsschutz im BLN-Objekt ist eine Klärung der Machbarkeit der notwendigen Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren auch auf der alten Axenstrasse für die Gesamtinteressenabwägung bereits auf der Stufe Ausführungsprojekt zwingend notwendig. Es ist mit den postulierten Attraktivitätssteigerungen für den Velo- und Fussverkehr und für den Tourismus nicht vereinbar, die Benützer der alten Axenstrasse weiterhin den Gefahren auszusetzen, welche einen wesentlichen Grund für die Rechtfertigung des Baus der Neuen Axenstrasse bilden.
- 108 Das Ausführungsprojekt erweist sich unter diesem Gesichtspunkt als offensichtlich ungenügend und als mangels nachvollziehbarer vollständiger Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen rechtsverletzend.¹⁰⁸

2.5. Konflikt mit nationalen Naturschutzobjekten

2.5.1. Sachverhalt

- 109 Unmittelbar neben der bestehenden A4 liegt das Flachmoorobjekt von nationaler Bedeutung Nr. 2907 »Ingenbohl«.

Beweisofferte:

Beilage 10 Auszug Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung, Objekt 2907, »Ingenbohl«

Beilage 11 Kartenausschnitt aus geo.admin.ch

- 110 Dieses Flachmoorobjekt wird überlagert vom Inventarobjekt SZ 77 »Klosterried Ingenbohl« des Bundesinventars der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Bereich A). Der Bereich B dieses Amphibienlaichgebiets erstreckt sich im Norden bis zur Schönenbuchstrasse und im Osten bis zur A4.

¹⁰⁷ Vgl. beispielsweise Beilage 8 und TB, S. 3.

¹⁰⁸ Zu den Anforderungen an die Begründung und an die Interessenabwägung vgl. insbesondere BVGer A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 (SN1.4.1), E. 6.4.

Beweisofferte:

- Beilage 12 Auszug Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung, Objekt SZ 77, »Klosterried Ingenbohl«
Beilage 13 Kartenausschnitt aus geo.admin.ch
Beilage 14 Vergrößerter Ausschnitt Ortsplan Ingenbohl aus search.ch

- 111 Dass bereits faunistische und hydrologische Pufferzonen ausgeschieden worden wären, ergibt sich nirgends aus den Akten.
- 112 Unmittelbar nördlich der Schönenbuchstrasse und dieser beiden nationalen Schutzobjekte sind zwei Deponien für Oberboden und Unterboden geplant.¹⁰⁹
- 113 In kurzer Distanz von den östlichen Grenzen der beiden nationalen Schutzobjekte, teilweise unmittelbar neben der bestehenden A4, welche in diesem Bereich direkt an die nationalen Schutzobjekte angrenzt, sind der Entwässerungsstollen Ingenbohl, der Installationsplatz Ingenbohl und die neue 300 m lange und bis zu 6 m tiefe Unterführung der Schönenbuchstrasse unter der neuen A4 hindurch geplant. Die massiven Geländeeingriffe für das Tunnelportal Ingenbohl finden auch in der Nähe statt.¹¹⁰
- 114 Der UVB geht davon aus, die beiden nationalen Schutzobjekte lägen »ausserhalb des Projektgebietes«.¹¹¹ Zur Notwendigkeit von Pufferzonen und deren Ausdehnung äussert sich der UVB nicht. Andererseits hält der UVB selber wörtlich fest: *»die im heutigen Zustand bereits stark beeinträchtigte Vernetzung der nationalen Feuchtgebiete (Flachmoor und Amphibienobjekt) wird während der Bauphase noch stärker unterbrochen. Dadurch sind die Amphibien- und Reptilienarten wie z.B. die Ringelnatter betroffen.«*¹¹² Irgendwelche weiteren Abklärungen oder gar Nachweise, dass das Ausführungsprojekt keine negativen Auswirkungen auf die beiden nationalen Schutzobjekte hat, fehlen.
- 115 Insbesondere fehlen Abklärungen zur Hydrologie des Flachmoors, obwohl der Grundwasserspiegel in diesem Gebiet grundsätzlich sehr hoch liegt und der

¹⁰⁹ UVB, S. 125.

¹¹⁰ Vgl. die Projektübersicht und insbesondere UVB-Anhang 4.5-1.

¹¹¹ UVB, S. 175.

¹¹² UVB, S. 180.

Grundwasserstrom im Felderboden von Nordosten nach Südwesten gegen den See verläuft und sich beim Felsen verengt, auf welchem das Kloster steht.¹¹³ Es ist davon auszugehen, dass das Flachmoor hydrologisch von Osten her gespiesen wird. Beim Portal Ingenbohl werden grosse Wassermengen (Bergwasser) von bis zu 1 m³/s prognostiziert, die durch den Entwässerungstollen abgeführt werden sollen. Einflüsse der geplanten Bauten und Anlagen und der mit ihnen verbundenen Eingriffe in den Untergrund sind deshalb keineswegs einfach auszuschliessen.

- 116 Zur Klärung des Sachverhalts in Bezug auf die nationalen Schutzobjekte ist ein Augenschein erforderlich.

Beweisofferte:

Augenschein

2.5.2. Recht

- 117 Das Bundesverwaltungsgericht hat zum Konflikt einer Nationalstrassenanlage (in casu eine SABA) mit einem Flachmoor von nationaler Bedeutung wörtlich Folgendes ausgeführt:¹¹⁴

» Das Flachmoor Schachen, an welches die SABA angrenzt, ist unstrittig ein Flachmoor von nationaler Bedeutung (Objekt Nr. 865 gemäss Anhang 1 der Flachmoorverordnung). Entsprechend dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden (Art. 78 Abs. 5 BV). Das NHG verweist in Art. 23a NHG für den Schutz der Moore auf die Art. 18a, 18c und 18d NHG. Nach Art. 18a Abs. 1 NHG bezeichnet der Bundesrat nach Anhörung der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung, bestimmt deren Lage und legt die Schutzziele fest. Die Kantone haben alsdann den genauen Grenzverlauf der Objekte festzulegen und ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden (Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung). Damit sollen insbesondere der Eintrag von Nährstoffen (Nährstoff-Pufferzone), Eingriffe in den Wasserhaushalt (hydrologische Pufferzone) und Störungen der Fauna (faunistische Pufferzone) verhindert werden (Pufferzonen-Schlüssel, Leitfaden zur Ermittlung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen für Moorbiotope, hrsg. vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute BAFU], Bern 1997, S. 19, hiernach: Pufferzonen-Schlüssel; grundlegend BGE 124 II 19insbes. E. 3a und 3b; Urteil des Bundesgerichts 1C_489/2011 vom

¹¹³ Geologischer Synthesebericht, S. 67.

