



Urteil vom 18. Juli 2022

Besetzung

Richter Alexander Mistic (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Andreas Kunz.

Parteien

1. Alpen-Initiative,
Hellgasse 23, 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
Verkehrs-Club der Schweiz VCS Sektion Schwyz,
6430 Schwyz,
vertreten durch Verkehrs-Club der Schweiz VCS Sektion Uri,
Postfach 28, 6460 Altdorf UR,
alle vertreten durch
lic. iur. Ursula Ramseier, Rechtsanwältin,
Ramseier Anwaltskanzlei,
Rosswiesstrasse 29, 8608 Bubikon,
Beschwerdeführende,

gegen

1. Kanton Schwyz,
Baudepartement, Postfach 1250, 6431 Schwyz,
2. Kanton Uri,
Baudirektion, Klausenstrasse 2, 6460 Altdorf UR,
Beschwerdegegner,

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

Gegenstand

Plangenehmigung N04 Neue Axenstrasse; Abschnitt Ingen-
bohl-Gumpisch; Etappen 1 und 3.

Sachverhalt:**A.**

Die Axenstrasse verbindet Brunnen mit Flüelen entlang des Urnersees. Sie ist Teil der Nationalstrasse 04 (nachfolgend: N04). Felsstürze und Murgänge führen immer wieder zur teils mehrwöchigen Sperrung dieses Strassenabschnitts mit entsprechenden Beeinträchtigungen für die Anwohnenden, Pendlerinnen und Pendler sowie die regionale Wirtschaft. Die Sicherheit und Verfügbarkeit der Axenstrasse – auch in ihrer Funktion als Ausweichroute auf der Nord-Süd-Achse für den Seelisbergtunnel auf der gegenüberliegenden Seeseite – ist deswegen nicht durchgängig gewährleistet. Ausserdem wird das Durchgangsdorf Sisikon an Spitzentagen mit bis zu 16'000 Fahrzeugen belastet. Gleichzeitig behindert die Ortsdurchfahrt den Verkehrsfluss (vgl. zum Ganzen <https://www.axen.ch/> > Projekt > Projektziele [besucht am 27.06.2022]).

B.

Vor diesem Hintergrund und nachdem der Bundesrat ein entsprechendes generelles Projekt im Januar 2009 genehmigt hatte, reichte der Kanton Schwyz – federführend für sich und den Kanton Uri – am 8. September 2014 das Ausführungsprojekt «N04 Neue Axenstrasse, Abschnitt Ingenbohl – Gumpisch; Etappen 1 und 3» beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Genehmigung ein. Dieses sieht den Anschluss der «N04 Neue Axenstrasse» an die bestehende N04 in Ingenbohl und Gumpisch vor. Das Projekt setzt sich aus dem 2'889 m langen Morschacher Tunnel (Etappe 1), dem kurzen Abschnitt der «Offenen Strecke Ort», der als Betriebsanschluss ausgebildet wird, und dem 4'442 m langen Sisikoner Tunnel (Etappe 3) zusammen. Der Bereich zwischen den Portalen des Sisikoner Tunnels und dem bestehenden Tunnel Gumpisch Süd, der das Projektende markiert, soll zum Schutz vor Naturgefahren mit einer Galerie überdacht werden (Galerie Gumpisch). Weil während der Bauphase die ökologische Vernetzung eines national geschützten Amphibienlaichgebiets tangiert würde, ist zudem die Erstellung zweier Ersatzbiotope in Ingenbohl vorgesehen. Ferner sind flankierende Massnahmen auf der alten Axenstrasse geplant («Flankierende Massnahmen alte Axenstrasse»; nachfolgend: FlaMas). Diese Massnahmen sollen sicherstellen, dass der Transitverkehr die neue Axenstrasse benutzt, sich die Sicherheit auf der alten Axenstrasse für den Langsamverkehr erhöht und deren touristische Attraktivität gesteigert wird. Die Umsetzung der Fla-

Mas erfolgt im Rahmen der Instandsetzung der alten Axenstrasse (Etappen 2 und 4). Diese Instandsetzungsarbeiten sind nicht Teil des Ausführungsprojekts.

C.

Das UVEK leitete am 17. September 2014 das ordentliche Plangenehmigungsverfahren ein. Gegen das Auflageprojekt sowie eine nachträgliche Projektänderung wurden beim UVEK diverse Einsprachen erhoben. Zu den Einsprechenden gehörten unter anderem die gemeinsam vertretenen Vereine Alpen-Initiative, Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz und Verkehrs-Club der Schweiz VCS.

D.

Am 12. August 2016 erteilte das UVEK den Kantonen Schwyz und Uri die Teilplangenehmigung für die Erstellung einer temporären Strassenüberführung und des Schutztunnels "Zentrale" im Bereich Ort unter Auflagen. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil A-5641/2016 vom 18. Mai 2017 ab. Das Urteil erwuchs in Rechtskraft.

E.

Oberhalb von Gumpisch befindet sich das Gumpischtal. Dieses wird von hohen Felswänden gesäumt. Am 7. Januar 2019 ereignete sich ein Felssturz, welcher rund 120'000 m³ Schuttmaterial im Gumpischtal ablagerte. Das Gebiet wurde dadurch instabil. Im Juli 2019 folgte ein Felssturz aus dem Absturzgebiet, der einige grosse Blöcke mit sich führte. Um das Gebiet und die Strasse ausreichend zu sichern, musste die Axenstrasse während sieben Wochen gesperrt bleiben (vgl. <https://www.astra.admin.ch> > Themen > Nationalstrassen > Baustellen und Projekte > Zentral- und Nordwestschweiz > A4 Axenstrasse [besucht am 27.06.2022]). In der Folge wurde ein Ingenieurbüro damit beauftragt, die neue geologische Situation im Gumpischtal zu analysieren und Massnahmenkonzepte für die N04 Neue Axenstrasse zu definieren.

F.

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 30. April 2020 genehmigte das UVEK das Ausführungsprojekt mit Ausnahme der FlaMas an der alten Axenstrasse und unter Vorbehalt diverser Auflagen (Verfügungsdispositivziffer 1). Es wies die Kantone an, die «Flankierenden Massnahmen alte Axenstrasse» unter Berücksichtigung der im generellen Projekt formulierten Ziele erneut zu überprüfen sowie zu überarbeiten. Die neuen Pläne

seien im Rahmen eines separaten Ausführungsprojekts rechtzeitig vor der Inbetriebnahme der neuen Axenstrasse durch das UVEK genehmigen zu lassen und umzusetzen (Verfügungsdispositivziffer 4.1). Die Einsprache der Vereine Alpen-Initiative, Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz und Verkehr-Club der Schweiz VCS hiess es teilweise gut, soweit es darauf eintrat und diese nicht gegenstandslos geworden war (Verfügungsdispositivziffer 5.1). Der Bericht des Ingenieurbüros (vgl. oben Bst. E) lag in jenem Zeitpunkt noch nicht vor.

G.

Gegen die Plangenehmigungsverfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) liessen die Vereine Alpen-Initiative, Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz und Verkehrs-Club der Schweiz VCS (nachfolgend: Beschwerdeführende) mit Schreiben vom 9. Juni 2020 gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Darin stellen sie folgende Anträge:

1. Hauptantrag: Es sei in Gutheissung der Beschwerde die Plangenehmigungsverfügung Nr. 622.2-00104 der Vorinstanz vom 30. April 2020 aufzuheben und die Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt N04 Neue Axenstrasse, Abschnitt Ingenbohl-Gumpisch, Etappen 1 und 3, zu verweigern.
2. Eventualanträge:
 - 2.1 Es sei die Abweisung des Antrags 3.3 der Einsprache der Beschwerdeführer vom 13. November 2014 aufzuheben und festzustellen, dass dieser Antrag zufolge der Auflage von Dispositivziffer 4.1 im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung gegenstandslos geworden ist.
 - 2.2 Es sei das Projekt N04 Neue Axenstrasse mit einer Wildtierüberführung (Wildtierkorridor SZ6) zu ergänzen.
 - 2.3 Es seien in Dispositivziffer 3 beim Vorbehalt der Auflagen und Erwägungen die Wörter «zu den Einsprachen» zu streichen und zusätzlich insbesondere folgende Pläne und Unterlagen des Auflagedossiers von der Genehmigung auszunehmen: Nr. 7, 20, 22, 25, 26, 29, 37, 38, 62, 71, 83, 84, 104 - 110, 132, 133, 163 und 180.
 - 2.4 Es sei Dispositivziffer 4.1 am Ende mit folgendem Satz zu ergänzen: «Die Neue Axenstrasse darf vor der Genehmigung und Umsetzung dieses Ausführungsprojekts nicht in Betrieb genommen werden.»
 - 2.5 Es sei festzustellen, dass die Vorinstanz auf die Anträge 3.4 und 3.6 der Einsprache der Beschwerdeführer vom 13. November 2014 zu Unrecht nicht eingetreten ist und dass diese beiden Anträge vielmehr durch die

Teilguthetung der Einsprache hinsichtlich der Flankierenden Massnahmen gegenstandslos geworden sind.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Beschwerdegegner.

In der Hauptsache rügen die Beschwerdeführenden eine unzulässige Aufklassierung des neuen Strassenabschnitts zur Nationalstrasse der zweiten Klasse durch den Bundesrat, unzulässige Abweichungen des Ausführungsprojekts vom generellen Projekt und eine fehlende Koordination mit der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT). Zudem erblicken sie diverse Konflikte mit nationalen Naturschutzobjekten, dem Alpen- sowie dem Klimaschutz.

H.

Mit Vernehmlassung vom 18. August 2020 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei.

I.

Die Kantone Schwyz und Uri (nachfolgend: Beschwerdegegner) fordern mit Eingabe vom 21. August 2020, dass die Beschwerde abzuweisen sei, soweit darauf einzutreten sei.

J.

Mit Zwischenverfügung vom 24. September 2020 entzog das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung bezüglich der Ersatzbiotope in Ingenbohl sowie der Galerie Gumpisch inklusive Hilfsbrücke und Baustromversorgung. Dagegen wurde die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hinsichtlich des Sisikoner Tunnels aufrechterhalten. Die Zwischenverfügung wurde nicht angefochten.

K.

Das Bundesamt für Strassen ASTRA beantragt mit Fachbericht vom 21. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei.

L.

Mit Fachbericht vom 26. Oktober 2020 stellt das Bundesamt für Umwelt BAFU fest, dass der vorinstanzliche Entscheid im Einklang mit dem Umweltrecht des Bundes ergangen sei.

M.

In seinem Fachbericht vom 25. November 2020 erachtet das Bundesamt für Raumentwicklung ARE die streitbetroffene Plangenehmigung aus raumplanerischer Sicht als bundesrechtskonform.

N.

Das Bundesamt für Verkehr BAV verweist mit Schreiben vom 11. Dezember 2020 auf seinen Mitbericht vom 25. November 2015 zur Vorlage und verzichtet auf weitere Bemerkungen.

O.

Die Beschwerdeführenden halten mit Beschwerdereplik vom 7. Januar 2021 bzw. mit Schreiben vom 25. Februar 2021 an ihren Rechtsbegehren fest und äussern sich darin zu den Fachberichten.

P.

Mit Schreiben vom 26. Februar 2021 nehmen die Beschwerdegegner Stellung zur Beschwerdereplik der Beschwerdeführenden vom 7. Januar 2021 unter Einreichung zweier Fachberichte zur neuen geologischen Situation im Gumpischtal (vgl. oben Bst. E).

Q.

Zur Stellungnahme vom 26. Februar 2021 der Beschwerdegegner äussern sich die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 31. März 2021. Vor dem Hintergrund der beiden Fachberichte verlangen sie die Sistierung des Verfahrens bis weitere Abklärungen vorliegen würden oder die Aufhebung der Plangenehmigung und Rückweisung der Sache zur entsprechenden Neuprojektierung im Sinne ihrer Erwägungen.

R.

Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin lässt sich die Vorinstanz mit Schreiben vom 6. Mai 2021 zum weiteren Vorgehen im Bereich Gumpisch vernehmen.

S.

Die Beschwerdegegner nehmen mit Schreiben vom 14. Mai 2021 Stellung zur Eingabe der Beschwerdeführenden vom 31. März 2021.

T.

Die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 6. Mai 2021 sowie die Stellung-

nahme der Beschwerdegegner vom 14. Mai 2021 veranlassten die Beschwerdeführenden zu diversen Bemerkungen, welche sie dem Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben 3. Juni 2021 zukommen liessen.

U.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Bei der angefochtenen Plangenehmigung handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Gegen Verfügungen von Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (nachfolgend: UVP) nach Artikel 10a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) erforderlich ist, steht den Umweltschutzorganisationen unter gewissen Voraussetzungen das Beschwerderecht zu (vgl. Art. 48 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 55 Abs. 1 USG). Hat sich eine Organisation an einem Einspracheverfahren nach Bundesrecht nicht beteiligt, so kann sie keine Beschwerde mehr erheben (vgl. Art. 55b Abs. 2 USG).

Für das Ausführungsprojekt war unstrittig eine UVP nach Art. 10a USG erforderlich. Die Beschwerdeführenden zählen zu den nach USG beschwerdeberechtigten Organisationen (vgl. Art. 55 Abs. 3 USG i.V.m. Art. 1 und Anhang Ziff. 7, 20 und 29 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076]). Sie haben sich im Einspracheverfahren beteiligt. In diesem sind sie mit ihren Anträgen

nicht vollumfänglich durchgedrungen. Ihre Beschwerdelegitimation ist somit grundsätzlich gegeben.

1.4 Umstritten ist, ob die Beschwerde rechtzeitig beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht wurde.

1.4.1 Die Beschwerdegegner machen geltend, dass gemäss der Sendungsverfolgung die Plangenehmigungsverfügung am 11. Mai 2020 am Postschalter zugestellt worden sei. Demgegenüber hätten sich Vertreter der Alpen-Initiative mitunter bereits in der Zeitung «Bote der Urschweiz» vom 5. Mai 2020 dahingehend geäussert, dass das 100-seitige Dossier nun erst einmal eingehend zu analysieren sei. Die Beschwerdeführenden hätten somit die Plangenehmigungsverfügung – wohl von einer anderen Verfahrenspartei – bereits zu einem früheren Zeitpunkt erhalten. Die rechtzeitige Einreichung der Beschwerde innert der 30-tägigen Rechtsmittelfrist sei deshalb fraglich. Die Vorinstanz empfindet es als stossend, dass die Beschwerdeführenden mit der Abholung der Plangenehmigungsverfügung bis zum letztmöglichen Termin zugewartet, sich jedoch gegenüber den Medien bereits vor diesem Zeitpunkt zu ihrem Entscheid geäussert hätten. Daraus müsse geschlossen werden, dass die Beschwerdeführenden den Entscheid vor der Entgegennahme bei der Post in den Händen hielten. Für die Berechnung der Beschwerdefrist sei daher spätestens das Datum des ersten Presseberichts vom 5. Mai 2020 heranzuziehen. Entsprechend habe die Beschwerdefrist am 4. Juni 2020 geendet. Auf die Beschwerde vom 9. Juni 2020 sei deshalb wegen Nichteinhaltung der Rechtsmittelfrist nicht einzutreten.

1.4.2 Die Beschwerdeführenden erachten ihre Beschwerdeeinreichung mit Verweis auf ihr Vertretungsverhältnis als rechtzeitig.

1.4.3 Die Behörde eröffnet den Organisationen ihre Verfügung nach Artikel 55 Absatz 1 USG durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan (Art. 55a Abs. 1 USG; vgl. ferner Art. 34 Abs. 1 VwVG). Ist die betreffende Organisation vertreten, so hat die schriftliche Mitteilung an deren Vertreter zu erfolgen (vgl. Art. 11 Abs. 3 VwVG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezweckt Art. 11 Abs. 3 VwVG, im Interesse der Rechtssicherheit von vornherein allfällige Zweifel darüber zu beseitigen, ob eine Mitteilung an die Partei selbst oder an ihren Vertreter zu erfolgen hat, und klarzustellen, welche die für einen Fristenlauf massgebende Mitteilung ist (BGE 99 V 177 E. 3; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_869/2013 vom 19. Februar 2014

E. 4.1). Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Berechnet sich eine Frist nach Tagen und bedarf sie der Mitteilung an die Parteien, so beginnt sie an dem auf ihre Mitteilung folgenden Tage zu laufen (Art. 20 Abs. 1 VwVG). Eine eingeschriebene Sendung gilt als zugestellt, wenn der Adressat sie tatsächlich in Empfang nimmt und dies unterschriftlich bestätigt. Kann die eingeschriebene Sendung am Wohnort oder Geschäftssitz nicht gegen Unterschrift ausgehändigt werden, wird im Briefkasten oder Postfach eine Abholungseinladung hinterlegt. Wird die Sendung innerhalb der Abholfrist von sieben Tagen auf der Post abgeholt, gilt sie am Tag der Abholung als zugestellt (vgl. statt vieler BGE 130 III 396 E. 1.2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3182/2018 vom 10. April 2019 E. 6.2). Einen Rechtsmissbrauch vorbehalten, steht es dem Empfänger einer per Einschreiben versandten (Gerichts-)Urkunde frei, wann er diese nach einem erfolglosen Zustellungsversuch innerhalb der siebentägigen Frist abholt (BGE 143 V 249 E. 6.5; Urteil BGer 2C_496/2021 vom 30. November 2021 E. 3.2).

1.4.4 Die Beschwerdeführenden waren im Einspracheverfahren vertreten. Für die Berechnung der Beschwerdefrist ist daher der Eröffnungszeitpunkt der Plangenehmigungsverfügung an deren Rechtsvertreter entscheidend; dieser begründet den massgebenden Fristenlauf (vgl. oben E. 1.4.3). Ob die Beschwerdeführenden bereits auf anderem Weg Kenntnis von der Verfügung erhalten haben, ist daher irrelevant, zumal auch nur *die Behörde* und nicht andere Verfahrensparteien ihnen den Entscheid eröffnen können (vgl. ebenda). Die Frage nach einer allfälligen Treuwidrigkeit auf Seiten der vertretenen Organisationen stellt sich deshalb nicht. Sie wäre nur zu thematisieren, wenn die Vorinstanz die Verfügung den Organisationen direkt eröffnet hätte und letztere in der Folge nicht innert nützlicher Frist die ordentliche Eröffnung an ihren Rechtsvertreter verlangt oder ein Rechtsmittel gegen die mangelhaft eröffnete Verfügung eingelegt hätten (vgl. RES NYFFENEGGER, in: AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, [nachfolgend: Kommentar VwVG] Rz. 30 zu Art. 11 VwVG m.w.H.). Ein solcher Umstand wird hier aber nicht geltend gemacht. Die Plangenehmigungsverfügung wurde dem Rechtsvertreter am 11. Mai 2020 am Schalter zugestellt. Die Beschwerdeerhebung vom 9. Juni 2020 erfolgte somit innerhalb der Beschwerdefrist. Inwiefern sich der Rechtsvertreter in diesem Zusammenhang rechtsmissbräuchlich verhalten haben soll, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht näher dargelegt.

1.5 Das Beschwerderecht steht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 55 Abs. 2 USG). Zudem können die beschwerdeführenden Organisationen nur die Verletzung von Bestimmungen rügen, die der Erfüllung der Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen oder die im Dienst der Respektierung bundesrechtlicher Vorschriften über den Schutz der Umwelt stehen. Zu den bundesrechtlichen Vorschriften über den Schutz der Umwelt gehören zum einen das Umweltschutzgesetz und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen (so die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV, SR 814.011]), zum anderen sind aber auch die Anliegen der Raumplanung miteinzubeziehen (vgl. Urteile BGer 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 1.3 und 1C_283/2012 vom 2. April 2014 E. 1.3 [nicht publiziert in BGE 140 II 262]).

Gemäss ihren Statuten bezwecken die Beschwerdeführenden unter anderem den Schutz des Alpengebiets vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs und dessen Erhalt als Lebensraum (Alpen-Initiative), ein menschen-, umwelt- und klimagerechtes Verkehrswesen (Verkehrs-Club der Schweiz VCS) und die Bekämpfung der Vergiftung von Luft, Wasser und Boden sowie deren Folgen für Pflanzen, Tiere und Menschen (Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz). Vor diesem Hintergrund erweisen sich die Rügen bezüglich der fehlenden Koordination mit der NEAT, den Konflikten mit nationalen Naturschutzobjekten und dem Alpenschutz als zulässig, zumal die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang die Verletzung von Umweltvorschriften rügen (Raumplanungsgesetz, Alpenkonvention, Flachmoorverordnung etc.). Demgegenüber erscheint es äusserst fraglich, ob dies auch auf die gerügte Aufklassierung der N04 Neue Axenstrasse zur Nationalstrasse zweiter Klasse sowie auf die gerügten Abweichungen im Ausführungsprojekt vom generellen Projekt zutrifft. Diese Rügen betreffen vordergründig nicht umwelt- sondern nationalstrassenrechtliche Fragestellungen (vgl. zur Frage der Aufklassierung: Art. 1 ff. des Bundesgesetzes über die Nationalstrasse [NSG, SR 725.11]; zur generellen Projektierung: Art. 12 ff. NSG sowie Art. 10 f. der Nationalstrassenverordnung [NSV, SR 725.111]). Ebenfalls zweifelhaft ist, ob den Beschwerdeführenden ein ideelles Verbandsbeschwerderecht im Bereich des Klimaschutzes zukommt, soweit die betreffenden Rügen nicht die Luftreinhalteverordnung (LRV, SR 814.318.142.1) betreffen (vgl. dazu KNEUBÜHLER/HÄNNI, Umweltschutz, Klimaschutz, Rechtsschutz, ZBI 122/2021

S. 479, 495). Ob diese Rügen zulässig sind, kann jedoch offenbleiben. Wie noch zu sehen sein wird, wäre diesen in materieller Hinsicht ohnehin nicht zu folgen. Es sind vor allem prozessökonomische Überlegungen, die das Bundesverwaltungsgericht dazu veranlassen, sich diesen Rügen gleichwohl anzunehmen.

1.6 Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf eigene besondere Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist, dass im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorliegen und davon ausgegangen werden kann, die Vorinstanz habe die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen. Das Gericht soll nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen (vgl. statt vieler BGE 139 II 185 E. 9.3). Ausserdem muss sich das Bundesverwaltungsgericht nicht mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Es kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (statt vieler BGE 124 V 180 E. 1.a).

2.2 Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (statt vieler BGE 144 V 210 E. 4.3.1). Eine Ausnahme ist jedoch dann zu machen, wenn zwingende Gründe dafür bestehen, das neue Recht sogleich anzuwenden. Dies trifft vor allem dann zu, wenn Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen wurden. Zwingende

Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts hat das Bundesgericht im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet (BGE 139 II 470 E. 4.2).

3.

Als erstes rügen die Beschwerdeführenden eine unrechtmässige Aufklassierung der N04 Neue Axenstrasse zur Nationalstrasse zweiter Klasse durch den Bundesrat.

3.1 Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, dass gemäss Bundesbeschluss über das Nationalstrassengesetz vom 21. Juni 1960 (aNetzbeschluss, SR 725.113.11 [aufgehoben am 1. Januar 2020]) die N04 im Abschnitt Brunnen bis Altdorf als Nationalstrasse der dritten Klasse eingeteilt sei. Im Widerspruch dazu habe der Bundesrat den Bau der N04 Neue Axenstrasse im Rahmen des generellen Projekts gestützt auf Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss als Nationalstrasse der zweiten Klasse freigegeben. Damit habe er seine Kompetenzen überschritten. Aus den Materialien ergebe sich, dass sich die bundesrätliche Kompetenz zur Änderung der Klassierung einer Nationalstrasse *«ausschliesslich auf eigentliche Bagatellfälle mit rein lokalem Charakter»* beschränke. Alle anderen Fälle würden in die Kompetenz der Bundesversammlung fallen. Bei diesem rund 11 km langen Teilstück handle es sich praktisch um den ganzen Abschnitt gemäss aNetzbeschluss. Das Teilstück liege auf dem Gebiet zweier Kantone und mehrerer Gemeinden. Deshalb handle es sich klarerweise nicht um eine rein lokale Frage. Zudem würden die Kosten des Ausführungsprojekts auf rund eine Milliarde Franken veranschlagt, was alles andere als eine Bagatelle sei. Ausserdem werde es auf einem neuen Trasse erstellt; eine verkehrstechnisch begründete Aufklassierung weniger Kilometer könne darin nicht gesehen werden. Die Bundesversammlung habe zudem im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) bekräftigt, dass die Kantone die im aNetzbeschluss aufgeführten Nationalstrassen entsprechend dem Stand bei Inkrafttreten des NFA nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertig stellen würden. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des NFA am 1. Januar 2008 sei der aNetzbeschluss in Bezug auf den hier fraglichen Abschnitt unverändert und letzterer immer noch als Nationalstrasse der dritten Klasse eingeteilt gewesen. Als solche bedürfe sie gar keiner «Fertigstellung». Indem sich die Bundesversammlung ausdrücklich auf den Netzbeschluss von 1960 bezogen habe, habe sie dessen Gültigkeit bestätigt. Auch Art. 62a Abs. 5 NSG, wonach der Bundesrat zur Bezeichnung der Strecken ermächtigt sei, die im Rahmen der Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes zu

bauen, ändere nichts an der Tragweite des Art. 2 Abs. 1 Satz 1 aNetzbeschluss. Das gleiche gelte für den neuen Art. 4a NSG, in welchen Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss überführt worden sei. Der Bundesrat habe auch insofern übergeordnetes Recht – neben Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss bzw. Art. 4a NSG, Art. 197 Ziff. 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und Art. 11 Abs. 1 NSG – verletzt, indem er die beiden Abschnitte der N04 Neue Axenstrasse auf die Liste der noch nicht begonnenen Strecken im Anhang 1.3 der NSV aufgenommen und zugleich neu als Nationalstrasse der zweiten Klasse eingeteilt habe. Im Ergebnis fehle es an der rechtlichen Grundlage für das Ausführungsprojekt. Die entsprechenden Beschlüsse des Bundesrates seien von einer unzuständigen Behörde ausgegangen. Diese seien deshalb als nichtig zu qualifizieren.

3.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass die Aufklassierung der N04 Neue Axenstrasse zur Nationalstrasse der zweiten Klasse nicht zu beanstanden sei. Es handle sich um eine verkehrstechnisch begründete Aufklassierung weniger Kilometer, welche im Einvernehmen mit den betroffenen Kantonen ergangen sei. Insbesondere sicherheitstechnische Überlegungen hätten dazu geführt, dass der fragliche Streckenabschnitt der N04 in zwei Tunnels verlegt werden müsse. Eine Kompetenzüberschreitung durch den Bundesrat liege nicht vor. Dies ergebe sich auch aus dem Sinngehalt des neuen Art. 4a NSG. Aus den Materialien zu Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss sei ersichtlich, dass es dem Parlament in verkehrspolitischer Hinsicht einzig darum gegangen sei, sicherzustellen, dass nicht ganze Strassenzüge entgegen den Beschlüssen des Parlaments *herabklassiert* würden. Im Weiteren bestehe kein Widerspruch zwischen aNetzbeschluss und Anhang 1.3 der NSV, da es sich um eine künftige Nationalstrasse handle. Eine akzessorische Normenkontrolle hinsichtlich der NSV erübrige sich damit. Unbesehen davon habe der Bundesrat diesen Anhang inklusive der Aufklassierung der N04 Neue Axenstrasse bereits im Rahmen der Umsetzung der NFA und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Das Parlament habe den neuen Netzbeschluss am 10. Oktober 2012 (sowie die Änderungen am 14. September 2016) somit später und in Kenntnis dieses Anhangs verabschiedet. Auch daraus könne geschlossen werden, dass das Parlament mit der Auslegung des Bundesrats bezüglich der Anwendung von Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss einverstanden gewesen sei.

3.3 Die Beschwerdegegner und das ASTRA schliessen sich unter Verweis auf zusätzliche Stellen in den Botschaften zum alten und neuen Netzbeschluss den Ausführungen der Vorinstanz an.

3.4

3.4.1 Die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung werden von der Bundesversammlung zu Nationalstrassen erklärt (Art. 1 Abs. 1 NSG). Es sind Nationalstrassen erster, zweiter und dritter Klasse zu unterscheiden (Art. 1 Abs. 2 NSG). Nationalstrassen erster Klasse sind ausschliesslich für die Benützung mit Motorfahrzeugen bestimmt und nur an besonderen Anschlussstellen zugänglich. Sie weisen für beide Richtungen getrennte Fahrbahnen auf und werden nicht höhengleich gekreuzt (Art. 2 NSG). Nationalstrassen zweiter Klasse sind die übrigen, ausschliesslich dem Verkehr der Motorfahrzeuge offenen Nationalstrassen, die nur an besonderen Anschlussstellen zugänglich sind. Sie werden in der Regel nicht höhengleich gekreuzt (Art. 3 NSG). Nationalstrassen dritter Klasse stehen auch andern Strassenbenützern offen. Wo die Verhältnisse es gestatten, sind Ortsdurchfahrten und höhengleiche Kreuzungen zu vermeiden (Art. 4 Abs. 1 NSG). Die grundlegenden Entscheide über die allgemeine Linienführung und Klassierung der einzelnen Nationalstrassen werden endgültig von der Bundesversammlung getroffen (vgl. Art. 11 NSG). Nach diesen Festlegungen sind die Nationalstrassen in generellen Projekten darzustellen (vgl. Art. 12 NSG). Der Bundesrat genehmigt die generellen Projekte (Art. 20 Abs. 1 NSG). Das generelle Projekt entzieht sich der (unmittelbaren) Überprüfung im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens: Ein genehmigtes generelles Projekt kann nur beanstandet werden, soweit sich die geltend gemachten Mängel im Ausführungsprojekt niedergeschlagen haben (Urteil BGer 1C_544/2008 vom 27. August 2009 E. 6.2). Würde ein solcher Mangel festgestellt, wäre es Sache des Bundesrates, die erforderlichen Konsequenzen hinsichtlich des Widerrufs oder der Abänderung des Genehmigungsbeschlusses betreffend das generelle Projekt zu ziehen. Allerdings müsste sich bei der Beurteilung des Ausführungsprojekts zeigen, dass die der Genehmigung des generellen Projekts zugrundeliegende Prüfung mangelhaft gewesen ist und sich ein mit dem anwendbaren Bundesrecht vereinbares Projekt kaum erstellen lässt (BGE 118 Ib 206 E. 8d; zum Ganzen BVGE 2016/13 E. 3.4.1).

3.4.2 Der aNetzbeschluss erging gestützt auf Art. 11 Abs. 1 NSG (vgl. AS 1960 872). Die Bundesversammlung definierte den Nationalstrassenabschnitt von Brunnen bis Altdorf als Nationalstrasse der dritten Klasse. Im Rahmen des generellen Projekts für die N04 Neue Axenstrasse stufte der Bundesrat den Abschnitt vom Anschluss Brunnen bis Flüelen als Nationalstrasse der zweiten Klasse ein (vgl. auch Anhang 1.3 NSV [Liste der

noch nicht begonnenen Strecken: Anschluss Brunnen - Flüelen; Morschacher- und Sisikonertunnel]). Dieser Klassierungsentscheid schlug sich im Ausführungsprojekt nieder: Der Bau der beiden kilometerlangen Tunnels wäre aus Sicherheitsgründen offenkundig nicht zulässig, wenn diese dem nichtmotorisierten Verkehr (z.B. Radfahrer) ebenfalls offen stehen müsste, wie es eine Nationalstrasse der dritten Klasse erfordert (vgl. oben E. 3.4.1). Ob der Bundesrat zu Unrecht die N04 Neue Axenstrasse bzw. eine noch zu bauende Nationalstrasse über 11 km Länge, welche zukünftig Teil der N04 sein sollte, als Nationalstrasse zweiter Klasse einstuft, ist somit zu prüfen.

3.5 Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss geltend, dass der Bundesrat entgegen dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss die Heraufklassierung eines bestehenden Nationalstrassenabschnitts nur in Bagatellfällen mit rein lokalem Charakter ändern dürfe. Dies ergebe sich vornehmlich aus den Materialien (vgl. oben E. 3.1).

3.5.1 Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus auszulegen, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrundeliegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (statt vieler BGE 146 II 201 E. 4.1).

3.5.2 Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab, wobei die Formulierungen in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig sind (BVGE 2016/9 E. 7).

Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss lautete wie folgt:

«Der Bundesrat ist ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Kanton die Klassierung einer von der Bundesversammlung festgelegten Nationalstrasse zu ändern, wenn verkehrstechnische oder andere wichtige Gründe es erfordern. Kommt eine Einigung mit dem Kanton nicht zustande, entscheidet die Bundesversammlung.»

Die französisch- und italienischsprachigen Fassungen stimmen im Wortlaut mit der deutschsprachigen überein. Aus dem Wortlaut ergibt sich nicht,

dass Aufklassierungen nur in Bagatellfällen zulässig sein sollen. Es müssen lediglich verkehrstechnische oder andere wichtige Gründe sowie das Einverständnis des betroffenen Kantons gegeben sein. Dies schliesst eine Heraufklassierung eines Nationalstrassenabschnitts auf einer Länge von mehreren Kilometern mit den entsprechenden Kostenfolgen nicht aus.

3.5.3 Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und ihre Stellung im Gefüge der Rechtsordnung. Massgebliches Element ist damit einmal der systematische Aufbau eines Erlasses. Weiter kann das Verhältnis einer Norm zu Vorschriften in einem anderen Erlass berücksichtigt werden (Urteil BVGer B-520/2020 vom 30. November 2021 E. 5.4.3 m.w.H; BGE 146 III 217 E. 5).

Der aNetzbeschluss beinhaltet neben Art. 2 Abs. 1 drei weitere Artikel und den Anhang. In Art. 1 aNetzbeschluss werden die im Anhang aufgeführten Strassenverbindungen zu Nationalstrassen im Sinne der Bundesgesetzgebung erklärt. Die weiteren Bestimmungen sind für die systematische Auslegung nicht von Bedeutung. Der Anhang umfasst eine Liste der schweizerischen Nationalstrassen, gegliedert nach deren Nummerierung, den Strassenzügen und Strecken sowie der betreffenden Klassierung. Gestützt auf die Bestimmungen des aNetzbeschlusses war der Bundesrat somit befugt, im Einvernehmen mit den Kantonen konkret die im Anhang definierten Klassierungen der Nationalstrassenstrecken zu ändern, sofern die übrigen Voraussetzungen dafür gegeben waren. Zu berücksichtigen sind jedoch ferner Art. 11 Abs. 1 NSG sowie die Bestimmungen zur generellen Projektierung in Art. 12 ff. NSG. Da nach Art. 11 Abs. 1 NSG grundsätzlich die Bundesversammlung *endgültig* über die Art der zu errichtenden Nationalstrassen entscheidet, konnte die Abänderungskompetenz des Bundesrats und der Kantone nicht so weit gehen, dass sie einer Aushöhlung der Grundkompetenz der Räte gleichgekommen wäre. Dies gilt es einschränkend zu berücksichtigen bei der Prüfung der Frage, ob verkehrstechnische oder andere wichtige Gründe für eine Umklassierung gegeben waren. Auf der anderen Seite entscheidet die Bundesversammlung gemäss Art. 11 Abs. 1 NSG lediglich über die allgemeine Linienführung; die konkretere Linienführung erarbeitet das ASTRA im Rahmen der generellen Projektierung (vgl. Art. 12 f. NSG), die schliesslich vom Bundesrat genehmigt wird (vgl. oben E. 3.4.1). Vor dem Hintergrund dieser Kompetenzaufteilung erscheint es nicht zweckmässig, die Bundesversammlung, mit allem, was damit verbunden ist (Botschaft, Vernehmlassungen etc.), in die konkreteren Planungsarbeiten zu involvieren, wenn – wie vorliegend – *eindeutig*

verkehrstechnische oder andere wichtige Gründe vorliegen, welche nach einer Aufklassierung des betreffenden Nationalstrassenabschnitts verlangen. Dies nur auf Bagatellfälle zu beschränken, erscheint angesichts der schwierigen topographischen Verhältnisse in unserem Land, welche die möglichen Linienführungen einschränken und grössere Bauwerke wie Strassentunnels erfordern können, als zu restriktiv und würde die Arbeit der Planungsbehörde unnötig erschweren. Aus systematischer Sicht auf Art. 2 Abs. 1 a Netzbeschluss spricht deshalb nichts gegen die Aufklassierung der N04 Neue Axenstrasse.