¹¹⁴ BVGer A-1251/2012 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 45.5.

21. Juni 2012 insbes. E. 4.1, 5.1 und 6.1). Zudem haben die Kantone die für ungeschmälernten Erhalt der Objekte geeigneten Schutz- und Unterhaltmassnahmen zu treffen (Art. 5 der Flachmoorverordnung). Die Massnahmen nach den erwähnten Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 der Flachmoorverordnung hätten an sich bis zum 1. Oktober 1997 getroffen werden müssen (Art. 6 Abs. 1 der Flachmoorverordnung). Ein Verzicht auf das Ausscheiden ökologisch ausreichender Pufferzonen ist demnach nicht zulässig und verletzt Bundesrecht. Dies bedeutet nun aber nicht, dass angrenzend an ein Moor jede bauliche Nutzung verunmöglicht wird. Anders als innerhalb von Mooren und Moorlandschaften gilt in den Pufferzonen kein grundsätzliches Verbot von Bauten und Anlagen. Diese sind vielmehr zulässig, sofern sie das Schutzziel nicht beeinträchtigen (Art. 5 Abs. 3 und Art. 7 der Flachmoorverordnung; Urteil des Bundesgerichts 1C_489/2011 vom 21. Juni 2012 E. 2.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Für das Flachmoor Schachen sind bisher keine ökologisch ausreichenden Pufferzonen ausgeschieden worden, wobei vorliegend in erster Linie das Fehlen einer hydrologischen Pufferzone in Frage steht. Zwar hat dies entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin 5 kein eigentliches Bauverbot zur Folge, doch räumt die Verfassung in Art. 78 Abs. 5 dem Schutz von Mooren wie vorliegend dem an die geplante SABA Limmat angrenzenden Flachmoor Schachen absoluten Vorrang ein und besteht demzufolge auch kein Raum für eine Abwägung mit anderen Interessen (BGE 138 II 281 E. 6.2 mit Hinweisen; ARNOLD MARTI, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 16 zu Art. 78). Insofern ist der Beschwerdeführerin 5 darin zuzustimmen, dass der bundesrechtswidrige Verzicht auf das Ausscheiden ökologisch ausreichender Pufferzonen und insbesondere einer hydrologischen Pufferzone nicht dazu führen kann, dass ein Objekt nicht ungeschmäkert erhalten werden kann bzw. eine Gefährdung des Moorwasserhaushalts und damit des Moores an sich hinzunehmen wäre. Dabei geht es nicht nur um das Fehlen der allenfalls erforderlichen Schutzmassnahmen, sondern auch um die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen, um die Schutzziele überhaupt konkretisieren zu können. In diesem Sinne hält auch der Pufferzonen-Schlüssel fest, dass bei einem vorläufigen Verzicht auf eine definitive hydrologische Pufferzone bei Projekten, welche den Moorwasserhaushalt tangieren können, zwingend ein hydrologisches Gutachten erstellt werden muss (Pufferzonen-Schlüssel, S. 17).

...

Die Vorinstanz und auch das BAFU verkennen grundsätzlich, dass die Verfassung – wie vorstehend ausgeführt – für Flachmoore von nationaler Bedeutung und damit auch für das vorliegend betroffene Flachmoor Schachen ein absolutes Veränderungsverbot vorsieht (vgl. auch Art. 4 der Flachmoorverordnung). Entsprechend sind zusätzliche Beeinträchtigungen jeglicher Art zu vermeiden (Urteil des Bundesgerichts 1C_64/2012 vom 22. August 2012 E. 7.4). Dies gilt auch für Eingriffe ausserhalb des eigentlichen Moorperimeters, jedenfalls soweit die Schutzziele in Frage stehen (BERNHARD WALDMANN, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Freiburg 1997, S. 238 f.; vgl. auch Art. 5 Abs. 3 der Flachmoorverordnung, wonach Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen in der Pufferzone zulässig sind, wenn sie das Schutzziel

nicht beeinträchtigen). Es reicht daher nicht aus, im Zusammenhang mit der möglichen Beeinträchtigung des Moorwasserhaushalts und damit eines der zentralen Schutzziele auf ein Interventions- und Überwachungskonzept zu verweisen und allgemein festzuhalten, es seien gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Soll wie vorliegend unmittelbar angrenzend an ein Flachmoor eine Anlage unterhalb des mittleren Grundwasserspiegels erstellt werden, sind zunächst im Rahmen eines hydrologischen Gutachtens die Auswirkungen des Bauvorhabens auf den Moorwasserhaushalt zu untersuchen. Lässt sich eine Beeinträchtigung während der Bau- und Betriebsphase nicht ausschliessen, sind grundsätzlich alternative Standorte für das Bauvorhaben zu prüfen bzw. ist abzuklären, durch welche Massnahmen eine Beeinträchtigung des Flachmoors von vornherein ausgeschlossen werden kann. Entsprechend reicht vorliegend die (unbestimmte) Auflage, es sei ein Überwachungs- und Interventionskonzept zu erarbeiten, nicht aus, um das Ausführungsprojekt in Bezug auf die geplante SABA Limmat als umweltverträglich bezeichnen zu können. ...«

- 118 Während im Fall Nordumfahrung Zürich, der dem zitierten Präjudiz des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde lag, wenigstens gewisse, wenn auch ungenügende Abklärungen im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Flachmoors von nationaler Bedeutung vorlagen, fehlt es im vorliegenden Fall an solchen Abklärungen überhaupt. Dies gilt sowohl für die notwendigen hydrologischen als auch für die notwendigen faunistischen Abklärungen. Es ist deshalb eine neutrale hydrologische sowie faunistische Expertise notwendig.