3.5.4

3.5.4.1 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab (BVG 2015/32 E. 3.4). Eine historisch orientierte Auslegung ist für sich allein nicht entscheidend. Andererseits vermag aber nur sie die Regelungsabsicht des Gesetzgebers (die sich insbesondere aus den Materialien ergibt) aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bleibt, auch wenn es das Gesetz mittels teleologischer Auslegung oder Rechtsfortbildung veränderten, vom Gesetzgeber nicht vorausgesehenen Umständen anpasst oder es ergänzt. Die Vorarbeiten sind für die Gesetzesinterpretation weder verbindlich noch für die Auslegung unmittelbar entscheidend; denn ein Gesetz entfaltet ein eigenständiges, vom Willen des Gesetzgebers unabhängiges Dasein, sobald es in Kraft getreten ist. Insbesondere sind Äusserungen von Stellen oder Personen, die bei der Vorbereitung mitgewirkt haben, nicht massgebend, wenn sie im Gesetzestext nicht selber zum Ausdruck kommen. Das gilt selbst für Äusserungen, die unwidersprochen geblieben sind. Als verbindlich für das Gericht können nur die Normen selber gelten, die von der gesetzgebenden Behörde in der hierfür vorgesehenen Form erlassen worden sind. Das bedeutet nun nicht, dass die Gesetzesmaterialien methodisch unbeachtlich wären; sie können namentlich dann, wenn eine Bestimmung unklar ist oder verschiedene, einander widersprechende Auslegungen zulässt, ein wertvolles Hilfsmittel sein, um den Sinn der Norm zu erkennen und damit falsche Auslegungen zu vermeiden. Wo die Materialien keine klare Antwort geben, sind sie als Auslegungshilfe nicht dienlich. Insbesondere bei verhältnismässig jungen Gesetzen darf der Wille des historischen Gesetzgebers nicht übergangen werden (vgl. statt vieler BGE 137 V 167 E. 3.2). Demgegenüber sind Materialien umso weniger zu beachten, je weiter sie zeitlich zurückliegen (vgl. BGE 114 Ia 191 E. 3bb und 111 II 152 E. 4a).

3.5.4.2 Seit der Volksabstimmung vom 6. Juli 1958 verpflichtete die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (BV 1874, SR 101) den Bund, auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen. Zu solchen konnten die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden (vgl. Art. 36^{bis} Abs. 1 BV 1874). Zu bauen und zu unterhalten waren die Nationalstrassen durch die Kantone nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes (vgl. Art. 36^{bis} Abs. 2 BV 1874). Die Kosten der Erstellung, des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen waren auf den Bund und die Kantone zu verteilen (vgl. Art. 36^{bis} Abs. 4 BV 1874). Vor diesem Hintergrund erarbeitete der Bundesrat die Botschaft zum «*Beschluss der Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstrassennetzes*» (BBI 1960 I 617). In der Botschaft wurde bei der Schätzung der Entwicklung des Verkehrs und darauf aufbauend, bei der Dimensionierung der Autobahnen auf das Jahr 1980 als Planungsziel abgestellt (vgl. BBI 1960 I 617, 620). Im Grossen und Ganzen stimmten die Kantone dem vorgeschlagenen Nationalstrassennetz zu. Von mehreren Kantonen wurden jedoch Änderungen der vorgeschlagenen Klassierung bestimmter Nationalstrassenzüge beantragt (vgl. BBI 1960 I 617, 642). So verlangten verschiedene Kantone im Rahmen der Vernehmlassungen *höhere* Klassierungen bestimmter Nationalstrassenzüge. Der Bundesrat kam diesen Forderungen nach, nachdem er erkannt hatte, dass sich seine einstige Schätzung bezüglich des künftigen schweizerischen Motorfahrzeugbestands als zu vorsichtig erwiesen hatte. Für solche Nationalstrassenstrecken, deren Verkehrsbelastung nach den Berechnungen der Planungskommission im Jahre 1980 entsprechend ihrer Ausbauf orm an der oberen Grenze liegen würden, konnte eine höhere Klassierung verantwortet werden. Es war auch davon auszugehen, dass aufgrund baulicher Verzögerungen gewisse Nationalstrassenzüge erst in einem Zeitpunkt erstellt werden konnten, in welchem die voraussichtliche Verkehrsbelastung ohnehin bereits wesentlich grösser sein würde. Es rechtfertigte sich deshalb, die betreffenden Strassenzüge *schon durch den Beschluss der Bundesversammlung* höher zu klassieren (vgl. BBI 1960 I 617, 645). Im Übrigen zeigten die fortschreitenden Projektierungsarbeiten an einzelnen Strassenzügen, die zu Nationalstrassen erklärt werden sollten, dass ein ursprünglich vorgesehener Ausbau des bestehenden Strassenzuges zur Nationalstrasse dritter Klasse nicht mehr verantwortet werden konnte. Soweit im Interesse der Verkehrssicherheit und eines flüssigen Verkehrs *eine Neuanlage* erstellt werden musste, rechtfertigte es sich, die Neuanlage mindestens als Nationalstrasse der zweiten Klasse zu erstellen, sofern dem gemischten Verkehr, d.h. dem Lokalverkehr, die alte Strasse überlassen werden konnte.

Da insbesondere auf dem Gebiet der Klassierung der Nationalstrassen verbindliche Voraussagen schwierig sind, schlug der Bundesrat folgende Bestimmung vor (Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss):

«Der Bundesrat ist ermächtigt, die Klassierung einer von der Bundesversammlung festgelegten Nationalstrasse zu ändern, wenn verkehrstechnische oder andere wichtige Gründe es erfordern».

In seiner Botschaft führte der Bundesrat dazu aus, dass in dieser mehr technischen Frage von sekundärer Bedeutung nicht der langwierige Weg einer Revision des Beschlusses der Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstrassennetzes beschritten werden müsse. Gleichzeitig diene diese Bestimmung dem Ziel der Offenhaltung aller Möglichkeiten (vgl. BBl 1960 I 617, 646).

3.5.4.3 In der nationalrätlichen Kommission stiess der Entwurf des Bundesrats zum Bundesbeschluss weitgehend auf Zustimmung. Sie verlangte jedoch eine Ergänzung des Art. 2 Abs. 1. Danach konnte der Bundesrat die Klassierung der Nationalstrasse nur im Einvernehmen mit dem Kanton ändern. Falls eine Einigung mit dem Kanton nicht zustande kommen würde, würde die Bundesversammlung entscheiden. Dagegen forderte eine Minderheit eine Streichung des ganzen Absatzes (Votum *M. Bonvin*, Amtliches Bulletin [AB] 1960 N 69). Die Kommissionmehrheit glaubte, dass diese Lösung geeignet wäre, um in einem Streitfalle zwischen Kanton und Bund einen gerechten Interessenausgleich sicherzustellen. Den Minderheitsantrag erachtete sie hingegen als unzweckmässig, weil sich die Bundesversammlung dann mit jeder kleinsten und unbedeutendsten Änderung der Nationalstrassen-Klassifikation beschäftigen müsse; solche parlamentarischen Leerläufe gelte es zu vermeiden. Dagegen stelle ihr Vorschlag eine akzeptable und vernünftige Mittellösung dar (Voten *Eggenberger* und *M. Bonvin*, AB 1960 N 249).

Die Minderheitsmeinung war der Ansicht, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss nach Belieben die Klassierung einer Nationalstrasse ändern könne. Sie erkannte darin einen Widerspruch zu Art. 11 Abs. 1 NSG, wonach die Bundesversammlung *endgültig* über die Art der zu errichtenden Nationalstrassen entscheide. Unbesehen davon erachtete sie die Gründe, welche für eine Umklassierung gegeben sein müssten, für zu unklar. Die Klassierung einer Nationalstrasse sei nicht eine rein technische Frage von sekundärer Bedeutung, zumal damit bedeutende politische, wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen verbunden seien. Zum

Beispiel führe eine Nationalstrasse der ersten Klasse zu Kosten in Millio-nenhöhe für den betroffenen Kanton. Dass nun die Zustimmung der Kan-tone vorgesehen sei, sei zwar richtig, löse jedoch das Problem nicht. Man könnte sich vielleicht damit zufriedengeben, wenn der Bundesrat dazu er-mächtigt sei, eine Nationalstrasse in eine höhere Klasse einzustufen. Ab-gesehen vom finanziellen Aspekt müsse davon ausgegangen werden, dass jedermann damit einverstanden wäre. Gleichwohl wären aufgrund der Bestimmung Herabstufungen möglich. Der betreffende Kanton könnte ge-neigt sein, dieser Herabstufung aus finanziellen Gründen zuzustimmen. Dabei werde jedoch das Interesse der umliegenden Kantone am betreffen- den Nationalstrassenabschnitt nicht berücksichtigt. Ausserdem habe die Bundesversammlung ihre Gründe für die höhere Klassierung gehabt, wel- che es zu berücksichtigen gelte. Ferner sei die Frage der Klassierung eng mit dem Nationalstrassennetz als solches verbunden. Eine Änderung der Klassierung habe Auswirkungen auf das ganze System. So sei die Klas- sierung der Strecke Bern - Yverdon nicht nur von Bedeutung für die Kan- tone Freiburg und Waadt, sondern auch für die Romandie und die grossen Zentren Bern, Basel und Zürich (vgl. Votum *M. Chamorel* AB 1960 N 249 ff.).

Dem wurde entgegnet, dass aus der historischen Entwicklung dieser Be- stimmung hervorgehe, dass es sich hier nicht um ganze Strassenzüge han- deln könne. Wenn die Bundeversammlung einmal festgelegt habe, dass die Strasse Basel - Luzern als Nationalstrasse der ersten Klasse gebaut werden müsse, bleibe es selbstverständlich bei diesem Beschluss. Es sei undenkbar, dass der Bundesrat im Einvernehmen mit den betreffenden Kantonen die Klassierung abändern könne. Aus der Diskussion in der Kommission gehe hervor, dass es sich hier nur um «*beschränkte Dinge*» handeln könne. Dieser Passus habe sich aus der Diskussion um die Lini- enführung der Strassen in der Umgebung der Stadt Luzern ergeben, weil man sich dort nicht darüber einig war, wie weit die Nationalstrasse der ers- ten Klasse gehe, wo die Expressstrasse beginne und wo die Natio- nalstrasse der dritten Klasse weiterfahre. Mithin sei dieser Passus aus Zweckmässigkeitsgründen entstanden. Die Bundesversammlung solle nicht in allen Fällen einen Entscheid fällen müssen, sondern nur dann, wenn sich der Bund und die Kantone nicht einigen könnten. Auch im Inte- resse der Entlastung der Bundesversammlung sei daher diesem Vorschlag zuzustimmen, da er allen Möglichkeiten Rechnung trage und sehr zweck- mässig sei, und weil damit nicht alles und jedes vor die Bundesversamm- lung gebracht werden müsse (vgl. Votum *Fischer* AB 1969 N 251). Bun- desrat Tschudi pflichtete dem bei. Vom Ermächtigungsartikel werde nur

ausnahmsweise und nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden. Es könne sich nur darum handeln, kleine oder kleinste Stücke des Nationalstrassennetzes in der Klassierung zu ändern. Das werde aus praktischen Gründen nötig sein, denn es werde hier über ein technisches Werk beschlossen, dass sich auf Jahrzehnte erstrecken und Jahrzehnte in Kraft stehen solle. Es werde weniger die Heraufsetzung von einzelnen Stücken von Nationalstrassen nötig sein als vielmehr die Herabsetzung. Als Beispiel nannte er eine Nationalstrasse der zweiten Klasse, welche im Kanton Uri gebaut werde. Dies bedeute, dass diese Strasse weder Velofahrern noch Fussgängern zur Verfügung stehe. Der Kanton Uri müsste eine zweite Strasse für den Lokalverkehr bauen. Angenommen, er sei nicht in der Lage, sofort überall diese Strassen zu bauen, oder sie werde verschüttet und sei für längere Zeit nicht verwendbar. In diesem Falle müsse die Bewilligung erteilt werden können, damit der Lokalverkehr auf der Autobahn aufgenommen werden könne. Für derartige Bagatellfälle könne nicht erwartet werden, dass der Bundesrat eine Botschaft ausarbeite, Kommissionen bestellt würden und die Räte darüber diskutierten. Es könne eben Bagatellfälle geben, die geregelt werden müssten, welche aber nicht in die Kompetenz der Räte gehörten, da es sich um rein lokale Fragen handeln würde. Der Artikel ziele auf Massnahmen zur Erledigung unbedeutender Angelegenheiten (Votum *Bundesrat Tschudi* AB 1960 N 251 f.).

3.5.4.4 Im Ständerat war die Fassung von Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss, wie sie vom Nationalrat beschlossen wurde, unbestritten. Zudem wurde die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung im Wesentlichen vor dem Hintergrund der zukünftigen Verkehrsentwicklung betrachtet: Sollte sich im Verlauf des Baues der Nationalstrassen aufgrund der Verkehrsentwicklung nachträglich herausstellen, dass auch weitere Strassenzüge ins Netz der Nationalstrassen aufgenommen werden müssten, so könne dies ohne weiteres durch Beschluss der *Bundesversammlung* nachgeholt werden, und die Änderung lediglich der Klassierung der Nationalstrassen kann vom *Bundesrat* jederzeit im Einvernehmen mit den Kantonen beschlossen werden (Votum *Lieb* AB 1960 S 84). Seien sich die Kantone und der Bundesrat einig, dann brauche es keinen Beschluss der Bundesversammlung mehr (Votum *Lieb* AB 1960 S 109). Ob diese Kompetenz enger zu fassen war, als es der Wortlaut vermuten lässt, wurde nicht diskutiert.

3.5.4.5 Der von der nationalrätlichen Kommissionenmehrheit vorgeschlagene Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss blieb trotz der Diskussion

im Nationalrat über dessen Tragweite unverändert. Selbst die im Nationalrat geäußerte Ansicht, wonach eine *Herabklassierung* bloss lokalen Bagatelldarakter aufweisen dürfe (vgl. oben E. 3.5.4.3), kommt nicht im Gesetzestext zum Ausdruck. Dementsprechend unmassgeblich ist sie für die historische Auslegung (vgl. oben E. 3.5.4.1). Unbesehen davon sprechen die Materialien nicht dagegen, dass der Bundesrat einen Nationalstrassenabschnitt unter bestimmten Bedingungen über eine weite Strecke hinweg *aufklassieren* durfte.

Erstens befürchtete die nationalrätliche Kommissionsminderheit, dass der Bundesrat durch diese Ermächtigungsklausel das Nationalstrassennetz im Sinne eines bewusst durch die Räte austarierten Gesamtsystems ändern und damit die in Art. 11 Abs. 1 NSG statuierte Kompetenzordnung aushöhlen könnte. Vor diesem Hintergrund sind die Beschwichtigungen der Kommissionsmehrheit zu verstehen, wonach es undenkbar sei, dass der Bundesrat mit den Kantonen die Strecke Basel - Luzern herabklassieren könnte (vgl. oben E. 3.5.4.3). Sofern ein Eingriff in das Gesamtsystem nicht zu befürchten ist, ist eine Aufklassierung über mehrere Kilometer daher nicht bereits vom Grundsatz her unzulässig.

Zweitens taxierte die nationalrätliche Kommissionsminderheit im Wesentlichen die möglichen *Herabklassierungen* von Nationalstrassen als problematisch. Eine möglichst hohe Klassierung der Nationalstrassen war demgegenüber erwünscht, was die damaligen kantonalen Forderungen belegen (vgl. oben E. 3.5.4.2). Mithin schien die Auffassung geherrscht zu haben, dass steigende Verkehrszahlen generell mit Aufklassierungen einhergehen würden. Bezeichnenderweise räumte selbst die Kommissionsminderheit ein, dass gegen eine vom Bundesrat angeordnete Aufklassierung einer Nationalstrasse – abgesehen vom finanziellen Aspekt für die Kantone – wohl nichts einzuwenden wäre (vgl. oben E. 3.5.4.3). In diesem Kontext sind denn auch die Ausführungen in der Debatte zu verstehen, wonach Herabklassierungen nur ausnahmsweise und inhaltlich auf lokale Bagatellen beschränkt durch den Bundesrat vorgenommen werden dürften. Denn gerade die damit verbundene Verlangsamung (Radfahrer, Landwirtschaftsfahrzeuge) kann das Gesamtsystem, so wie es die Bundesversammlung einst festlegte, wesentlich verändern und bedürfte daher wieder der Zustimmung der Bundesversammlung. Beispiele, inwieweit bundesrätliche Aufklassierungen gehen dürfen, wurden dagegen nicht einmal diskutiert; die Voten im Ständerat lassen eher auf eine sehr weite Befugnis schliessen.