Beweisofferte:

Expertise

- 119 Dass hier insbesondere auch faunistische Abklärungen zwingend notwendig sind, ergibt sich allein schon aus der Feststellung UVB, die für die Fauna heute schon schlechte Vernetzung werde während der Bauphase noch stärker unterbrochen, wovon auch das Flachmoor betroffen sei.¹¹⁵ Eine solche zusätzliche Beeinträchtigung des absolut geschützten nationalen Flachmoors ist jedoch angesichts der klaren Rechtslage ebenso absolut unzulässig.
- 120 Anders als bei den absolut geschützten Flachmooren von nationaler Bedeutung kann zwar bei Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung unter Umständen

¹¹⁵ Vgl. vorn Ziffer 114.

vom Schutzziel abgewichen werden.¹¹⁶ Das setzt jedoch eine umfassende Ermittlung und Abwägung aller massgebenden Interessen voraus, welche hier vollständig fehlt. Nur am Rande sei bemerkt, dass bei den im Technischen Bericht aufgelisteten gesetzlichen Grundlagen die einschlägigen Gesetze und Verordnungen betreffend den Naturschutz bezeichnenderweise fehlen.¹¹⁷ Insbesondere werden weder das NHG, noch die FMV oder die AlgV erwähnt.

121 Eine Genehmigung des Ausführungsprojekts ohne sicheren Nachweis, dass insbesondere das Flachmoor von nationaler Bedeutung weder in der Bau- noch in der Betriebsphase in irgendeiner Weise beeinträchtigt wird, ist ausgeschlossen.

122 Zu rügen ist in diesem Zusammenhang ergänzend auch die ungenügende Behandlung des nationalen Wildtierkorridors im UVB, welcher in der Talebene zwischen Brunnen und Schwyz verläuft:

a) Für den Ist- und Ausgangszustand heisst es bloss, dieser verbinde den Bergzug Urmiberg-Rigi mit Stoos-Fronalpstock; neben den beiden Gotthardzubringern Autobahn A4 und Bahnlinie SBB würden auch Kantonsstrasse, Siedlungsareale und ausgeräumte landwirtschaftliche Nutzflächen die natürliche Ausbreitung der Wildtiere behindern.¹¹⁸

b) Für die Bauphase heisst es, der nationale Wildtierkorridor werde randlich beansprucht; es handle sich um einen bereits stark gestörten Teil der Vernetzung, welcher ziemlich isoliert sei; während der Bauphase sei dieser Teil nicht mehr benutzbar.¹¹⁹

c) Für die Betriebsphase heisst es, der nationale Wildtierkorridor werde im Betriebszustand randlich beansprucht; es handle sich um einen bereits stark gestörten Teil der Vernetzung, welcher zwischen Kieswerk und bestehender A4

¹¹⁶ Art. 7 AlgV.

¹¹⁷ Vgl. TB, S. 6 f.

¹¹⁸ UVB, S. 175.

¹¹⁹ UVB, S. 180.

und den neuen Gewerbebauten ziemlich isoliert sei; durch das Projekt werde dieser Abschnitt nochmals stärker isoliert.¹²⁰

- d) Schutzmassnahmen oder Massnahmen zur Verminderung dieser Verschlechterung bzw. zu einem quantitativ und qualitativ gleichwertigen Ersatz oder gar zur Reparatur bestehender Beeinträchtigungen werden nicht diskutiert. Das wäre jedoch rechtlich zwingend.¹²¹

123 Die ENHK muss auch die Beeinträchtigungen der nationalen Schutzobjekte begutachten was offenbar bisher noch nicht geschehen ist. Ein solches ergänzendes ENHK-Gutachten ist nach Art. 7 NHG obligatorisch, wenn bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt beeinträchtigt werden könnte, das in einem Inventar des Bundes aufgeführt ist.¹²² Der Schutz der Moore von nationaler Bedeutung ist eine Bundesaufgabe.¹²³ Gleiches gilt für den Schutz der Amphibienlaichgebiete als Teil des nationalen Biotopschutzes.¹²⁴ Die Beeinträchtigung des Flachmoors und des Amphibienlaichgebiets ist im vorliegenden Fall nicht nur möglich, sondern von UVB zumindest in Bezug auf die Fauna ausdrücklich bestätigt. Auch der Schutz der nationalen Wildtierkorridore stützt sich auf Art. 18 NHG.¹²⁵

Beweisofferte:

Ergänzendes ENHK-Gutachten gemäss Kontext

¹²⁰ UVB, S. 185.

¹²¹ BVGer A-1251/2012 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 25 und E. 44.

¹²² BGer 1A.250/1995 vom 26. Juni 1996 in URP 1997, S. 217 ff.; das Bundesgericht hat in diesem Entscheid im Zusammenhang mit der Frage, ob ein geschütztes Flachmoor erheblich in Mitleidenschaft gezogen werden könnte, die von der ENHK und der Literatur vertretene Auffassung, Art. 5 NHG (auf welchen Art. 7 NHG verweist) umfasse die auf Art. 18a NHG gestützten Inventare nicht, explizit als »nur schwer nachvollziehbar« qualifiziert. In seinem diesbezüglich neuesten Entscheid betreffend die Zürcher Oberlandautobahn lässt das Bundesgericht diese Frage zwar erneut ausdrücklich offen, hält aber ebenso ausdrücklich fest, dass das dort fehlende ENHK-Gutachten nicht nur die visuelle Beeinträchtigung des BLN-Gebiets, sondern auch die Beeinträchtigung von Fauna und Flora namentlich der Mooregebiete durch den Strassenbau zum Gegenstand haben müsse (BGE 138 II 281, E. 4.3.2, S. 286, und E. 4.5, S. 288).

¹²³ BGE 138 II 281 (Zürcher Oberlandautobahn), E. 4.4 a.E., S. 287.

¹²⁴ BGE a.a.O.

¹²⁵ BUWAL, Korridore für Wildtiere in der Schweiz, Schriftenreihe Umwelt Nr. 326, Bern 2001, S. 21.

2.6. Störfallvorsorge

2.6.1. Risikomindernde Massnahmen

- 124 Die Neue Axenstrasse ist Teil der Nord-Süd-Transitachse.¹²⁶ Diese hat internationale Bedeutung als direkte Verbindung zwischen Stuttgart und Mailand via Umfahrung Zürich.
- 125 Für das Jahr 2025 werden unter der Annahme, dass die 2. Gotthardröhre nicht gebaut wird, pro Tag und Fahrstreifen je 7'500 Fahrzeuge prognostiziert.¹²⁷ Eine Prognose für den Fall, dass die 2. Gotthardröhre gebaut wird, fehlt ebenso wie eine Prognose für den Zeitpunkt 15 Jahre nach Tunneleröffnung. Gemäss Bauprogramm¹²⁸ erfolgt die Eröffnung frühestens im Jahr 2025, weshalb eine Prognose für das Jahr 2040 erforderlich ist.¹²⁹
- 126 Sollte diese Prognose ergeben, dass das Verkehrsaufkommen 10'000 Fahrzeuge je Tag und Fahrstreifen übersteigen wird, müssen zumindest risikomindernde Massnahmen vorgesehen werden, die zu einem gleichwertigen oder höheren Schutzniveau wie ein Doppelröhrentunnel führen.¹³⁰
- 127 Dem Ausbau auf zwei Röhren stehen von vornherein verschiedene andere öffentliche Interessen entgegen.¹³¹ Mit flexiblen Mitteleitplanken¹³² ist jedoch eine Richtungstrennung innerhalb einer Röhre möglich, welche zuverlässig Frontalkollisionen verunmöglicht. Im Unterschied zu starren Mitteleitplanken ermöglichen flexible Mitteleitplanken auch im Ereignisfall einen Zugang zur Unfallstelle via Gegenfahrbahn.
- 128 Ein solches vergleichsweise einfaches System würde auch beim bisher prognostizierten geringeren Verkehrsaufkommen die Zahl der Störfälle und Unfälle stark

¹²⁶ TB, S. 1.

¹²⁷ UVB, S. 32 ff.

¹²⁸ TB, S. 138.

¹²⁹ Art. 50 NSV i.V.m. Ziffer 3 Abs. 1 und 5.3.1 der Weisungen des ASTRA Nr. 74001 »Sicherheitsanforderungen kantonale im Nationalstrassennetz« vom 1. August 2010.

¹³⁰ A.a.O., Ziffer 5.4.

¹³¹ Vgl. insbesondere vorn Abschnitt 2.2.

¹³² Vgl. beispielsweise JUPROFILE 101 RTS (www.jupro.ch).

reduzieren, bei denen der Verkehr auf die alte Axenstrasse umgeleitet werden muss. Immerhin hat der Betrieb im Gegenverkehr in einem Strassentunnel grundsätzlich höhere Risiken zur Folge.¹³³ Zugleich würde der Unterhalt erleichtert, weil jeweils nur die Sperrung einer Fahrtrichtung erforderlich wäre. Der Gestaltungsspielraum für die Aufwertung der alten Axenstrasse würde grösser.¹³⁴

- 129 Solche risikomindernden Massnahmen liegen deshalb im gewichtigen öffentlichen Interesse. Sie entsprechen dem Gebot von Art. 5 Abs. 1 NSG, wonach Nationalstrassen hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen haben und insbesondere eine sichere Abwicklung des Verkehrs gewährleisten sollen. Art. 10 Abs. 1 USG erfordert, technische Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, welche sich hier angesichts der geschilderten Möglichkeiten auch aus dem ganz grundlegenden Vorsorgeprinzip ergeben.¹³⁵ Dementsprechend verlangt auch Art. 3 Abs. 1 StFV¹³⁶ ausdrücklich vom Inhaber eines Verkehrswegs, alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen zu treffen, die nach dem Stand der Sicherheitstechnik verfügbar, aufgrund seiner Erfahrung ergänzt und wirtschaftlich tragbar sind, wozu insbesondere Massnahmen gehören, mit denen das Gefahrenpotenzial herabgesetzt, Störfälle verhindert und deren Einwirkungen begrenzt werden.
- 130 Solche risikomindernden Massnahmen müssen deshalb aufgrund von USG und StFV im Sinne des Vorsorgeprinzips bereits heute geprüft und gegebenenfalls realisiert werden und sie müssen eventualiter aufgrund der dargestellten Rechtslage nach Art. 50 NSV zumindest nachträglich realisierbar sein.
- 131 Dass solche risikomindernde Massnahmen geprüft worden wären ergibt sich nicht aus den aufgelegten Akten. Insbesondere dem UVB lässt sich im einschlägigen Abschnitt Störfallvorsorge/Katastrophenschutz dazu nichts entnehmen.¹³⁷

¹³³ Vgl. Kurzbericht nach Störfallverordnung, Anhang 5.11-1 zum UVB, S. 33.

¹³⁴ Vgl. dazu vorn Abschnitt 2.4.3 - 2.4.5.

¹³⁵ Art. 1 Abs. 2 USG; vgl. dazu ALAIN GRIFFEL, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, S. 53 ff. und S. 78 f.

¹³⁶ SR 814.012.

¹³⁷ UVB, S. 161 ff.

-
- 132 Eine spätere, nachträgliche Realisierung ist auch nicht möglich, weil sich der Fluchtstollen unter der Mitte der Fahrbahn befindet und für die Absenkung der Mittelleitplanken im Boden ein Schlitz von 10 bis 15 cm Breite und ca. 50 cm Tiefe notwendig wäre, was im Konflikt mit dem Fluchtstollen steht.
- 133 Die massgebenden Interessen wurden deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt nur ungenügend ermittelt.
- 134 Auch ein Abstandsprogrammierungssystem, welches nach dem Tunnelbrand im Gotthard installiert wurde, fehlt bei den beiden Tunneln der Neuen Axenstrasse. Dass ein solches geprüft worden wäre und aus welchen Gründen es nicht realisiert werden soll, ist aus den Auflageakten nicht ersichtlich.
- 135 Zu prüfen ist auch in Verbot der Beförderung gefährlicher Güter (SDR-Fahrverbot¹³⁸), nachdem mit der doppelröhrigen A2 via Seelisberg eine sicherere Alternative besteht.
- 136 Ganz grundsätzlich muss gerügt werden, dass die Verkehrsgrundlagen mangelhaft sind. Schwerverkehrsanteile werden nur abgeschätzt und die Anteile der Gefahrguttransporte beruhen auf Standardwerten.¹³⁹

2.6.2. Fehlender paralleler Sicherheitsstollen

- 137 Gemäss dem Generellen Projekt wäre ein paralleler Sicherheitsstollen mit Querverbindungen an den Haupttunnel notwendig. Auf diesen parallelen Sicherheitsstollen wird im Ausführungsprojekt verzichtet; als Fluchtweg-Ersatz soll der Werkleitungskanal (WELK) unter der Fahrbahn dienen. Begründet wird der Verzicht auf den parallelen Sicherheitsstollen ausschliesslich mit finanziellen Argumenten.¹⁴⁰ Die Variantenprüfung erfolgte offenbar ausschliesslich unter bautech-

¹³⁸ Vgl. dazu die SDR (SR 741.621).