Zu berücksichtigen ist drittens, dass der Bundesrat weitere Heraufklassierungen zwar nicht für notwendig erachtete. Dies jedoch mit Blick auf die Verkehrsentwicklung bis 1980 (vgl. oben E. 3.5.4.2). Da die Verkehrsentwicklung jedoch weiterging, dürften weitere Aufklassierungen, wo objektiv notwendig, erst Recht im Sinne des historischen Gesetzgebers sein. Ferner ist in den Materialien nirgends ersichtlich, dass die Kosten einer Umklassierung für den *Bund* für die Kompetenzfrage entscheidend sein könnten. Ebenso wenig lässt sich den Materialien entnehmen, dass die Bundesversammlung über eine Aufklassierung zu entscheiden hat, wenn diese im Zusammenhang mit dem Bau eines neuen Trassees erfolgt. Im Gegenteil wurde in der Botschaft darauf hingewiesen, dass – wie es exakt auf das strittige Ausführungsprojekt zutrifft – Neuanlagen (N04 Neue Axenstrasse) mindestens als Nationalstrasse zweiter Klasse zu erstellen seien, soweit diese im Interesse der Verkehrssicherheit (Bergsturzgebiet) und eines flüssigen Verkehrs (Ortsdurchfahrten Sisikon und Ingenbohl-Brunnen) erstellt würden und dem gemischten Verkehr die alte Strasse (alte Axenstrasse) überlassen werden könne (vgl. oben E. 3.5.4.2). Diese Äusserung steht im Zusammenhang mit den unmittelbar darauf folgenden Darlegungen zu Art. 2 Abs. 1 a Netzbeschluss (*«Endlich haben die fortschreitenden Projektierungsarbeiten an einzelnen Strassenzügen, die zu Nationalstrassen erklärt werden sollen, gezeigt, dass ein ursprünglich vorgesehener Ausbau des bestehenden Strassenzuges zur Nationalstrasse dritter Klasse nicht mehr verantwortet werden kann. [Satz zu den Neuanlagen]. Da insbesondere auf dem Gebiete der Klassierung der Nationalstrassen verbindliche Voraussagen schwierig sind, ermächtigt Artikel 2, Absatz 1 des beiliegenden Beschlussesentwurfes [...]*). Insofern liegt es nahe, dass der Bundesrat mit Art. 2 Abs. 1 a Netzbeschluss gerade Fälle wie den vorliegenden erfassen wollte, bei welchen die Umstände eine neue Strasse mit höherer Klassierung erfordern.

3.5.5 Eine Gesetzesrevision kann bei der Auslegung einer Norm des früheren Rechts im Sinne einer Vorwirkung berücksichtigt werden, jedoch nur dann, wenn das System nicht grundsätzlich geändert wird, sondern lediglich eine Konkretisierung des Rechtszustands angestrebt oder eine Rechtslücke gefüllt wird (Urteil BGer 4A_84/2021 vom 2. Februar 2022 E. 5.2.1 mit Verweisen auf BGE 141 II 297 E. 5.3.3 und 125 III 401 E. 2a).

Art. 2 Abs. 1 a Netzbeschluss wurde inzwischen aufgehoben und durch Art. 4a NSG ersetzt. Danach kann der Bundesrat nach Anhören des betroffenen Kantons die Klassierung einer von der Bundesversammlung festgelegten Nationalstrasse ändern, namentlich wenn verkehrstechnische

Gründe dies erfordern. Die geltende Fassung berücksichtigt, dass die Nationalstrassen einst eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen waren (vgl. oben E. 3.5.4.2). Seit Anfang 2008 ist jedoch der Bund allein verantwortlich für dieses Strassennetz. Es sollte daher dem Bundesrat allein vorbehalten sein, die Klassierung zu ändern, allerdings nach Anhören der betroffenen Kantone. Bei dieser Neuformulierung erübrigt sich daher ein Entscheid der eidgenössischen Räte im Konfliktfall (Botschaft zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung vom 18. Januar 2012, BBl 2012 745, 788). Gemäss Botschaft entscheidet der Bundesrat bei Strecken, bei denen die Strassenklasse durch Ausbaumassnahmen geändert werden soll, im Rahmen der Genehmigung des generellen Projekts über die Klassierung der neuen Strecke. Werden bestehende Netzteile beispielsweise durch die Erstellung von Ortsumfahrungen ersetzt, soll das ursprüngliche Netzteil aus dem Nationalstrassennetz entlassen und dem Kantons- oder Staatsstrassennetz zugewiesen werden (BBl 2012 745, 784). Art. 4a NSG gab in beiden Räten keinen Anlass zur Diskussion (vgl. AB 2012 N 797; AB 2012 S 814).

Abgesehen von der Rolle der Kantone hat sich der Inhalt von Art. 4a NSG im Vergleich zu Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss nicht wesentlich geändert. Art. 4a NSG konkretisiert lediglich den aktuellen Rechtszustand, nachdem die Kantone nicht mehr für die Nationalstrassen mitverantwortlich sind. Das heutige Verständnis zu Art. 4a NSG ist somit für die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss relevant. Zumal es auch zu nichts führen würde, eine Bewilligung aufzuheben, weil sie dem alten Recht widerspricht, während sie nach neuem Recht zu erteilen wäre (vgl. BGE 126 II 522 E. 3b/aa). Soweit sich dieses Verständnis in der bundesrätlichen Botschaft manifestiert, das von den Räten nicht in Frage gestellt wurde, steht es der Aufklassierung einer Nationalstrasse über mehrere Kilometer hinweg ebenfalls nicht entgegen; insbesondere nachdem die Zuständigkeit für Umklassierungen gerade bei neuen Strecken bzw. neuen Ortsumfahrungen beim Bundesrat gesehen wird.

3.5.6 Die teleologische Auslegung stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (sogenannte *ratio legis*). Dabei ist aber nicht allein der Zweck, den der historische Gesetzgeber einer Norm gegeben hat, massgeblich; vielmehr kann sich der Zweck einer Norm in gewissem Rahmen wandeln und von zeitgebundenen historischen Vorstellungen abheben. Die teleologische Auslegung kann sich also je nach Fall sowohl mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden

(vgl. Urteile BVGer B-520/2020 E. 5.4.4 und C-4772/2019 vom 6. September 2021 E. 7.4.5.1, je m.w.H.).

Die Bundesversammlung ist gestützt auf Art. 11 Abs. 1 NSG für die Festlegung des Gesamtsystems des Nationalstrassennetzes zuständig. Dies bedingt die Festlegung der *allgemeinen* Linienführung sowie die Klassierung der einzelnen Strecken. Mit anderen Worten hat sich die Bundesversammlung in diesem Zusammenhang mit Grundsätzlichem auseinanderzusetzen. Es kann aber nicht Sinn von Art. 11 Abs. 1 NSG sein, dass sich die Bundesversammlung mit Umklassierungen befassen muss, die sich erst im Rahmen des generellen Projekts aufgrund der Vertiefung mit den lokalen Gegebenheiten und gestützt auf die *konkret* gewählte Linienführung ergeben. Jedenfalls nicht in jenen Fällen, in denen keine wesentliche Änderung des Gesamtsystems zu erwarten ist. Diese Arbeit wurde bewusst dem zuständigen Bundesamt und dem Bundesrat als Genehmigungsbehörde überlassen. Es ist daher zweckmässig, dass der Bundesrat im Zuge der Genehmigung eines generellen Projekts sogleich über die notwendige Umklassierung entscheidet, sofern dies aus objektiv wichtigen Gründen erforderlich ist. Ob die Umklassierung mehrere Kilometer umfasst, die neu zu bauende Nationalstrasse ein neues Trasse benötigt oder das Projekt mit hohen Kosten für den *Bund* verbunden ist, kann daher auch aus teleologischer Sicht keine Rolle spielen. Insbesondere nahm der Gesetzgeber höhere Kosten in Kauf, nachdem Aufklassierungen regelmässig mit höheren Kosten verbunden sind (getrennte Fahrbahnen, höhere Anzahl Fahrstreifen etc.). Gleichermassen musste ihm bewusst sein, dass mit der Festlegung der allgemeinen Linienführung gerade im Alpengebiet der Bau von Tunnels notwendig werden könnte.

3.5.7 Zusammengefasst ergibt sich weder in grammatikalischer noch systematischer, historischer, geltungszeitlicher oder teleologischer Hinsicht, dass der Bundesrat nur in Bagatellfällen Nationalstrassenabschnitte *aufklassieren* darf. Nur falls die Aufklassierung eine gewichtige Änderung des Gesamtsystems zur Folge hätte, müsste diese von der Bundesversammlung beschlossen werden.

3.5.8 Gemäss Anhang aNetzbeschluss umfasst die N04 die Verbindung Barga (Grenze) - Schaffhausen - Winterthur und Zürich - Knonau - Cham - Brunnen - Altdorf. Teil davon ist die der dritten Klasse zugeteilte Strecke Brunnen (S) - Altdorf. Die Beschwerdegegner waren damit einverstanden, dass der Bundesrat im Rahmen des generellen Projekts die N04 Neue Axenstrasse von Brunnen bis Flüelen als Nationalstrasse der zweiten

Klasse einstuft. Zudem war aufgrund der teilweisen Streckenführung der N04 Neue Axenstrasse durch zwei Strassentunnels, die für den Langsamverkehr zu gefährlich wären, ohne Weiteres «ein wichtiger Grund» für die Aufklassierung des Nationalstrassenabschnitts gegeben. Überdies wird nach geltungszeitlicher Ansicht gerade die Klassierung von neuen Ortsumfahrungen – was die N04 Neue Axenstrasse in Bezug auf Sisikon und die weiteren mit der alten Axenstrasse verbundenen Dörfer, wie z. B. Morschach bezweckt – in der Kompetenz des Bundesrats gesehen. Die Bundesversammlung musste deshalb bezüglich der Aufklassierungsfrage nicht begrüsst werden. Zwar wird die Klassierung der Strecke Brunnen bis Altdorf in grossen Teilen geändert. Ein bedeutsamer Eingriff in das Gesamtsystem ist durch die Realisierung der N04 Neue Axenstrasse jedoch nicht zu erwarten. Die Strecke von Brunnen nach Flüelen würde nach wie vor dem motorisierten Durchgangsverkehr (neue Axenstrasse) wie dem Langsam- und Lokalverkehr (alte Axenstrasse) zur Verfügung stehen. Zusammengefasst hat der Bundesrat die N04 Neue Axenstrasse zu Recht gestützt auf Art. 2 Abs. 1 aNetzbeschluss aufklassiert.

3.5.9 Was die Beschwerdeführenden dagegen weiter vorbringen, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Insbesondere wurde mit der Aufklassierung bzw. mit der Aufnahme der N04 Neue Axenstrasse als Nationalstrasse der dritten Klasse in die NSV unter dem Titel «Liste der nicht begonnenen Strecken» kein übergeordnetes Recht verletzt. Dass keine Verletzung von Art. 11 Abs. 1 NSG vorliegt wurde bereits dargelegt. Ebenso wenig steht der Aufklassierung die im Rahmen des NFA angenommene Verfassungsbestimmung des Art. 197 Abs. 3 BV entgegen. In letzterer wird lediglich im Sinne einer Übergangsbestimmung statuiert, dass die Kantone die im aNetzbeschluss aufgeführten Nationalstrassen fertigstellen und die Kantone und der Bund die Kosten gemeinsam tragen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern dies den Bundesrat rechtlich daran hindern sollte, ein generelles Projekt mit der entsprechenden Umklassierung zu genehmigen, welches eine sicherere Linienführung im betreffenden Nationalstrassenabschnitt gewährleistet. Insbesondere kann aufgrund des Wortlauts der Verfassungsbestimmung nicht angenommen werden, dass Volk und Stände bewusst darüber entschieden hätten, dass der Abschnitt Brunnen bis Flüelen weiterhin eine Nationalstrasse der dritten Klasse sein soll. Dies lässt sich auch der betreffenden Ausführungsbestimmung (Art. 62a Abs. 5 NSG) nicht entnehmen.

3.5.10 Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde in diesem Punkt – sofern die diesbezügliche Rüge überhaupt zulässig sein sollte (vgl. oben E. 1.5) – als unbegründet.

4.

Weiter rügen die Beschwerdeführenden, dass das Ausführungsprojekt im Konflikt mit dem Alpenschutz stehe.

4.1 Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, dass der Bund gestützt auf Art. 84 Abs. 1 BV das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen habe. Darüber hinaus habe sich der Bund zu den diversen Massnahmen des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention, SR 0.700.1) zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen verpflichtet, welche inhaltlich über den Transitverkehr hinausgingen und auch den inneralpinen Verkehr umfassten. Dazu gehörten die Massnahmen im Bereich Verkehr gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. j der Alpenkonvention. In diesem Zusammenhang habe die Schweiz das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Verkehr (nachfolgend: Verkehrsprotokoll) unterzeichnet, welches in Art. 11 die Bestimmungen der Alpenkonvention konkretisiere. Auch wenn das Parlament das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention nicht genehmigt habe, könne es als Auslegungshilfe für die Alpenkonvention und das innerstaatliche Recht – insbesondere Art. 2 des Bundesgesetzes über den Strassen transitverkehr im Alpengebiet (STVG; SR 725.14) – herangezogen werden. Der Bundesrat habe ausdrücklich festgehalten, dass die Umsetzung der Konvention und der zur Diskussion stehenden Protokolle keine Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe bedinge. Insofern stehe die N04 Neue Axenstrasse, soweit sie dem alpenquerenden Verkehr diene, als «neue hochrangige Strasse» im Sinne von Art. 11 Abs. 1 des Verkehrsprotokolls im Widerspruch zur Alpenkonvention. Soweit das Ausführungsprojekt dem inneralpinen Verkehr diene, müssten zumindest im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung die notwendigen Nachweise, wie sie in Art. 11 Abs. 2 des Verkehrsprotokolls formuliert seien, erbracht werden. Dieser Nachweis fehle in diversen Punkten, weshalb das Ausführungsprojekt mit den Vorgaben der Alpenkonvention nicht vereinbar sei.

4.2 Die Vorinstanz, das ASTRA und die Beschwerdegegner entgegnen im Wesentlichen, dass das Projekt mit den in der Alpenkonvention statuierten Zielen im Bereich Verkehr vereinbar sei. Im Übrigen sei das Verkehrsprotokoll nicht ratifiziert worden. Rechtsverbindliche Vorgaben könnten daraus nicht abgeleitet werden. Unbesehen davon decke sich Art. 11 Abs. 1 des

Verkehrsprotokolls mit dem STVG. Unter Berücksichtigung der abschliessenden Aufzählung in Art. 2 STVG gelte die Axenstrasse nicht als Transitstrasse im Alpengebiet.

4.3

4.3.1 Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist (Art. 84 Abs. 1 BV). Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Von dieser Beschränkung ausgenommen sind Umfahrungsstrassen, die Ortschaften vom Durchgangsverkehr entlasten (Art. 84 Abs. 3 BV). Das STVG regelt den Vollzug von Art. 84 Abs. 3 über die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet (vgl. Art. 1 STVG). Die Transitstrassen im Alpengebiet werden abschliessend in Art. 2 STVG aufgezählt.

4.3.2 Die Schweiz ratifizierte die Alpenkonvention am 28. Januar 1999. Sie trat am 28. April 1999 für die Schweiz in Kraft (vgl. AS 2003 2550). In der Alpenkonvention werden die allgemeinen Zielsetzungen und Vorgehensweisen festgelegt und der institutionelle Rahmen, d.h. die notwendigen Organe (Alpenkonferenz, Ständiger Ausschuss, Ständiges Sekretariat) sowie die Verfahren, geregelt. Unter anderem verpflichten sich die Vertragsparteien zu einer ganzheitlichen Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen (Art. 2 Abs. 1 Alpenkonvention) und dementsprechend zur Ergreifung von geeigneten Massnahmen in diversen Gebieten zur Erreichung dieses Ziels (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. a - I Alpenkonvention). Vor diesem Hintergrund vereinbaren die Vertragsparteien Protokolle, in denen Einzelheiten zur Durchführung der Alpenkonvention festgelegt werden (vgl. Art. 2 Abs. 3 Alpenkonvention). Sie treten für diejenigen Vertragsparteien in Kraft, die sie ratifiziert, angenommen oder genehmigt haben (vgl. Art. 11 Abs. 2 Alpenkonvention).

4.3.3 Ein von der Bundesversammlung genehmigter Staatsvertrag wird mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden für die Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindlich; er erlangt zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung. Er kann vom Bürger vor Gericht angerufen bzw. von den Behörden als Grundlage einer Entscheidung herangezogen werden, wenn er unmittelbar anwendbar (self-executing) ist. Dies setzt voraus, dass die angerufene staatsvertragliche Regelung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids bilden zu

können. Die erforderliche Bestimmtheit geht vor allem blossen Programmartikeln ab. Sie fehlt auch Bestimmungen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum lassen oder blosser Leitgedanken enthalten, sich also nicht an die Verwaltungs- oder Justizbehörden, sondern an den Gesetzgeber richten (vgl. BGE 124 IV 23 E. 4a).

4.4

4.4.1 In Art. 2 STVG ist die Verbindung von Brunnen nach Altdorf nicht in den darin aufgelisteten Routen enthalten. Die N04 Neue Axenstrasse wird daher vom Anwendungsbereich des STVG nicht erfasst.

4.4.2 Die Alpenkonvention wurde von der Schweiz ratifiziert und ist für diese verbindlich. Sie ist räumlich auf den streitgegenständlichen Sachverhalt anwendbar, nachdem die Kantone Uri und Schwyz vollständig zum Alpenraum im Sinne der Alpenkonvention gehören (vgl. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang Alpenkonvention).