¹³⁹ Vgl. insbesondere Kurzbericht nach Störfallverordnung, Anhang 5.11-1 zum UVB, S. 18 und vorn Ziffer 40a)+b).

¹⁴⁰ TB, S. 9.

nischen Gesichtspunkten.¹⁴¹ Auch dem UVB lassen sich keine weiteren Abklärungen entnehmen.¹⁴²

- 138 Den beiden RRB zum Ausführungsprojekt kann entnommen werden, dass diese Projektänderung gegenüber dem Generellen Projekt bei den Blaulichtorganisationen und den Störfallverantwortlichen beider Kantone zunächst keine Zustimmung fand. Unter Verweis auf Berichte zur Normgerechtigkeit, einer Sicherheitsanalyse, der Einsatztaktik und einer Besichtigung des erst kürzlich eröffneten Tunnels »Sous le Mont« im Berner Jura sowie aufgrund der Zusage von geometrischen Anpassungen hätten die Beteiligten den WELK nun aber als akzeptabel beurteilt.¹⁴³
- 139 Auf Anfrage eines Vertreters der Einsprecher 2 nach Einsicht in die Berichte zur Normgerechtigkeit, zur Sicherheitsanalyse, zur Einsatztaktik und zu den Zusagen betreffend geometrischer Anpassungen antwortete der verantwortliche Gesamtleiter, diese Berichte seien nicht Bestandteil der Auflage.

Beweisofferte:

Beilage 15 Mail Paul Gerber, Gesamtleiter Axen, vom 6. November 2014
an Toni Reichmuth (ÄfU) mit Anfrage von Toni Reichmuth
vom 3. November 2014

- 140 Die Einsprecher können deshalb nicht nachvollziehen, ob der WELK unter dem Aspekt der Sicherheit eine gleichwertige Lösung ist wie der im Generellen Projekt vorgesehene parallele Sicherheitsstollen. Sie können auch nicht überprüfen, ob die Weisungen des ASTRA erfüllt sind.¹⁴⁴ Sie beantragen den Beizug dieser Berichte und deren Edition zur Stellungnahme.

Beweisofferte:

Beizug aller Berichte im Zusammenhang mit der Nutzung des WELK als Fluchtweg, insbesondere der Berichte zur Normgerechtigkeit, zu Sicherheitsanalyse und zur Einsatztaktik sowie der Zusagen betreffend die geometrischen Anpassungen.

¹⁴¹ TB, S. 2 f.

¹⁴² UVB, S. 161 ff.

¹⁴³ RRB SZ Nr. 528/2014 vom 13. Mai 2014, S. 5; RRB UR Nr. 2014-275 R-150-13 vom 29. April 2014, S. 7.

¹⁴⁴ Vgl. FN 129.

-
- 141 Angesichts des Umstands, dass der besichtigte Tunnel im Jura nur rund 1.2 km lang ist, während der Sisikoner Tunnel 4.4 km Länge aufweisen wird, muss die Gleichwertigkeit der Lösung und damit deren Zulässigkeit vorsorglich mit Nichtwissen bestritten werden. Bei einem rund viermal so langen Tunnel sind andere Probleme zu lösen und andere Anforderungen zu erfüllen. Der Verzicht auf einen parallelen Sicherheitsstollen ist umso unverständlicher, als derzeit der Mositunnel mit einem solchen nachgerüstet wird. Ob die Alternative von Ausgängen auf die alte Axenstrasse in den notwendigen Abständen mit entsprechenden kurzen Stollen, welche teilweise baubedingt sogar bereits vorhanden sind (z. B. Dorni) je geprüft wurde, ergibt sich nicht aus den Akten. Damit könnten die Fluchtwege erheblich verkürzt und die Sicherheit entsprechend erhöht werden.
- 142 Fragwürdig ist angesichts der Führung im Gegenverkehr, dass nur bergseits Fluchtweg Abgänge angeordnet sind¹⁴⁵, was Flüchtende gegebenenfalls zur Überquerung der Gegenfahrbahn zwingt. Unter Sicherheitsaspekten ist auch die den Plänen zu entnehmende offene Führung der Werkleitungen auf Kabelpritschen problematisch; bei einem Kabelbrand steht so die Benutzbarkeit des WELK als Fluchtstollen grundsätzlich infrage. Wenn es nur die Tunnelenden als Ausgang aus dem WELK gibt, besteht auch die Gefahr, dass Flüchtende genau dort ans Tageslicht kommen, wo möglicherweise auch der (giftige) Rauch eines Tunnelbrandes austritt.
- 143 Auf den Konflikt des WELK mit den notwendigen weiteren risikomindernden Massnahmen wurde bereits hingewiesen.¹⁴⁶ Dessen Anordnung unter der Fahrbahnmitte muss deshalb ebenfalls überprüft werden.
- 144 Eine nachvollziehbare umfassende Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen fehlt also auch hinsichtlich der Abweichung vom Generellen Projekt durch den Ersatz des parallelen Sicherheitsstollen mit dem WELK als Fluchtweg.

¹⁴⁵ Vgl. Kurzbericht nach Störfallverordnung, Anhang 5.11-1 zum UVB, S. 22.

¹⁴⁶ Vorn Abschnitt 2.6.1.

2.7. Lufthygiene

- 145 Gemäss UVB¹⁴⁷ werden im Bereich der Tunnelportale des Morschacher bzw. Sisikoner Tunnels lokal NO₂-Konzentrationen von über 30 µg/m³ erwartet. Das bedeutet eine Überschreitung des massgebenden Immissionsgrenzwerts der LRV. Der UVB sieht nur die Nutzung des projektierten Abluftsystems als Immissionschutzlüftung zur Reduktion der Portalfrachten vor, ohne dessen Wirkung zu quantifizieren. Es fehlt der Nachweis, dass der massgebende Immissionsgrenzwert eingehalten wird.
- 146 Werden trotz der vorsorglichen Emissionsbegrenzungen die Immissionsgrenzwerte überschritten, so hat die Behörde nach Art. 19 LRV dafür zu sorgen, dass die Anlage in eine Massnahmenplanung einbezogen wird, wie sie in Art. 44 a USG bzw. in Art. 31 ff. LRV umschrieben ist. In dieser sind insbesondere auch die projektbezogenen zusätzlich erforderlichen baulichen, betrieblichen, verkehrslenkenden oder -beschränkenden Massnahmen anzugeben.¹⁴⁸
- 147 Ein solcher Massnahmenplan mit den notwendigen projektbezogenen Massnahmen fehlt.