4.4.3 Art. 2 Abs. 2 Bst. j Alpenkonvention, auf welchen sich die Beschwerdeführenden im Wesentlichen berufen, lautet wie folgt:

Art. 2 Allgemeine Verpflichtungen

(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. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum wird verstärkt sowie räumlich und fachlich erweitert.

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

[...]

j) Verkehr – mit dem Ziel, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpiner 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 Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität;

[...]

Art. 2 Abs. 2 Bst. j Alpenkonvention verpflichtet die Mitgliedstaaten zu Massnahmen zur Senkung der mit dem inneralpinen und alpenquerenden Verkehr verbundenen Beeinträchtigungen. Insbesondere werden sie dazu angehalten, im Güterverkehr eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene zu erreichen. Ein justizialer (self executing) Artikel, welcher sich an die Verwaltungs- oder Justizbehörden richtet, ist darin nicht zu sehen (vgl. dazu auch Botschaft zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen [Alpenkonvention] und zu verschiedenen Zusatzprotokollen vom 10. September 1997, BBI 1997 IV 657, 678; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht - Besondere Regelungsbereiche, 2021, Rz.1431; MARKUS KERN, Zwischen Alpenschutz und freiem Verkehr: Rechtliche Erwägungen zur zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard, Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2012 S. 1285, 1288). Vielmehr richtet sich dieser im Sinne einer programmatischen Bestimmung an den Gesetzgeber, welchem bei dessen Umsetzung ein grosser Ermessensspielraum zukommt (vgl. bereits Urteil A-5641/2016 E. 4.3.2.2; PFEIFER, a.a.O., Rz. 1431; Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen [Alpenkonvention], BBI 2002 2922, 2949). Nachdem es sich bei Art. 2 Abs. 2 Bst. j Alpenkonvention um keine justiziable Norm handelt, können die Beschwerdeführenden daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4.4.4 Mangels Justiziabilität von Art. 2 Abs. 2 Bst. j Alpenkonvention ist es unbehelflich, Art. 11 des Verkehrsprotokolls zu dessen Auslegung heranziehen zu wollen. Unbesehen davon wurde das Verkehrsprotokoll von der Schweiz nicht ratifiziert; es ist für den Bund unverbindlich (vgl. EPINEY/KERN, in: Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, S. 137; KERN, a.a.O, S. 1289). Grund für die ausgebliebene Ratifikation war die Befürchtung, dass die Alpenregion zu sehr durch Schutzmassnahmen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung eingeschränkt werden könnte, und auch die Verkehrspolitik im Alpenraum blieb in den Räten umstritten (vgl. PFEIFER, a.a.O., Rz. 1430 m.w.H.). Es kann daher offenbleiben, ob mit der N04 Neue Axenstrasse eine «neue hochrangige Strasse» im Sinne von Art. 11 Abs. 1 des Verkehrsprotokolls vorliegt oder eine umfassende Interessensabwägung für die Erstellung einer hochrangigen Strasse für den inneralpinen Verkehr gemäss Art. 11 Abs. 2 des Verkehrsprotokolls durchgeführt wurde. Auf die diesbezüglichen Erwägungen der Beschwerdeführenden braucht nicht näher eingegangen zu werden.

4.4.5 Schliesslich trifft der Hinweis der Beschwerdeführenden zu, dass nach Ansicht des Bundesrates das nationale Recht genügt, um die von der Konvention oder den Protokollen vorgesehenen Verpflichtungen ohne dessen Anpassung zu erfüllen. Die bestehenden Rechtsgrundlagen namentlich auf den Gebieten Raumplanung, Investitionshilfe, Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Waldbewirtschaftung, die Agrarreform sowie die Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen erfüllten die vom Vertragswerk der Alpenkonvention gestellten Vorgaben, stünden ihnen zumindest nicht entgegen oder gingen sogar darüber hinaus (BBl 2002 2922, 2948). Insbesondere Art. 11 Ziff. 1 des Verkehrsprotokolls decke sich mit den Bestimmungen des STVG (vgl. BBl 2002 2922, 2979). Den Beschwerdeführenden steht es somit offen, die Zulässigkeit der N04 Neue Axenstrasse vor dem Hintergrund der Bundesgesetzgebung in Frage zu stellen, was sie mit den zahlreichen anderen Rügen bereits tun. Für eine völkerrechtliche Auslegung von Art. 2 STVG mit dem Ziel, die darin abschliessend aufgezählten Routen um jene der N04 Neue Axenstrasse zu ergänzen, besteht indes kein Raum. Einerseits stellt Art. 11 des Verkehrsprotokolls kein verbindliches Völkerrecht dar (vgl. oben E. 4.4.4), andererseits stünde diesem Vorhaben bereits der klare Wortlaut des Art. 2 STVG entgegen (vgl. BGE 124 II 480 E. 3a).

4.4.6 Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde in diesem Punkt ebenfalls als unbegründet.

5.

Sodann rügen die Beschwerdeführenden, das Ausführungsprojekt stehe in Konflikt mit dem Klimaschutz.

5.1 Die Beschwerdeführenden bringen diesbezüglich im Wesentlichen vor, dass sich die UVP vor dem Hintergrund des von der Schweiz ratifizierten Übereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015 (Klimaübereinkommen, SR 0.814.012) auf den Klimaschutz erstrecke und dessen Normen mitumfasse. Das Bundesgericht habe denn auch kürzlich festgehalten, dass die Klimaauswirkungen eines Strassenbauprojekts zum zwingenden Bestandteil einer UVP gehörten. Ausserdem sei bei grossen Infrastrukturprojekten unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes bzw. der Treibhausgasemissionen zu prüfen, ob dieses mit dem Gebot der Nachhaltigkeit (Art. 2 Abs. 2 und 4 BV; Art. 73 BV), mit dem Vorsorgeprinzip (Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 BV; Art. 1 Abs. 2 USG; Art. 11 Abs. 2 USG) und dem Ganzheitlichkeitsprinzip (Art. 8 USG; Art. 11 Abs. 3 USG) vereinbar sei. Im Sinne eines weiteren Präjudizes könne auf den Entscheid des Londoner

Court of Appeal vom 27. Februar 2020 verwiesen werden. Dieser habe die Flughafenerweiterung Heathrow gestoppt, weil das zuständige Staatssekretariat bei der Formulierung seiner nationalen Flughafenpolitik das Klimaübereinkommen in Betracht hätte ziehen und darlegen müssen, wie es den Ausbau mit diesem in Einklang bringen wolle. In den Akten und in der Plan genehmigungsverfügung fehlten jedoch sämtliche Bezugnahmen auf die Klimaproblematik, jede Darstellung der diesbezüglich massgebenden Rechtsgrundlagen und jede Abklärung der sich daraus ergebenden Sachverhaltsfragen hinsichtlich der N04 Neue Axenstrasse. Insbesondere fehlten konkrete Abklärungen und Dokumentationen zu den Treibhausgasemissionen aus dem Bau und Betrieb der N04 Neue Axenstrasse. Die UVP sei damit unvollständig; mangels einer vollständigen Ermittlung und umfassenden Abwägung der massgebenden Interessen, würden die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Nachhaltigkeit, der Vorsorge und der Ganzheitlichkeit verletzt.

5.2 Das BAFU hält das Klimaübereinkommen für nicht unmittelbar anwendbar. Anwendbar sei dagegen das Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71). Dieses mache Vorgaben zu den CO₂-Emissionen von Personenwagen, Lieferwagen und Sattelschleppern. Zusätzlich verpflichte es Importeure von Treibstoffen, einen Teil der CO₂-Emissionen zu kompensieren. Eine weitergehende Pflicht zur Verminderung der Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr kenne es nicht.

5.3

5.3.1 Zum Bundesrecht, dessen Verletzung vor Bundesverwaltungsgericht gestützt auf Art. 49 Bst. a VwVG gerügt werden kann, gehören unter anderem die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der Bundesverfassung, namentlich die Grundrechte und weitere verfassungsmässige Rechte sowie die justiziablen Verfassungsprinzipien (Art. 5 BV; statt vieler BGE 139 II 243 E. 8 und 139 I 16 E. 4.2.3). Als verfassungsmässige Rechte gelten Verfassungsbestimmungen, die dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern wollen oder welche, obwohl vorwiegend im öffentlichen Interesse erlassen, daneben auch noch individuelle Interessen schützen. Bei der Bestimmung des Vorliegens von verfassungsmässigen Rechten stellt das Bundesgericht insbesondere auf das Rechtsschutzbedürfnis und die Justiziabilität ab (BGE 131 I 366 E. 2.2). Aus Verfassungsnormen, welche einen Gesetzgebungsauftrag enthalten oder einen (bloss) programmatischen Gehalt aufweisen, können indes auf gerichtlichem

Wege direkt keine Ansprüche abgeleitet werden. Dennoch sind sie im Rahmen der verfassungskonformen oder verfassungsbezogenen Auslegung beachtlich (vgl. BGE 131 V 9 E. 3.5.1.2). Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 143 III 600 E. 2.7).

5.3.2 Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, prüft sie möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit (Art. 10a Abs. 1 USG). Bei der Prüfung wird festgestellt, ob das Projekt den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dazu gehören das USG und die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen (Art. 3 Abs. 1 UVPV). Die Aufzählung in Art. 3 Abs. 1 UVPV ist nicht abschliessend (Urteil 1C_346/2014 E. 1.3) und umfasst auch sämtliche Umweltvorschriften des internationalen Rechts (Urteil BGer 1A.242/2005 vom 4. April 2006 E. 3.1). Daraus ergibt sich, dass die UVP eine Normverträglichkeitsprüfung ist (ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, 2. Aufl. 2019, S. 57). Zudem ist die UVP eine Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 1 Abs. 2 USG, wonach Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen sind. Hiermit leistet sie einen massgeblichen Beitrag zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne von Art. 73 BV. Darüber hinaus handelt es sich bei der UVP um ein vorrangiges Instrument zur Verwirklichung des Ganzheitlichkeitsprinzips; es ermöglicht eine ganzheitliche, umfassende Beurteilung eines potenziell umweltbelastenden Projekts sowohl in sachverhaltensmässiger als auch in rechtlicher Hinsicht (vgl. GRIFFEL, a.a.O., S. 48; STEPHANIE WALTI, Die strategische Umweltprüfung, Schriftenreihe zum Umweltrecht [SzU], 2014, S. 27).

5.4 Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Klimaauswirkungen des Ausführungsprojekts näher hätten abgeklärt werden müssen.

5.4.1 Es ist zutreffend, dass sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem 1.3 km langen Autobahnzubringer auf Stufe eines kantonalen Nutzungsplans zur Frage äusserte, ob die mit einem Projekt verbundenen Treibhausgasemissionen im Rahmen einer UVP abzuklären seien. Die Äusserung erfolgte jedoch obiter dictum und ohne jegliche Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grundlagen («Dies hat zur Folge, dass [...] eine UVP erforderlich ist. Darin sind sämtliche vom Projekt berührten Umweltbereiche abzuklären, um die [...] gebotene gesamthafte Interessenabwägung durchführen zu können. Entgegen der Voruntersuchung (S. 18)

erscheint daher die Frage der Treibhausgasemissionen bei Erstellung und Betrieb der Anlage ebenfalls relevant, auch wenn keine Emissionsgrenzwerte bestehen.»), vgl. Urteil BGer 1C_101/2020 vom 29. Januar 2021 E. 3 [Hervorhebung nicht im Original]). Eine präjudizielle Anweisung ist darin nicht zu erblicken.

5.4.2 Das Klimaübereinkommen wurde von der Schweiz am 6. Oktober 2017 ratifiziert. Am 5. November 2017 trat es in Kraft (vgl. AS 2017 5759). Es ist für den Bund verbindlich (vgl. oben E. 4.3.3). Das Klimaübereinkommen verpflichtet alle Vertragsparteien konkrete Emissionsreduktionsziele zu formulieren und inländische Massnahmen zu ergreifen (vgl. dazu eingehend PFEIFER, a.a.O, Rz. 1435). Indes ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht dargelegt, welche Bestimmungen im Vertragstext aufgrund ihrer Ausgestaltung im Rahmen einer UVP unmittelbar anwendbar wären. Der Vollzug der klimapolitischen Massnahmen bzw. die Umsetzung dieser Verpflichtungen stützt sich denn auch auf bestehende nationale Gesetze und wäre zusätzlich im Rahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes erfolgt. Letztere wurde jedoch von der Schweizer Stimmbevölkerung im Juni 2021 abgelehnt (vgl. PFEIFER, a.a.O, Rz. 1437; Botschaft zur Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris vom 21. Dezember 2016, BBl 2017 317, 337). Einschlägig ist daher einzig das geltende CO₂-Gesetz. Darüber hinaus finden sich Klimaschutzmassnahmen im Energiegesetz (EnG, SR 730.0; vgl. KNEUBÜHLER/HÄNNI, a.a.O., S. 486).

5.4.3 Die Verminderung der Treibhausgasemissionen soll in erster Linie durch Massnahmen nach dem CO₂-Gesetz erreicht werden (Art. 4 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Es sieht technische Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden (vgl. Art. 9 CO₂-Gesetz) und bei Personewagen, Lieferwagen und leichten Sattelschleppern (Art. 10 ff. CO₂-Gesetz) vor. Für Nationalstrassenanlagen sind keine derartigen Massnahmen vorgesehen. Sie lassen sich auch nicht aus den restlichen Bestimmungen ableiten (Emissionshandel, CO₂-Abgaben etc.). Ebenso wenig lassen sich dem EnG Bestimmungen entnehmen, welche zu beachten wären. Dieses umfasst im Wesentlichen Massnahmen zur finanziellen Förderung von erneuerbarer Energie sowie Effizienz- und Deklarationsvorschriften zur Reduktion des Energieverbrauchs von serienmässig hergestellten Anlagen, Fahrzeugen und Geräten (vgl. KNEUBÜHLER/HÄNNI, a.a.O., S. 486 f.). Demzufolge musste das Ausführungsprojekt mangels anwendbaren Normen anlässlich der UVP nicht auf seine Vereinbarkeit mit dem CO₂-Gesetz und

damit indirekt mit dem Klimaübereinkommen überprüft werden. Das gleiche trifft auf die Bestimmungen des EnG zu.

5.4.4 Der Verweis der Beschwerdeführenden auf die diversen Bestimmungen der BV und des USG vermag an dieser Schlussfolgerung nichts zu ändern.

5.4.4.1 Das in der Bundesverfassung unter anderem in Art. 2 Abs. 2 und Art. 73 statuierte Nachhaltigkeitsprinzip ist von programmatischem Charakter und stellt kein verfassungsmässiges Recht dar, welches als solches direkt vor Gericht geltend gemacht werden kann. Vielmehr ist es als Handlungsauftrag an die politischen Behörden zu verstehen, welchen diesbezüglich eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zukommt, die im Kern von der richterlichen Gewalt zu respektieren ist (vgl. zu Art. 2 Abs. 2 BV GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017 [nachfolgend: BV Kommentar], Rz. 4 ff. zu Art. 2 BV; BERNHARD EHRENZELLER, IN: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2014 [nachfolgend: BV SGK], Rz. 10 ff. zu Art. 2 BV; zu Art. 73 BV BGE 132 II 305 E. 4.3; Urteil BGer 1A.115/2003 vom 23. Februar 2004 E. 3.2; vgl. BIAGGINI, BV Kommentar, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 73 BV; ALAIN GRIFFEL, in: WALDMANN/BELSER/EPINEY [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015 [nachfolgend: BV BSK], Rz. 11 zu Art. 73 BV). Eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 BV und Art. 73 BV durch die unterlassene Abklärung der Klimaauswirkungen des Projekts kann deshalb nicht festgestellt werden.

5.4.4.2 Das in Art. 74 Abs. 2 Satz 1 BV und auf Gesetzesstufe in Art. 1 Abs. 2 USG verankerte Vorsorgeprinzip ist kein justiziable Verfassungsgrundsatz, sondern eine verfassungsrechtliche Vorgabe für den Gesetzgeber. Es begründet kein unmittelbar anwendbares Recht (vgl. BIAGGINI, a.a.O., Rz. 10 ff. zu Art. 74 BV; MORELL/VALLENDER, in: BV SGK, a.a.O., Rz. 20 ff. zu Art. 74 BV). Durch die UVP wurden Art. 74 Abs. 2 Satz 1 BV und Art. 1 Abs. 2 USG somit nicht verletzt. Zwar erblickt GRIFFEL im Vorsorgeprinzip auch justiziable Teilgehalte. Beispielsweise könne das Vorsorgeprinzip in (freilich eher singulären) Konstellationen eine Rechtsgrundlage für eine Bewilligungsverweigerung darstellen. Dies etwa in Fällen, wo zum geplanten Bauvorhaben eine funktionell gleichwertige Alternative besteht, die dem Vorsorgeprinzip besser Rechnung trägt und im Rahmen des Verhältnismässigen bleibt, oder wenn es der Bauherrschaft aus Gründen der Umweltvorsorge ausnahmsweise zuzumuten ist, auf ihr Vorhaben ganz zu verzichten (vgl. GRIFFEL in: BV BSK, a.a.O., Rz. 32 zu Art. 74 BV mit

Verweis auf GRIFFEL/HERIBERT, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl. 2011 [nachfolgend: Kommentar USG EB], Rz. 21 zu Art. 1 USG). Selbst wenn man dieser Ansicht folgen würde, wäre eine derartige Konstellation hier nicht gegeben. Insbesondere kann im Vorschlag der Beschwerdeführenden – eine kurze Umfahrung von Sisikon unter Rückbau der bestehenden Axenstrasse auf den Bedarf des Lokalverkehrs unter gleichzeitiger Priorisierung des Ausbaus der Schiene – keine funktionale Alternative gesehen werden. Eine Trennung von motorisierten und Langsamverkehr auf der restlichen Strecke würde dadurch nicht erfolgen und die Naturgefahren, die sich gemäss den Akten nicht nur auf den Bereich Gumpisch erstrecken, würden weiterhin ein Problem darstellen. Ebenso wenig ist es den Beschwerdegegnern zuzumuten, auf das Bauvorhaben zu verzichten. Die Notwendigkeit der N04 Neue Axenstrasse ist bei Bund und Kantonen aus diversen Gründen (vgl. oben Bst. A) unbestritten.

Schliesslich ist nicht ersichtlich, inwiefern die fehlenden Abklärungen zu den Klimaauswirkungen im Rahmen der UVP Art. 11 Abs. 2 USG verletzt haben sollte. Gemäss dieser Bestimmung sind unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Das ASTRA legt diesbezüglich dar, dass sämtliche Vortriebsgeräte wie Bohrjumbo und Tunnelbohrmaschinen elektrisch betrieben würden. Die Förderung des Ausbruchsmaterials bis zum Portal erfolge mit elektrisch getriebenen Förderbändern. Ebenso würden die zahlreichen Pumpen für die Wasserhaltung, die Ventilatoren für die Baustellenlüftung, die Betonzentrale und die Beleuchtung elektrisch betrieben. Die Beschwerdeführenden legen nicht dar, mit welchen Massnahmen die CO₂-Belastung durch die Bautätigkeit weiter vermindert werden könnte. Für den Betrieb der beiden Strassentunnels sei weiter vorgesehen, die Geschwindigkeit auf 80 km/h zu begrenzen sowie zur Minimierung des Energiebedarfs für die Tunnelbeleuchtung, die durch energiesparsames LED erfolgen solle, die Tunnels mit einem hellen Wandanstrich und Belag zu versehen. Weitere Massnahmen zur CO₂-Reduktion schlagen die Beschwerdeführenden nicht vor. Im Übrigen werden wohl die meisten CO₂-Emissionen von den motorisierten Fahrzeugen herrühren, welche die Strassentunnels befahren werden. Wie das ASTRA zu Recht hinweist, kann davon ausgegangen werden, dass sich der Anteil der elektrisch betriebenen Fahrzeuge weiter erhöhen und damit die CO₂-Emissionen weiter abnehmen werden. Inwiefern diesbezüglich und im Zusammenhang mit der N04 Neue Axenstrasse ein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht, wird nicht vorgebracht.

5.4.4.3 Das Ganzheitlichkeitsprinzip ist in Art. 8 USG verankert. Danach sind Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken zu beurteilen. Der damit festgelegte Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise berücksichtigt die Möglichkeit, dass unterschiedliche Umweltbelastungen erst durch ihr Zusammentreffen zu ernsthaften Beeinträchtigungen führen können. Möglich sind namentlich kumulative und synergistische Effekte, weshalb Einwirkungen auch auf ihr mögliches Zusammenwirken oder ihre denkbare mehrfache Wirkung in der Umwelt zu beurteilen sind. Einer Gesamtbetrachtung sind jedoch in vielen Fällen wissenschaftlich-technische Grenzen gesetzt (Urteile BGer 1C_685/2013 vom 6. März 2015 E. 6.3 und 1A.140/2003 vom 18. März 2004 E. 4.3). Nach GRIFFEL handelt es sich beim Ganzheitlichkeitsprinzip zudem um einen ungeschriebenen, mit dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung verwandten Verfassungsgrundsatz, der sich sowohl an den Gesetzgeber wie auch an die rechtsanwendenden Organe richtet und im Sinne eines Optimierungsgebots eine ganzheitliche Sichtweise, eine Harmonisierung divergierender öffentlicher und privater Interessen verlangt. Im Rahmen der Rechtsanwendung ergibt sich daraus eine generelle Verpflichtung zur umfassenden Interessenabwägung, sofern und soweit das positive Recht hierfür Raum lässt. Dies wiederum impliziert die Verpflichtung, den Sachverhalt sorgfältig und vollständig abzuklären, Kombinationswirkungen zu berücksichtigen und der Beurteilung den aktuellen Stand der technischen und naturwissenschaftlichen Erkenntnisse zugrunde zu legen (vgl. GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG EB, a.a.O., Rz. 2 zu Art. 8 USG). Die Beschwerdeführenden leiten daraus ab, dass die rechtsanwendenden Behörden bei der Planung, dem Bau und der Finanzierung grosser Infrastrukturprojekte deren grundsätzliche Vereinbarkeit mit dem Schutz der Umwelt im weiten Sinne und damit auch mit den wissenschaftlichen und rechtlichen Vorgaben des Klimaschutzes zu prüfen hätten. Wie bereits erwähnt, bezogen sich die rechtlichen Vorgaben des Klimaschutzes, wie sie im Zeitpunkt der Plangenehmigung bestanden, nicht auf Anlagen wie der vorliegenden. Aus Art. 8 USG können die Beschwerdeführenden somit ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.4.4.4 Schliesslich ist noch auf Folgendes hinzuweisen: Im Vorfeld zur gescheiterten Totalrevision des CO₂-Gesetzes war die Kommissionsmehrheit des Ständerats der Ansicht, dass das Kriterium des Klimaschutzes in der heutigen UVP fehlen würde (vgl. Votum *Müller*, AB 2019 S 893; Votum *Zanetti*, AB 2019 S 894; Votum *Luginbühl* AB 2019 S 894). Damit die Klimaverträglichkeit im Rahmen der UVP ebenfalls geprüft werden muss, schlug sie den neuen Artikel 17b vor:

Abs. 1

Bei der Errichtung oder Änderung von Anlagen, die nach Artikel 10a Umweltschutzgesetz der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen (UVP-pflichtige Anlagen), sind die Emissionen von Treibhausgasemissionen aus Bauvorleistungen und Bau so weit zu begrenzen als technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar.

Abs. 2

Der einer UVP-pflichtigen Anlage zuzurechnende Betrieb darf insgesamt zu keinen Treibhausgasemissionen führen (Klimaneutralität).

Der Artikel wurde in der Folge vom Ständerat in den Entwurf aufgenommen. Im Nationalrat wurde Art. 17b wieder herausgestrichen. Man erachtete das Instrument der Klimaverträglichkeitsprüfung als zu unklar und kaum umsetzbar (Votum *Müller-Altermatt*, AB 2020 N 781 und 805). Stattdessen wurde das Postulat 20.3001 «Klimatische Auswirkungen bei der UVP berücksichtigen» verabschiedet. Dieses beauftragt den Bundesrat, einen Bericht mit Vorschlägen zu unterbreiten, der aufzeigt, wie im Rahmen der UVP die positiven und negativen Auswirkungen auf das Klima berücksichtigt werden können (vgl. AB 2020 N 884). In der Folge sah der Ständerat ein, dass die technischen Details dieser Regelung noch nicht ausgefeilt waren und man das Ganze noch genauer studieren müsse (vgl. Votum *Zanetti*, AB 2020 S 647). Er folgte dem Beschluss des Nationalrats und strich die Bestimmung (vgl. AB 2020 S 651). Im Ergebnis hat der Gesetzgeber (vorerst) ausdrücklich darauf verzichtet, die Prüfung der Klimaauswirkungen einer Anlage im Rahmen einer UVP festzuschreiben. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich erst recht nicht, dies für das vorliegende Ausführungsprojekt (rückwirkend) zu verlangen.

5.5 Im Ergebnis ist es nicht zu beanstanden, dass die Klimaauswirkungen des Ausführungsprojekts nicht im Rahmen einer UVP untersucht worden sind.

6.

Als nächstes rügen die Beschwerdeführenden unzulässige Abweichungen des Ausführungsprojekts vom generellen Projekt.

6.1 Die Beschwerdeführenden bemängeln Abweichungen bei den festgelegten Etappierungen der Bauphasen, bei der offenen Strecke Ort sowie beim Anschluss Gumpisch.

6.1.1 Bezüglich den Etappierungen führen sie aus, dass es dem generellen Projekt widerspreche, zuerst den Bau der Tunnels (Etappen 1 und 3) und erst danach die Umgestaltung und Sanierung der heutigen Axenstrasse (Etappen 2 und 4) samt den FlaMas zu realisieren. Auch wenn Bauphasen bzw. deren Etappierungen nicht zwingender Bestandteil des generellen Projekts seien, würden sie durch deren Aufnahme in dessen Projektunterlagen zu dessen Bestandteil. Dies sei vorliegend der Fall. Danach müsse die Realisierung der 2. Etappe unmittelbar im Anschluss an die 1. Etappe erfolgen. Dieser «Basisentscheid» sei von grosser Bedeutung für Sisikon, erfolge doch damit die mit den FlaMas verbundene Entlastung mindestens fünf Jahre früher als nach dem Ausführungsprojekt. In den Akten fehle jede nachvollziehbare Begründung für die Abweichung von der im generellen Projekt vorgesehenen Etappierung.

6.1.2 Hinsichtlich der offenen Strecke Ort sei im generellen Projekt eine teilweise Überschneidung der N04 Neue Axenstrasse mit der bestehenden Axenstrasse geplant. Dies, weil auf der bestehenden Axenstrasse eine einspurige Streckenführung in Kombination mit einer Dosierstelle vorgesehen sei. Das Auflageprojekt sehe in Abweichung vom generellen Projekt die durchgehend zweispurige Führung der bestehenden Axenstrasse mit separatem Rad-/Gehweg unter vorläufigem Verzicht auf die Dosierung vor. Diese Änderung habe eine Verschiebung des Trassees der N04 Neue Axenstrasse bergwärts zur Folge. Die Vorinstanz habe die Änderung hinsichtlich der durchgehend zweispurigen Führung der bestehenden Axenstrasse jedoch von der Genehmigung ausgenommen und verlange unter Verweis auf das Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) eine Neuprojektierung in Berücksichtigung der Ziele des generellen Projekts, insbesondere unter Vermeidung einer Kapazitätserweiterung durch Reduktion der Leistungsfähigkeit der bestehenden Axenstrasse. Die ENHK beantrage für diesen Fall die Umsetzung der im generellen Projekt vorgesehenen Variante 1 (Schmalfahrbahn). Damit entfalle jedoch der Grund für die bergseitige Verschiebung der N04 Neue Axenstrasse im Ausführungsprojekt gegenüber dem generellen Projekt im Bereich der offenen Strecke Ort. Die Vorinstanz hätte deshalb das Auflageprojekt der N04 Neue Axenstrasse in diesem Bereich nicht genehmigen dürfen.

6.1.3 Sodann werde der Anschluss Gumpisch nicht mehr als höhengleich kreuzendes Bauwerk, sondern mit einem 426 m langen Ausfahrtstunnel geplant, welcher im generellen Projekt überhaupt nicht vorgesehen sei (Ausfahrtstunnel Gumpisch). Zudem werde der Übergang vom Südportal

des Sisikoner Tunnels zur Galerie Gumpisch um knapp 50 m nach Süden verschoben und damit der Tunnel entsprechend verlängert. Demzufolge werde auch die Galerie Gumpisch in der gegenüber dem generellen Projekt praktisch unveränderten Länge nach Süden verschoben. Weiter sei statt eines zweispurigen Tunnelportals des Sisikoner Tunnels mit einem Sperrstreifen in der Mitte neu ein Doppelportal für den Sisikoner Tunnel und den Ausfahrtstunnel geplant. Von Süden nach Norden würden in der Galerie Gumpisch die Spuren getauscht, in dem neu statt einer Linksabbiegespur eine Rechtsabbiegespur geplant sei, die dann in den Ausfahrtstunnel Gumpisch führe. Mit dem Ausfahrtstunnel Gumpisch werde die im generellen Projekt festgelegte Linienführung und insbesondere das im generellen Projekt höhengleich definierte Kreuzungsbauwerk grundlegend geändert. Diese massive Abweichung des Ausführungsprojekts vom generellen Projekt sei rechtsverletzend.

6.2 Die Vorinstanz, das ASTRA sowie die Beschwerdegegner entgegen dazu zusammengefasst Folgendes.

6.2.1 Was die Etappierung anbelange, so bilde diese keinen wesentlichen Bestandteil eines generellen Projekts. Abweichungen im Rahmen des Ausführungsprojekts seien deshalb zulässig. Im Übrigen umfasse das generelle Projekt zur N04 Neue Axenstrasse von vornherein nur die Etappen 1 und 3. Nur die Kosten der FlaMas seien Bestandteil davon. Damit sehe das Ausführungsprojekt zu Recht nur die bauliche Realisierung der beiden Etappen 1 und 3 vor. Eine unzulässige Abweichung bestehe nicht. Ohnehin würden die beiden Tunnels gleichzeitig gebaut statt nacheinander, so dass sich im Endeffekt an der terminlichen Umsetzung der FlaMas keine grösseren Änderungen ergäben.

6.2.2 Aus den Situationsplänen zur offenen Strecke im generellen Projekt wie auch im Ausführungsprojekt sei ersichtlich, dass die Linienführung der N04 Neue Axenstrasse identisch sei. Für die grundsätzliche bauliche Ausfertigung der N04 Neue Axenstrasse spiele die Ausgestaltung der alten Axenstrasse somit keine elementare Rolle.

6.2.3 Der Ausfahrtstunnel Gumpisch sei bereits im Rahmen des generellen Projekts aus verkehrssicherheitstechnischen Überlegungen als Option bzw. Alternative zur Diskussion gestanden. Bezeichnenderweise sei im generellen Projekt festgehalten, dass in der Phase des Ausführungsprojekts beim Anschluss Gumpisch das gewählte Anschlusskonzept für den Links-

abbieger von Süden in Richtung Sisikon (à Niveau oder niveaufrei) konkretisiert werden müsse. Die Umsetzung der projektierten Variante mit dem Ausfahrtstunnel Gumpisch stelle demnach keine unzulässige Abweichung zum generellen Projekt dar.

6.3 Das Gericht ist je nach Art der gegen das Ausführungsprojekt erhobenen Einwendungen gehalten, im Einzelfall anhand der massgeblichen Vorschriften (Art. 12 f. und 19 f. NSG, Art. 12-15 NSV), des Wortlauts des bundesrätlichen Genehmigungsbeschlusses und der diesem zugrundeliegenden Akten und Pläne zu untersuchen, was konkret Inhalt des generellen Projektes ist. Eine solche Prüfung ist mitunter auf die Rüge hin erforderlich, das Ausführungsprojekt sehe Bauwerke vor, die im generellen Projekt enthalten sein müssten, aber nicht enthalten seien, oder, das Ausführungsprojekt sei derart erweitert worden, dass es vom generellen Projekt nicht mehr gedeckt sei (vgl. BGE 118 Ib 206 E. 9a). Das generelle Projekt muss die Linienführung, einschliesslich der ober- und unterirdischen Strassenführung, die Anschlussstellen mit den Zu- und Wegfahrten, die Kreuzungsbauwerke und die Anzahl Fahrspuren enthalten (Art. 12 NSG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 NSV). In erster Linie bilden diese Bestandteile Objekt des bundesrätlichen Genehmigungsbeschlusses, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist (vgl. BGE 118 Ib 206 E. 9b.aa; Urteil BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 36.5). *Darzustellen* sind die *wesentlichen Züge* des generellen Projekts (Urteil BGer 1E.5/2000 vom 25. April 2001 E. 6a [Hervorhebungen nicht im Original]). Das generelle Projekt ist so auszuarbeiten und im Bereinigungsverfahren derart festzulegen, dass keine wesentlichen Verschiebungen und Änderungen mehr zu erwarten sind. Kleinere Abweichungen hingegen sind nicht ausgeschlossen (vgl. Art. 10 Abs. 2 NSV; Urteil 1E.5/2000 E. 6a; grundlegend BGE 118 Ib 206 E. 8b; BVGE 2016/13 E. 3.4.1). Die Wesentlichkeit einer Abweichung vom generellen Projekt beurteilt sich im Allgemeinen anhand eines Vergleichs der in den verschiedenen Projektierungsstufen vorgesehenen Varianten. Dabei ist auch zu beachten, ob die Variante im generellen Projekt bewusst gewählt wurde oder ob es sich dabei lediglich um eine von verschiedenen denkbaren Varianten handelt (BVGE 2016/13 E. 3.4.1). Zudem wäre es stossend und nicht im Sinne des Gesetz- und Verordnungsgebers, wenn allenfalls gezeigte Verbesserungen, die sich im Laufe einer grossen Zeitspanne seit der Genehmigung des generellen Projekts ergeben, von vornherein nicht zu berücksichtigen wären bzw. stets eine Anpassung des generellen Projekts bedürften (vgl. BVGE 2016/13 E. 3.4.2).

6.4

6.4.1 Im Antrag des UVEK an den Bundesrat vom 29. Dezember 2008 betreffend die Genehmigung des generellen Projekts wird einleitend das Gesamtvorhaben mit den vier Etappen beschrieben:

1. Etappe: Der Sisikoner Tunnel (4443m) von Ort nach Gumpisch soll 2011 bis 2017 gebaut werden.
2. Etappe: Sanierung und Umgestaltung der alten Axenstrasse zwischen Ort und Sisikon inkl. Ortsdurchfahrt soll ab 2018 nach der Inbetriebnahme erfolgen.
3. Etappe: Der Morschacher Tunnel (2861 m) von Ingenbohl nach Ort soll 2018 bis 2025 gebaut werden.
4. Etappe: Instandsetzung des Mositunnels bei Brunnen und die Sanierung und Umgestaltung der bestehenden Axenstrasse zwischen Brunnen und Ort, soll ab 2025 nach der Inbetriebnahme erfolgen.