2.8. Konflikt mit dem neuen NEAT-Zubringer der SBB

- 148 Im UVB¹⁴⁹ heisst es, das Vorhaben N4 Neue Axenstrasse sei mit anderen raumwirksamen Infrastrukturvorhaben koordiniert worden. Die angeblich optimierte Linienführung von Strasse und Bahn im Felderboden erlaube eine offene Linienführung von AlpTransit ohne Überwerfungsbauwerk mit der N4, womit die angestrebte gebündelte Linienführung von AlpTransit, SBB und N4 realisierbar sei. Zur NEAT-Zufahrt heisst es ausdrücklich, die Freiheitsgrade für die Linienführung AlpTransit im Axen seien durch das Vorhaben N4 Axen nicht eingeschränkt. Dies trifft jedoch nicht zu.

¹⁴⁷ UVB, S. 64 f.

¹⁴⁸ BGer 1A. 254/2004 vom 7. Februar 2005 (A2 Kriens), E. 4, mit weiteren Verweisen.

¹⁴⁹ UVB, S. 29.

-
- 149 Im geltenden kantonalen Richtplan¹⁵⁰ verläuft die neue A4 nördlich/östlich neben dem geplanten NEAT-Zubringer. Diese Linienführung entspricht jener des Sachplans Verkehr Teil Infrastruktur Schiene vom 30. April 2014 und ist auf der Karte des Sachplans mit »Verschiebung Nationalstrasse« festgehalten.
- 150 Gemäss aufliegendem Plan b1 weicht die neue A4 im fraglichen Bereich jedoch von der oben genannten Linienführung ab und vereinnahmt die für den NEAT-Zubringer vorgesehene Linienführung. Damit entsteht ein Konflikt zwischen dem A4-Ausführungsprojekt und der übergeordneten NEAT-Linienführung, wie sie im Sachplan Infrastruktur Schiene des Bundes und im kantonalen Richtplan festgehalten ist.
- 151 Es widerspricht aber wesentlichen öffentlichen Interessen, heute eine Nationalstrasse zu projektieren und zu bauen, welche unter Umständen schon kurz nach ihrer Eröffnung wieder verlegt werden muss. Das ist umso stossender, als die neue Linienführung der A4 früher unter anderem ausgerechnet mit der NEAT begründet wurde. Auch Art. 4 Abs. 2 Bst. a und Bst. c IFG wird missachtet, weil die dort geforderte Gesamtschau des Verkehrs und der Einbezug aller Verkehrsträger nicht sachgerecht erfolgen, wie auch die langfristige Finanzierbarkeit und die Finanzlage der öffentlichen Hand nicht berücksichtigt werden.
- 152 Dieser ungelöste Konflikt wird noch verschärft durch die fehlende Abklärung der Einflüsse dieser beiden Infrastruktur-Projekte auf das Flachmoor von nationaler Bedeutung, insbesondere in hydrologischer Hinsicht.¹⁵¹ Es ist durchaus denkbar, dass die notwendigen Zusatzabklärungen zu Änderungen der Linienführung führen, welche diesen Konflikt noch verschärfen.
- 153 Auch in dieser Beziehung erweisen sich die massgebenden Interessen als ungenügend ermittelt und nicht nachvollziehbar abgewogen.

¹⁵⁰ In der Fassung gemäss Richtplanergänzung Rigi-Mythen 2. Teil.

¹⁵¹ Vgl. vorn Abschnitt 2.5.

2.9. Fruchtfolgeflächen

154 Auch wenn es sich im Wesentlichen um ein Tunnelbauprojekt handelt, werden für die Bau- und Betriebsphase vorübergehend und dauernd Bodenflächen beansprucht.¹⁵² Abklärungen und Aussagen zur haushälterischen Bodennutzung, zum Schutz des Kulturlands und zum besonderen Schutz der Fruchtfolgeflächen sucht man in den Akten jedoch vergeblich. Der Sachverhalt wurde diesbezüglich offensichtlich ungenügend abgeklärt und entsprechend die massgebenden Interessen ebenfalls.¹⁵³

2.10. Abtransport Ausbruchmaterial per LKW

155 Die Materialbewirtschaftung sieht für die vier Baustellen Ingenbohl, Ort, Dorni und Gumpisch unterschiedliche Konzepte für den Abtransport des Ausbruchmaterials vor.¹⁵⁴ Während ab der Baustelle Dorni fast ausschliesslich der Transport per Schiff vorgesehen ist, sollen die anderen Transporte per LKW erfolgen.

156 Eine nachvollziehbare Ermittlung und Abwägung der massgebenden Interessen für diesen umweltbelastenden Entscheid fehlen.

a) Beispielsweise wird das Material der Baustelle Gumpisch ausschliesslich für die Seeschüttung im Reussdelta verwendet, weshalb auch eine Fördereranlage von der Baustelle zum See mit anschliessendem Direktverlad auf das Schiff möglich sein sollte. Dass dies geprüft worden wäre, ergibt sich nicht aus den Akten.

b) Die Baustelle Ort befindet sich unmittelbar am See, weshalb auch hier der Schiffstransport naheliegend wäre und der LKW-Transport deshalb einer spezifischen Begründung bedürfte. Dies umso mehr, als vom privaten unterirdischen Steinbruch Lünten, nördlich von Sisikon, ebenfalls das Schiff für den Transport eingesetzt wird. Der Schiffstransport ist somit eine realistische Alternative.

¹⁵² UVB, S. 123 ff.

¹⁵³ Vgl. zu den diesbezüglichen Anforderungen BGer 1C_94/2012 (Wartau), E. 4.1.

¹⁵⁴ TB, S. 119.

- c) Bei der Baustelle Ingenbohl könnte das Ausbruchmaterial mit einer Förderanlage beispielsweise entlang des Entwässerungstollens Ingenbohl¹⁵⁵ zum See geführt und so direkt auf die Schiffe gebracht werden, was insbesondere für den zur sehe Aufschüttung bestimmten Anteil wichtig wäre. Das Strassenetz von Ingenbohl und Brunnen würde so von unnötigen LKW-Fahrten entlastet. Das ist auch ein Gebot des Vorsorgeprinzips unter den Aspekten von Luftreinhaltung und Lärmschutz.

3. Verfahrensfragen

3.1. Grundsätzliches zum Akteneinsichtsrecht

- 157 Das Akteneinsichtsrecht ergibt sich als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör von Art. 29 Abs. 2 BV bereits aus der Verfassung und hat somit selber Verfassungsrang und Grundrechtscharakter.¹⁵⁶
- 158 Die Akteneinsicht ist Vorbedingung einer wirksamen und sachbezogenen Ausübung des Äusserungsrechts gemäss Art. 30 Satz 1 VwVG, wonach die Behörde die Parteien anhört, *bevor* sie verfügt. Als Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör sollen Verfahrensbeteiligte im Hinblick auf den Erlass einer Verfügung von den Entscheidungsgrundlagen vorbehaltlos und ohne Geltendmachung eines besonderen Interesses Kenntnis nehmen können.¹⁵⁷
- 159 Somit muss die Behörde die Parteien bis zum Abschluss des Schriftenwechsels bzw. der verwaltungsbehördlichen Sachverhaltsabklärung zu jeder Eingabe oder Information, die ins Dossier Eingang findet, anhören; über die Erheblichkeit dieser Information entscheiden die Parteien dann selbst.¹⁵⁸ Nimmt die Behörde neue Akten auf, die ihr als Entscheidungsgrundlage dienen, hat sie die Parteien darüber

¹⁵⁵ Vgl. TB, S. 54.

¹⁵⁶ BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER in WALDMANN/WEISSENBERGER (Hrsg.), VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, N 9 zu Art. 26 VwVG.

¹⁵⁷ A.a.O., N 32.

¹⁵⁸ PATRICK SUTTER in AUER/MÜLLER/SCHINDLER (Hrsg.), VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, N 2 zu Art. 30 VwVG.

ebenso in Kenntnis zu setzen wie über Beweismassnahmen.¹⁵⁹ Soweit es sich dabei um Noven handelt, besteht bereits im erstinstanzlichen Verfahren ein unbedingtes Replikrecht.¹⁶⁰

3.2. Notwendiger 2. Schriftenwechsel

160 Der beantragte 2. Schriftenwechsel ist notwendig, nachdem relevante Akten des Ausführungsprojekts bzw. für die Überprüfung seiner Übereinstimmung mit dem Generellen Projekt nicht auflagen, obwohl sie bereits existieren.¹⁶¹

3.2.1. Fehlende Akten des Generellen Projekts

161 Wie dargelegt, hängt die Rechtmässigkeit des Ausführungsprojekts im vorliegenden Fall wesentlich auch vom Generellen Projekt ab. Die Akten des Generellen Projekts lagen jedoch während der aktuellen Auflagefrist für das Ausführungsprojekt nicht auf. Deshalb wird verschiedentlich als Beweisofferte der Beizug der vollständigen Akten des Generellen Projekts verlangt. Dabei handelt es sich um entscheidungswesentliche Akten, auf deren Einsichtnahme die Einsprecher einen entsprechenden Rechtsanspruch haben. Von besonderer Relevanz ist dabei der UVB und die UVP der 2. Stufe, damit überprüft werden kann, inwiefern das Ausführungsprojekt die darin enthaltenen Vorgaben einhält und inwiefern bereits die UVP 2. Stufe allenfalls gravierende Lücken aufwies.

162 Die Einsprecher behalten sich deshalb nicht nur eine Stellungnahme zu diesen Akten des Generellen Projekts vor, sondern auch Ergänzungen der vorliegenden Einsprache und der damit gestellten Rechtsbegehren, soweit sich solche aus diesen zusätzlichen Akten ergeben.

¹⁵⁹ BVGer A-1251/2012 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 4.2.

¹⁶⁰ BGE 138 I 154.

¹⁶¹ Vgl. dazu grundsätzlich BVGer A-1251/2012 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 5.2.

3.2.2. Fehlende Berichte zum WELK als Fluchtstollen

163 Die bisher fehlenden Dokumente zum WELK als Fluchtstollen¹⁶² gehören zum Auflageprojekt und damit zu den Auflageakten.

164 Den Einsprechern muss Gelegenheit gegeben werden, diese Dokumente einzusehen und dazu Stellung zu nehmen. Das soeben in Ziffer 162 Ausgeführte gilt auch hier.

3.2.3. Fehlende Unterlagen für weitere Bewilligungen

165 Im Dokumentenverzeichnis zur Aktenauflage des Ausführungsprojekts sind auf Seite 4 »*Unterlagen für weitere Bewilligungen, für die der Bund zuständig ist*« aufgelistet, für welche jeweils auf die Beilage im Umweltverträglichkeitsbericht verwiesen wird. Im Anhang zum UVB finden sich jedoch nur einzelne Elemente, welche Grundlagen solcher Spezialbewilligungen bilden (meist nur Pläne); insbesondere fehlen die eigentlichen *Gesuche mit Begründung*. Dies gilt namentlich für folgende Problembereiche:

- ◆ Deponien
- ◆ Rodungen
- ◆ Beseitigung Ufervegetation
- ◆ Erleichterungen Lärmschutzverordnung
- ◆ Fischerei
- ◆ Grundwasserschutz
- ◆ Schutz vor Sonderarten

166 Im UVB selbst wird wiederum nur auf die Notwendigkeit dieser erforderlichen Spezialbewilligungen hingewiesen.¹⁶³ Daraus ergibt sich in Ergänzung zur obigen Liste auch die Notwendigkeit einer Bewilligung für technische Eingriffe in schützenswerte Biotop nach Art. 14 NHV und die Ausnahmegewilligung für die Überdeckung von Fließgewässern nach Art. 38 GSchG.

¹⁶² Vgl. vorn Abschnitt 2.6.2.

¹⁶³ UVB, S. 4.