Anschliessend wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Etappen 2 und 4 *nicht* Bestandteil des generellen Projektes seien. Im Bundesratsbeschluss vom 28. Januar 2009 wird denn auch nur das generelle Projekt genehmigt und nicht das Gesamtvorhaben. Dass der Bundesrat damit gleichwohl die Ausführung der Etappen 2 und 4 im Sinne eines verbindlichen Bauprogramms festlegen wollte, ist den bundesrätlichen Antragsunterlagen nicht zu entnehmen. Daran vermag auch der Umstand, dass dieses Bauprogramm in den von den Beschwerdeführenden zitierten Projektunterlagen («Nutzungsziele Bauherr vom 11. Juni 2003»; «Nutzungsvereinbarung vom 14. August 2003»; «Technischen Bericht zum Generellen Projekt vom 27. April 2007»; «Zusammenfassender Bericht zum Generellen Projekt vom 27. April 2007») mehrmals erwähnt wird, nichts zu ändern. Bezeichnenderweise sind die Etappen 2 und 4 im Plan «Bauphasen und generelles Bauprogramm», welcher das entscheidende Dokument betreffend das Bauprogramm in den Projektunterlagen zum generellen Projekt bilden dürfte, nicht verzeichnet. Insofern kann von vornherein kein Verstoß gegen das generelle Projekt vorliegen, wenn die Etappe 3 der Etappe 2 vorgezogen wird. Unbesehen davon, ist es äusserst fraglich, ob ein Bauprogramm überhaupt verbindlicher Bestandteil eines generellen Projekts bilden kann, zumal die gesetzlichen Grundlagen und die Rechtsprechung eher darauf schliessen lassen, dass damit die eigentlichen Bauwerke gemeint sind (vgl. oben E. 6.3).

Und selbst wenn die Etappen 2 und 4 Bestandteil des generellen Projekts bilden würden, wäre im Bauprogramm des Ausführungsprojekts keine unzulässige Änderung zu sehen. Der Planbeilage g2 zum Ausführungsprojekt lässt sich entnehmen, dass der Bau des Morschacher und des Sisikoner Tunnels in etwa gleichzeitig beginnen wird. Für den Morschacher Tunnel wird mit einer Bauzeit von 6.75 Jahren, für den Sisikoner Tunnel mit einer von 7.5 Jahren gerechnet. Die Inbetriebsetzungsphase ist für beide Tunnels am Ende des 8. Jahres bzw. am Anfang des 9. Jahres vorgesehen. Insofern ändert sich am effektiven Zeitpunkt der Inangriffnahme der Etappe 2 nichts. Der Unterschied ist bloss, dass zu jener Zeit Etappe 3 ebenfalls bereits realisiert ist. Es trifft zwar zu, dass sich gemäss technischem Bericht die Gesamtbauzeit je nach Beginn der Bauarbeiten für den Morschacher Tunnel um wenige Monate verkürzt oder bis einige Jahre verlängert. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Entlastung von Sisikon zwar ein wichtiges, aber nicht das einzige Projektziel des Gesamtvorhabens ist (vgl. oben Bst. A). Zudem lässt sich die effektive Bauzeit bei solchen Werken nie exakt voraussagen. So ist es nicht ausgeschlossen, dass auch beim Bau des Sisikoner Tunnels Probleme auftreten könnten (geologische Verhältnisse, Naturereignisse, fehlendes Baumaterial aufgrund von Liefer-schwierigkeiten etc.) und sich dessen Bauzeit dadurch verlängert. Es wäre vor diesem Hintergrund widersinnig, mit dem Bau des Morschacher Tunnels zuzuwarten, wenn nichts dagegen spricht.

6.4.2 Gemäss dem technischen Bericht zum Ausführungsprojekt wurde die Linienführung im Bereich Ort gegenüber dem generellen Projekt in Lage und Höhe derart optimiert, damit der *SBB Fronalptunnel* vom Morschacher und vom Sisikoner Tunnel mit einem bautechnisch minimal benötigten Abstand von rund 4.3 m überquert werden kann. Der Vergleich zwischen dem Situationsplan F1 des generellen Projekts mit der Planbeilage b6 des Ausführungsprojekts zeigt, dass diese Änderungen kaum ersichtlich sind. Wie im generellen Projekt verbindet die N04 Neue Axenstrasse im Bereich Ort den Morschacher mit dem Sisikoner Tunnel mit einer leichten Krümmung. Eine wesentliche Änderung ist darin nicht zu sehen. Ausserdem ist nicht nachvollziehbar, inwiefern aufgrund der im Ausführungsprojekt erarbeiteten FlaMas das Trassees der N04 Neue Axenstrasse bergwärts hätte verschoben werden müssen. Weder den Plänen noch den Stellen des Technischen Berichts zum Ausführungsprojekt, auf welche die Beschwerdeführenden verweisen, lässt sich ein solcher Konnex entnehmen. Und selbst wenn, wäre in der Verschiebung des Trassees um ein paar Meter keine wesentliche Änderung zu sehen.

6.4.3 Gemäss der Planbeilage H1 des generellen Projekts, welche die Strecke zwischen dem Sisikoner Tunnel und dem bestehenden Tunnel Gumpisch umfasst, ist vor dem Sisikoner Tunnel ein Linksabbieger à Niveau nach Sisikon vorgesehen. Nach dem zusammenfassenden Bericht zum generellen Projekt seien gegen Schluss des Projekts Bedenken betreffend die Verkehrssicherheit aufgetreten. Die darauf in Auftrag gegebene Sicherheitsanalyse sei zum Schluss gekommen, dass zwar mit einem Linksabbiegeverbot für Lastwagen die Sicherheit verbessert würde, aber eine niveaufreie Lösung zur Erhöhung der Sicherheit vorzuziehen sei. In der Folge wurde ein Ergänzungsbericht ausgearbeitet, welcher die Lösung eines niveaufreien Anschlusses in der Form eines 430 m langen Zufahrtstunnels aufzeigt. Eine Abbildung davon befindet sich im zusammenfassenden Bericht zum generellen Bericht. Im letzteren wird im Kapitel zum Ausführungsprojekt darauf hingewiesen, dass es offene Punkte gebe, die in der nächsten Phase geklärt bzw. entschieden werden müssten. In der darauf folgenden Liste findet sich der Punkt «*Gewähltes Anschlusskonzept für den Linksabbieger von Süden in Richtung Sisikon (à Niveau oder niveaufrei) konkretisieren*». Der Bundesrat hat somit im Wissen, dass der in den Plänen vorgesehene Linksabbieger noch nicht definitiv ist und durch einen Zufahrtstunnel ersetzt werden könnte, genehmigt.

Planbeilage b15 des Ausführungsprojekts zeigt, dass sich der darin verzeichnete Zufahrtstunnel mit dem abgebildeten im zusammenfassenden Bericht zum generellen Bericht bezüglich Länge und Länge deckt. Die Beschwerdegegner haben sich somit für eine vom Bundesrat genehmigte Variante entschieden, was nicht gegen das generelle Projekt verstösst (vgl. oben E. 6.3). Die Verschiebung der Galerie Gumpisch um 50 m nach Süden, die damit einhergehende Verlängerung des Sisikoner Tunnels, der Bau eines Doppelportals sowie die neue Spurenführung sind die logische Folgen dieses Variantenentscheids und daher nicht zu beanstanden.

6.5 Zusammengefasst verstösst das Ausführungsprojekt nicht gegen das generelle Projekt. Die diesbezüglichen Rügen erweisen sich – soweit sie überhaupt zulässig sind (vgl. oben E. 1.5) – als unbegründet.

7.

Alsdann bemängeln die Beschwerdeführenden eine fehlende Koordination der N04 Neue Axenstrasse mit der NEAT.

7.1 Die Beschwerdeführenden machen im Wesentlichen geltend, dass die Vorinstanz die Koordination unter Verweis auf die Sach- und Richtpläne als

gewährleistet erachte. Letztere würden jedoch aus der Zeit nach der Auflage des Ausführungsprojekts stammen. Der blosser Verweis auf nicht koordinierte Inhalte von verschiedenen Sach- und Richtplänen ersetze die Prüfung, ob zwei so grosse Infrastrukturvorhaben formell und materiell hinreichend koordiniert seien, nicht. Im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, sei die neue Linienführung des Urmibergtunnels mit Süd-Portal in Felderboden als *Festsetzung* und die neue Linienführung im Felderboden mit Anbindung an die Stammlinie Brunnen - Schwyz im Felderboden als *Zwischenergebnis* aufgeführt. In der Beschreibung des Vorhabens heisse es dazu «Die Linienführung erfordert in diesem Abschnitt eine Verlegung der Autobahn N4 (Axen), sodass die beiden Verkehrsträger gebündelt werden und eine Abkreuzung in der Ebene vermieden werden kann.». Im Sachplan Verkehr, Teil Programm, sei der Stand der Koordination betreffend die N04 Neue Axenstrasse auf dem Stand einer Vororientierung. Es treffe daher nicht zu, dass das Strassenbauvorhaben mit dem Programmteil des Sachplans Verkehr abgestimmt sei. Auch das neue Objektblatt des Sachplans Verkehrs, Teil Infrastruktur Strasse OB 10.1 Axen vom 27. Juni 2018 beseitige den inhaltlichen Widerspruch zwischen den Plänen für Schiene und Strassen nicht. Der Stand der Koordination sei darin als *Festsetzung* angegeben. Eine Festsetzung zeige jedoch gemäss der Legaldefinition von Art. 5 Abs. 2 Bst. a der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1), wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt seien. Davon könne jedoch keine Rede sein, wenn die Koordination erst noch erfolgen müsse. Die fehlende Koordination zeige sich auch darin, dass für das Projekt N04 Neue Axenstrasse – wie auch für die heutige Axenstrasse – nördlich des Morschacher Tunnels bzw. des Mositunnels im Felderboden nur die üblichen Baulinien von je 25 m ab Strassenachse festgelegt worden seien. Eine planungsrechtliche Sicherung der später notwendigen Verschiebung der Axenstrasse in diesem Bereich mit den dafür notwendigen Baulinien fehle. Zusammengefasst sei weder eine formelle noch eine materielle Koordination erfolgt. Die N04 Neue Axenstrasse werde vielmehr im vollen Bewusstsein geplant und gebaut, dass sie unter Umständen schon nach vergleichsweise wenigen Jahren der NEAT weichen und deshalb verlegt werden müsse. Die damit verbundenen Kosten seien offenbar nicht auch nur annäherungsweise geschätzt, geschweige genauer abgeklärt worden. Gemäss Kostenvoranschlag werde für das «Trasse Anschluss Ingenbohl» mit Kosten von gegen 24 Mio. Franken gerechnet. Eine Verlegung bedeute Rück- und Neubau. Die heutigen Baukosten und die späteren Rückbaukosten dürften zusammen somit zwischen 30 Mio. und 40 Mio. Franken liegen. Diese vielen Millionen würden mangels rechtzeitiger Koordination «in den Sand gesetzt».

7.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass sich bereits das generelle Projekt zur kombinierten Linienführung Strasse und Schiene im Felderboden geäussert habe. Gemäss der Zusammenfassung der Ämterkonsultation, die dem Bundesratsantrag zum generellen Projekt beigelegt habe, würden die Projekte zur N04 Neue Axenstrasse und zur NEAT als aufeinander abgestimmt bezeichnet. Sie teile die Sicht des ARE, wonach die Abstimmung dieser Projekte nach dem jeweiligen Verfahrensstand zu beurteilen sei. Dies sei vorliegend erfolgt. Es könne nicht verlangt werden, dass ein voraussichtliches Eisenbahnprojekt, das eine mehrjährige Planungsphase erfordere und (noch) nicht über die notwendigen Kredite verfüge, im Verlaufe eines Nationalstrassenprojekts derart konkretisiert werden müsse, dass vollständige und detaillierte Klarheit herrsche. Es sei vielmehr hinreichend, wenn – wie dies hier erfolgt sei – die (voraussichtlichen) Korridore der beiden Verkehrsträger aufeinander abgestimmt worden seien. Nicht entscheidend sei, ob sich daraus Konflikte ergäben. Vielmehr seien solche Konflikte offen zu legen und die jeweiligen Entscheide hätten in Kenntnis der Konflikte zu erfolgen. Im Übrigen sei es unzutreffend, wenn die Beschwerdeführenden geltend machten, mittels Nationalstrassenbaulinien hätte die allfällige Verschiebung der Axenstrasse gesichert werden müssen. Zur Sicherung des notwendigen Raums für künftige Projekte dienten einzig die Projektierungszonen. Es werde zu gegebener Zeit zu entscheiden sein, wann und ob allenfalls Projektierungszonen zu erlassen seien. Die Beschwerdegegner pflichten der Vorinstanz bei und ergänzen, dass der Bau der NEAT II erst in 30 bis 50 Jahren zu erwarten sei.

7.3 Das ASTRA ergänzt, dass sich in der Planbeilage b1 des Ausführungsprojekts die Nationalstrasse und die geplante Linienführung der Bahn überlappten. Dies sei bewusst so vorgenommen worden, nachdem dadurch mehrere hundert Meter bestehende Nationalstrasse inkl. Anschluss Brunnen im Projekt N04 Neue Axenstrasse integriert und im Sinne der Nachhaltigkeit weiter genutzt werden könnten. Dadurch entfielen Landerwerbe, Enteignungen und teure Vorinvestitionen (Verschiebung eines Vollanschlusses) für die Rücksichtnahme eines zurzeit noch nicht baureifen Vorhabens, das zurzeit lediglich als horizontale Linienführung vorliege und zudem es sowohl für den Bau als auch für dessen Finanzierung eines Bundesbeschlusses bedürfe. Die Unsicherheit des NEAT Zubringers und dessen fehlende Baureife sei keine geeignete Grundlage für teure Vorinvestitionen mit grossem, heute nicht im Detail nachweisbarem Landbedarf. Die Koordination zwischen Bahn und Nationalstrasse habe schon lange auf der Stufe Richtplan des Kantons Schwyz sowie dem Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, stattgefunden.

7.4 Das ARE weist darauf hin, dass sich die räumliche Koordination von Bundesvorhaben im Rahmen der Plangenehmigung grundsätzlich auf die Festlegungen in den Sachplänen und den kantonalen Richtplänen stütze. Die Festlegungen des Sachplans Verkehr, Teil Programm seien aber teilweise veraltet, so auch in Bezug auf die N04 Neue Axenstrasse. Dieses Dokument erfahre zurzeit eine umfassende Überarbeitung, wobei es inskünftig nur noch koordinierende Aussagen enthalten solle. Demgegenüber seien die räumlich-konkreten Festlegungen in Objektblättern des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur aufzunehmen, was bislang noch nicht abschliessend erfolgt sei. Dies erkläre, weshalb zur N04 Neue Axenstrasse noch kein Objektblatt bestehe. Im Zeitpunkt der Plangenehmigung sei die N04 Neue Axenstrasse lediglich als «Vororientierung» im Sachplan Verkehr, Teil Programm aufgeführt gewesen. Die zeitliche Verzögerung bedeute indes nicht, dass keine räumliche Koordination für Vorhaben erfolgt sei, deren Planung weit fortgeschritten sei. Die infrage stehenden Bahn- und Strassenvorhaben seien im Rahmen der Planungsstudie «Felderboden» ausgearbeitet worden. Das darauf abgestützte generelle Projekt zur neuen Linienführung der N04 sei vom Bundesrat genehmigt worden. Daher habe der Bundesrat am 18. Dezember 2008 die im Richtplan des Kantons Schwyz festgesetzte Anpassung der NEAT-Linienführung im Felderboden genehmigt. Weiter sei das Ergebnis dieser Planung in die abgeschlossene Projektierung des Vorprojekts Uri Berg lang-Axen eingeflossen. Im Sachplan Verkehr werde denn auch ausdrücklich festgehalten, dass für die neue Linienführung des Axentunnels mit neuem Standort des Nordportals die Planungsstudie Felderboden und der Beschluss des Bundesrates zum generellen Projekt der N04 berücksichtigt worden seien. Zwischen den besagten Vorhaben sei somit ein hinreichender Koordinationsprozess durchgeführt worden und es liege eine genügende räumliche Koordination vor.

7.5

7.5.1 Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab (vgl. Art. 13 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG, SR 700]). In den Konzepten und Sachplänen zeigt der Bund, wie er von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will, namentlich welche Sachziele er verfolgt und wie er diese aufeinander und mit den Raumordnungszielen abstimmt (Art. 14 Abs. 2 Bst. a RPV) und nach welchen Prioritäten, wie und mit welchen Mitteln die Aufgaben des Bundes räumlich umgesetzt werden sollen (Bst. b). Sachpläne enthalten zudem

räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden (Art. 14 Abs. 3 RPV). Während beim Konzept die Auseinandersetzung mit Grundsätzen und Strategien im Vordergrund steht, stimmt der Sachplan konkret Bundesaufgaben aufeinander ab. Letztere enthalten klare Handlungsanweisungen für die Erfüllung einer Bundesaufgabe mit örtlichen und zeitlichen Zuweisungen. Der Bund muss in den Sachplänen den nachgeordneten Planungs- und Bewilligungsbehörden möglichst viel Handlungsspielraum lassen (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG). Je nach Planungsgegenstand ist es angezeigt, die einzelnen Festlegungen und Vorgaben in Objektblättern festzuhalten (zum Ganzen JEANNERAT/BÜHLMANN, in Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019 [nachfolgend: PK RPG], Rz. 22 ff. zu Art. 13 RPG).

7.5.2 Räumlich konkrete Aussagen sind nicht nur im Text, sondern auch kartografisch darzustellen (Art. 15 Abs. 1 RPV). Text und Karten enthalten verbindliche Festlegungen, die nach Festsetzungen, Zwischenergebnissen und Vororientierungen (Art. 5 Abs. 2 RPV) gegliedert werden können, sowie allenfalls weitere Informationen. Sie geben zudem Aufschluss über die zum Verständnis der Festlegungen erforderlichen räumlichen und sachlichen Zusammenhänge (Ausgangslage; vgl. Art. 15 Abs. 2 RPV). Festsetzungen zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Art. 5 Abs. 2 Bst. a RPV), Zwischenergebnisse, welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Bst. b) und Vororientierungen, welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Bst. c).