- 167 Nirgends thematisiert sind die Konflikte mit den Bestimmungen zum Gewässerraum.¹⁶⁴ Aus dem UVB ergeben sich jedoch zahlreiche Eingriffe, welche zwangsläufig auch den Gewässerraum tangieren und nicht nur unter dem Aspekt von Art. 8 BGF oder Art. 32 Abs. 2 GSchV relevant sind, auf deren Erwähnung sich der UVB beschränkt.¹⁶⁵
- 168 Der UVB geht davon aus, dass in Bezug auf das IVS-Objekt SZ 22 Brunnenflüelen die notwendigen Schutz- und Wiederherstellungsmassnahmen getroffen werden.¹⁶⁶ Diese werden jedoch nicht näher spezifiziert. Die Einsprecher gehen davon aus, dass sich die ENHK dazu noch äussern wird und dass gestützt auf das ENHK-Gutachten detaillierte Bedingungen und Auflagen zum Schutz und zur Wiederherstellung dieses historischen Verkehrswegs in die Projektgenehmigung aufgenommen werden.
- 169 Unter dem Aspekt des materiellen Koordinationsgebots¹⁶⁷ sind auch die Gesuche und Begründungen für die im Dokumentenverzeichnis genannten Bewilligungen betreffend elektrische Leitungen, Gasleitungen und Eisenbahnanlagen von Bedeutung.
- 170 Diese Spezialbewilligungsdossiers bilden im konzentrierten Bewilligungsverfahren, wie es für die Nationalstrassen vorgesehen ist, Teil der notwendigen Aktenaufgabe und hätten deshalb vollständig aufliegen müssen. Sie sind somit beizuziehen und den Einsprechern zur Stellungnahme zu edieren. Soweit sie bereits vorliegen, kann dies im Rahmen des 2. Schriftenwechsels erfolgen; im Übrigen ist auf jeden Fall nach deren Vorliegen den Einsprechern das rechtliche Gehör zu gewähren.

Beweisofferte:

Aktenbeizug von Amtes wegen gemäss Kontext

¹⁶⁴ Art. 36a GSchG i.V.m. Art. 41a ff. GSchV.

¹⁶⁵ Vgl. beispielsweise UVB, S. 99.

¹⁶⁶ UVB, S. 208 ff.

¹⁶⁷ Vgl. dazu vorn Ziffer 0.

3.3. Ausstehende abschliessende Beurteilung der ENHK

- 171 Den Einsprechern liegt ein Schreiben der ENHK vom 3. September 2013 vor, in welchem sich diese »eine umfassende und definitive Beurteilung ... im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens« ebenso vorbehält wie die Definition allfälliger Auflagen bei Vorliegen des definitiven Projekts. Die umfassende und definitive Beurteilung des Projekts lag jedoch während der Auflagefrist nicht auf.
- 172 Der ENHK ist die vorliegende Einsprache zur Kenntnis zu bringen, damit sie diese bei ihrer offenbar noch ausstehenden abschliessenden Begutachtung berücksichtigen kann. Auch das gehört zum rechtlichen Gehör.
- 173 Das abschliessende ENHK-Gutachten ist den Einsprechern zur Stellungnahme zuzustellen, sobald es vorliegt, ist dieses doch zweifelsfrei entscheidungswesentlich. Die Einsprecher behalten sich auch in Bezug auf das ENHK-Gutachten Ergänzungen der vorliegenden Einsprache und der damit gestellten Rechtsbegehren vor, soweit sich solche aus diesem ergeben.

3.4. Ausstehende UVP-Beurteilung

- 174 Während der Auflagefrist lag erst der Umweltverträglichkeitsbericht auf; die UVP-Beurteilung der Umweltschutzfachstellen stand noch aus. Diese Beurteilung gehört jedoch zweifellos ebenfalls zu den entscheidungsrelevanten Akten.¹⁶⁸
- 175 Den Umweltschutzfachstellen ist die vorliegende Einsprache ebenfalls zur Kenntnis zu bringen, damit sie diese bei der UVP-Beurteilung berücksichtigen können. Auch das gehört zum rechtlichen Gehör.
- 176 Von den Einsprechern kann nicht verlangt werden, innert der kurzen Auflagefrist von nur gerade einem Monat selber eine Art UVP-Beurteilung eines derart komplexen Projektes durchzuführen. Das ist Sache der dafür zuständigen Behörden. Deren UVP Beurteilung ist den Einsprechern zur Einsicht zuzustellen, sobald sie vorliegt. Die Einsprecher behalten sich deshalb Ergänzungen der gestellten

¹⁶⁸ Art. 10c Abs. 1 USG.

Rechtsbegehren und der Einsprache ausdrücklich vor, welche sich aus der UVP-Beurteilung ergeben.

3.5. Stellungnahmen von weiteren Verfahrensbeteiligten

177 Soweit im Lauf des Verfahrens Stellungnahmen von weiteren Verfahrensbeteiligten eingeholt werden oder eingehen, sind diese den Einsprechern spätestens nach Abschluss des Bereinigungsverfahrens im Sinne von Art. 62 b RVOG mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zuzustellen.¹⁶⁹ Die Einsprecher behalten sich auch diesbezüglich Ergänzungen der gestellten Rechtsbegehren und der Einsprache ausdrücklich vor, soweit sich solche aus diesen Stellungnahmen ergeben.

* * *

178 Abschliessend ersuchen die Einsprecher um Gutheissung der Einsprache gemäss den eingangs gestellten Rechtsbegehren.

Mit freundlichen Grüssen

M. Pestalozzi

Vierfach

15 Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

¹⁶⁹ BVGer A-1251/2012 (N01/N 20, Ausbau Nordumfahrung Zürich), E. 5.4.

BEILAGENVERZEICHNIS

- Beilage 1 Anwaltsvollmacht Alpen-Initiative
- Beilage 2 Anwaltsvollmacht Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz
- Beilage 3 Anwaltsvollmacht VCS Sektion Schwyz
- Beilage 4 Anwaltsvollmacht VCS Sektion Uri
- Beilage 5 Verbandsvollmacht VCS Schweiz für VCS Sektion Schwyz
- Beilage 6 Verbandsvollmacht VCS Schweiz für VCS Sektion Uri
- Beilage 7 Unterschriftenbogen »Axen-Initiative«
- Beilage 8 Medienmitteilung ASTRA vom 28. Januar 2009
- Beilage 9 Brief ASTRA an VCS Schwyz vom 1. Mai 2014
- Beilage 10 Auszug Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung, Objekt 2907, »Ingenbohl«
- Beilage 11 Kartenausschnitt aus geo.admin.ch
- Beilage 12 Auszug Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung, Objekt SZ 77, »Klosterried Ingenbohl«
- Beilage 13 Kartenausschnitt aus geo.admin.ch
- Beilage 14 Vergrößerter Ausschnitt Ortsplan Ingenbohl aus search.ch
- Beilage 15 Mail Paul Gerber, Gesamtleiter Axen, vom 6. November 2014 an Toni Reichmuth (ÄfU) mit Anfrage von Toni Reichmuth vom 3. November 2014