7.5.3 Ein politisch abgesicherter Sachplan ist für raumwirksame Vorhaben des Bundes unumgänglich (vgl. BGE 115 Ib 131 E. 5e). Wichtige Interessenabwägungen und Ermessensentscheide müssen bereits auf Stufe Sachplan von den Sachplanbehörden getroffen und nicht erst in den darauf aufbauenden (Plan-)Genehmigungsverfahren vorgenommen werden (BVGE 2011/19 E. 30.7.4). Das Sachplanerfordernis will gerade sicherstellen, dass die gebotene Interessenabwägung auf Stufe Bundesrat erfolgt, der über die erforderliche Distanz verfügt und befähigt ist, die Interessen auf übergeordneter Stufe in einer Gesamtschau abzuwägen, während die Fachbehörden dazu neigen, ihre fachspezifischen Interessen in den Vordergrund zu stellen (BGE 139 II 499 E. 4.2 und 128 II 1 E. 3d). Vorhaben

sind deshalb grundsätzlich im Sachplan festzusetzen, bevor ein Plangenehmigungsgesuch eingereicht wird (JEANNERAT/BÜHLMANN, PK RPG, a.a.O. Rz. 91 zu Art. 13 RPG). Dabei genehmigt der Bundesrat entsprechende Anpassungen kantonaler Richtpläne wenn möglich gleichzeitig mit der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplans (vgl. Art. 21 Abs. 3 RPV). Eine Plangenehmigung kann vom Gericht aufgehoben werden, wenn für das betreffende Vorhaben vorgängig keine Sachplanung des Bundes durchgeführt worden ist, die das Bundesrecht erfordert. Aus prozessökonomischen Gründen kann jedoch darauf verzichtet werden. Es wäre nicht zielführend, ein mehrjähriges Plangenehmigungsverfahren aufzuheben, nur weil vorgängig kein Sachplan verabschiedet oder angepasst worden ist und davon auszugehen ist, dass sich durch einen solchen Planungsschritt am strittigen Vorhaben materiell nichts ändert. Diesfalls ist allerdings sicherzustellen, dass mit dem Plangenehmigungsverfahren eine gleichwertige Planungsqualität garantiert wird (JEANNERAT/BÜHLMANN, PK RPG, a.a.O. Rz. 71 ff. zu Art. 13 RPG; Urteil BGer 1C_129/2012 vom 12. November 2012 E. 5.6.2 und 5.7). Ebenfalls nicht ausgeschlossen ist, dass das Verfahren zur Sachplananpassung für ein bestimmtes Vorhaben parallel zur Plangenehmigung durchgeführt wird. Ein sachplanrelevantes Verfahren darf in diesem Fall jedoch erst nach der Verabschiedung des Sachplans genehmigt werden (Urteil BVGer A-5200/2013 vom 19. November 2014 E. 6.3.2; Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591, 2619).

7.6

7.6.1 Beim Felderboden handelt es sich um einen offenen Talkessel zwischen Ingenbohl und Ibach (vgl. map.geo.admin.ch), durch welche die N04 und als Bestandteil der NEAT II einst die künftige Neubaustrecke zum Gotthard führen soll. Letztere soll von Norden durch den neu zu bauenden Urnibergtunnel herkommend den Felderboden überqueren und dann durch den neuen Axentunnel Richtung Süden weiterführen. Gemäss technischem Bericht zum generellen Projekt erhielt der Kanton Schwyz den Auftrag, zusammen mit dem BAV und dem ASTRA die «Planungsstudie Felderboden» zu erstellen. Darin sollten verschiedene Varianten für eine kombinierte Linienführung von Strasse und Schiene untersucht werden. Die Planungsstudie wurde in den Jahren 2003/2004 durchgeführt.

7.6.2 In der Folge wurde in der Detailkarte A vom 26. April 2006 des Sachplans Verkehr, Teil Programm, die N04 Neue Axenstrasse als Vororientierung vermerkt. Zudem ist unbestritten, dass im Richtplan 2004 des Kantons Schwyz die N04 Neue Axenstrasse (Morschacher- und Sisikonertunnel sowie Umfahrung Ort) und der NEAT-Zubringer beim Felderboden in der Richtplankarte als «Ausgangslage» abgebildet worden ist. Der Richtplan wurde vom Bundesrat am 20. Oktober 2004 genehmigt. Vor diesem Hintergrund legte der damalige Vorsteher des UVEK in seinem Antrag vom 29. Dezember 2008 betreffend die Genehmigung des generellen Projekts zuhanden des Bundesrats dar, dass die Lage des Nordportals des N04 Morschacher Tunnels bewusst so gewählt worden sei, damit künftig für den Ausbau von NEAT und N04 im Felderboden keine Lösungen präjudiziert oder verunmöglicht würden. Ab dem Nordportal (in Richtung Norden) werde auf möglichst kurzem Weg die Verbindung an das bestehende N04 Trasse gesucht. Dabei werde keine Vorinvestition für eine Verschiebung des N04 Trassees im Felderboden getätigt. Eine Verschiebung des N04 Trassees im Felderboden sei erst zusammen mit dem Bau einer NEAT II Linienführung vorgesehen. In den Plänen zum generellen Projekt ist denn auch die Position der Portale für den «Axentunnel» der NEAT II verzeichnet.

7.6.3 In der Folge wurde unter anderem das Objektblatt 7.1 Rigi des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene erstellt. Vor der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs wurde dieses mit Beschluss des Bundesrats vom 30. April 2014 angepasst (vgl. Beschluss des Bundesrats vom 30. April 2014, Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene [SIS], Anpassungen und Ergänzungen, BBI 2014 3533). Im Objektblatt 7.1 Rigi (abrufbar unter: https://www.nw.ch/_docn/44419/objektblatter_anhoerung.pdf [besucht am 01.07.2022]) werden im Wesentlichen als *Festsetzungen* die neue Linienführung des Urmibergtunnels (Westumfahrung Arth Goldau) mit Portalen in Harmettlen (Nord) und in Felderboden (Süd), das Nordportal des Axentunnels im Raum Ingenbohl sowie die neue Linienführung des Axentunnels definiert. Weiter wird dargelegt, dass ab dem Südportal des Urmibergtunnels die Querung des Felderbodens ebenerdig bis zum Nordportal des Axentunnels erfolgen solle. Dieser Punkt wurde als Zwischenergebnis festgehalten. Ferner ist darin vermerkt, dass die Linienführung in diesem Abschnitt eine Verlegung N04 (Axen) erfordere, sodass die beiden Verkehrsträger gebündelt werden und eine Abkreuzung in der Ebene vermieden werden könne. Diese «Verschiebung der Nationalstrasse in Ingenbohl» wurde wiederum als Festsetzung statuiert.

7.6.4 Am 16. März 2015 erfolgte eine erneute Anpassung des Objektblatts (neu Objektblatt 10.1 Rigi; vgl. Stellungnahme des Bundesrats vom 13.05.2015 auf die Interpellation Rytz, 15.3275, Behindert das Projekt N4, «Neue Axenstrasse», den neuen Neat-Zubringer am Axen?). Diese waren von untergeordneter, redaktioneller Natur (vgl. www.bav.admin.ch > Publikationen > Vernehmlassungen > abgeschlossene Verfahren > Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, Anpassungen und Ergänzungen 2021 > OB 10.1 Rigi [abgerufen am 01.07.2022]). Sodann genehmigte der Bundesrat am 27. Juni 2018 die Erstauflage des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN), welcher das Objektblatt 10.1 Axen enthält (vgl. Beschluss des Bundesrats vom 27. Juni 2018, Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse [SIN], BBl 2018 7316). Die Netzfertigstellung N04 Neue Axenstrasse Anschluss Brunnen - Kantonsgrenze SZ/UR - Gumpisch (Morschacher- und Sisikoner Tunnel) ist darin als Festsetzung definiert. Auf der Karte ist sowohl der Verlauf der N04 Neue Axenstrasse als auch die Lage des Axentunnels ersichtlich (abrufbar unter www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Strategie und Planung > Konzepte und Sachpläne > Sachpläne des Bundes > Verkehr > Teil Infrastruktur Strasse [abgerufen am 01.07.2022]). In der Zwischenzeit nahm die N04 Neue Axenstrasse mit den Anpassungen vom 26. Januar 2022 ebenfalls Eingang in die Karte des Objektblatts Rigi 10.1 (vgl. www.bav.admin.ch > Allgemeine Themen > Fachthemen > Räumliche Abstimmung > Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene (SIS) > Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene.pdf, S. 258). Der Stand der Beschlussfassung im Vergleich zum Objektblatt Rigi 10.1 vom 16. März 2015 ist unverändert.

7.6.5 Zusammengefasst war sich der Bundesrat bewusst, dass die N04 Neue Axenstrasse mit der einstigen NEAT II-Strecke im Felderboden koordiniert werden musste. Davon zeugt die Studie Planungsstudie Felderboden, die er in Auftrag gab (vgl. oben E. 7.6.1). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse flossen nicht nur in das generelle Projekt, sondern noch vor der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs am 8. September 2014 in die Planungsinstrumente des Bundes ein. Insbesondere im Objektblatt Rigi 7.1. vom 30. April 2014 war die Linienführung der NEAT II bereits soweit mit der Nationalstrasse N04 koordiniert, dass sie sich nicht gegenseitig präjudizierten. Dass der Verlauf der Bahnlinie erst als Zwischenergebnis festgehalten war, ist nicht zu beanstanden. Zu jenem Zeitpunkt war das Projekt, für deren Bau und Finanzierung ein Bundesbeschluss notwendig ist, aus Kostengründen zurückgestellt worden (vgl. Objektblatt 10.1 Rigi, S. 257). Wann dieses Projekt realisiert würde, war nicht sicher. Auch heute noch besteht diesbezüglich keine Klarheit, zumal diese Strecke selbst im

aktuellsten Ausbauprogramm nicht berücksichtigt wurde (vgl. dazu Bundesbeschluss über den Ausbauschritt 2035 für die Eisenbahninfrastruktur vom 21. Juni 2019, BBl 2019 4555). Aufgrund dieser Unsicherheit erschien bzw. erscheint es auch heute nicht zwingend, die N04 Neue Axenstrasse bereits mit dem Verlauf der zukünftigen Bahnlinie auf dem Felderboden noch näher zu koordinieren. Dass die N04 Neue Axenstrasse dereinst mit den entsprechenden Kostenfolgen verschoben werden könnte, war dem Bundesrat bewusst. Diesen Ermessensspielraum gilt es zu respektieren (vgl. BGE 139 II 499 E. 4.1). Zwar war vor der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs die diesbezügliche strassenseitige Sachplanung noch nicht gleich fortgeschritten wie bei der Schiene (vgl. oben E. 7.6.2), was mit der allgemeinen Verzögerung bei der Erarbeitung der Sachpläne gemäss Art. 13 RPG zusammenhängen dürfte. Im Zusammenspiel mit dem Objektblatt 7.1 Rigi war die Koordination jedoch ausreichend gewährleistet; der Bundesrat hatte als Genehmigungsbehörde des Objektblatts 7.1, der Detailkarte A sowie des Schwyzer Richtplans die Koordination dieser Projekte im Blick. Und selbst bei gegenteiliger Ansicht wäre die strassenseitige Koordination frühestens mit der Genehmigung des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse (SIN) vom 27. Juni 2018 und des Objektblatts 10.1 Rigi vom 16. März 2015 noch vor der Erteilung der Plangenehmigung erfolgt. Eine Aufhebung der Plangenehmigung zwecks Anpassung der Sachpläne würde sich daher und auch mit Blick auf die neusten Anpassungen des Objektblatts Rigi 10.1 von vornherein nicht rechtfertigen. Nachdem eine genügende Koordination zwischen diesen beiden Projekten besteht, ist nicht einzusehen, weshalb bereits heute, Jahrzehnte davor, die konkreten Baulinien für die Verschiebung der Axenstrasse, die noch nicht einmal feststeht, festgesetzt werden müssten. Damit erweist sich die Rüge in diesem Punkt ebenfalls als unbegründet.

8.

Anschliessend beanstanden die Beschwerdeführenden diverse Eingriffe in nationale Naturschutzobjekte.

8.1 Zum besseren Verständnis dieser Beanstandungen ist vorab die Ausgangslage darzulegen. Jener Teil der N04 Neue Axenstrasse, der zum Nordportal des Morschacher Tunnels führt (Anschluss Ingenbohl), soll zwischen dem Flachmoorobjekt Nr. 2907 Ingenbohl, das sich mit dem ortsfesten Amphibienlaichgebiet-Objekt Nr. SZ 77 Klosterried Ingenbohl überlagert, und dem Amphibienlaichgebiet-Objekt Nr. SZ 153 Unterschönenbuch zu liegen kommen. Letzteres ist ein Wanderobjekt im Sinne von Art. 3 der

Verordnung über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (AlgV; SR 451.34). Die aktuelle Axenstrasse, die ebenfalls zwischen diesen Objekten liegt, befindet sich westlich der projektierten N04 Neue Axenstrasse. Sie bildet die Grenze des Flachmoors Nr. 2907 und des Amphibienlaichgebiets Nr. SZ 77. Anlässlich der Einspracheverhandlung vom 16. Mai 2018 wurde beschlossen, ein Fachgutachten in Auftrag zu geben, welches die Folgen des Ausführungsprojekts auf die Flachmoorsituation abklären soll. Dieses wurde durch die UTAS AG erstellt (Fachgutachten «Klosterried Ingenbohl, Flachmoor Nr. 2907 / Potenzielle Gefährdungen durch N4-Projekt» vom 13. November 2018 [nachfolgend: Fachgutachten]).

8.2 In diesem Zusammenhang rügen die Beschwerdeführenden, dass die Auswirkungen des Anschlusses Ingenbohl auf die Fauna des Flachmoors nicht untersucht worden seien.

8.2.1 Sie führen aus, dass sich das Fachgutachten nirgends zur Tierwelt äussere. Dabei zeige die mit ihrer Eingabe vom 22. Januar 2019 eingereichte Beilage 1 (Ergänzungsbericht Fauna zum Projekt Strasse Uster West der Fachstelle Naturschutz des Kantons Zürich vom 3. Juni 2013 [nachfolgend Ergänzungsbericht]) anhand der Fachliteratur ganz grundsätzlich und allgemeingültig die weiträumigen Auswirkungen einer Strasse auf die Fauna und damit die Notwendigkeit entsprechender Abklärungen auf. In diesem Themenbereich seien insbesondere die projektbedingten Veränderungen der Lebensräume, die Erhöhung der Mortalität und die Störungen durch Emissionen usw. auf die verschiedenen vorkommenden Arten zu untersuchen. Relevant sei zudem die Frage nach der Ausscheidung ausreichender ökologischer (faunistischer) Pufferzonen, welche im Gutachten nicht beantwortet werde. Nachdem keine Pufferzonen ausgeschieden worden seien, sei zumindest deren projektspezifische Bestimmung und Festlegung rechtlich zwingend. Weiter genüge es wegen des absoluten Moorschutzes nicht, wenn die durch die bestehende Strasse bereits gegebene Beeinträchtigung durch entsprechende Beeinträchtigungen der neuen Strasse nicht verschlechtert werde. Die geltend gemachten Verbesserungen bei der bestehenden Strasse dürften nicht «verrechnet» werden. Weil die alte Axenstrasse nicht zurückgebaut werde, bewirke die N04 Neue Axenstrasse eine weitere, zusätzliche Verschlechterung. Insbesondere genüge es nicht, wenn die Durchlässigkeit der alten Axenstrasse für die Fauna verbessert werde. Aus diesen Gründen verlangen sie erneut, den Experten des Gutachtens bzw. gegebenenfalls weiteren bezüglich Fauna

besonders fachkundigen Experten diverse Ergänzungsfragen bezüglich der Fauna zu unterbreiten:

1. Welche Arten und Artengruppen von besonderer Naturschutzrelevanz kommen im Gebiet vor?
2. Wie wirken Isolation, Lärm und Licht mit welcher Relevanz auf diese Arten und Artengruppen?
3. Welche relevanten Veränderungen für die Fauna hat das Projekt während der Bauphase und der Betriebsphase zur Folge?
4. Welche negativen Auswirkungen hat das Projekt während der Bauphase und der Betriebsphase auf die Fauna?
5. Sind Schutzmassnahmen möglich, welche diese negativen Auswirkungen mit Sicherheit vermeiden und die ungeschmälerzte Erhaltung der Tierwelt und ihrer ökologischen Grundlagen sicherstellen?
6. Sind faunistische Pufferzonen nötig? Falls ja: wo, in welchem Ausmass und mit welchen Schutzvorschriften?

8.2.2 Das BAFU erklärt, dass in den betroffenen Schutzgebieten unter anderem folgende Arten vorzufinden seien: Gelbbauchunke, Europäischer Laubfrosch, Feldhase, Zauneidechse, Erdkröte, Fadenmolch, Sumpfschrecke, Barrenringelnatter, Sumpf-Heidelibelle, Feldschwirl, Nachtigall, Baumfalk, Gartengrasmücke und Bluthänfling. Die Gebiete seien derzeit unzureichend miteinander vernetzt. Mangels genetischen Austauschs könne das langfristige Überleben der Populationen möglicherweise nicht sichergestellt werden. Von den angetroffenen Arten seien die Amphibienarten am unmittelbarsten davon betroffen. Die unzureichende Vernetzung der beiden Amphibienlaichgebiete sei vor allem auf die Zerschneidungswirkung der alten Axenstrasse zurückzuführen. Mit dem Bau des Anschlusses Ingenbohl verstärke sich die Isolationsproblematik der Schutzobjekte nicht weiter. Im Gegenteil: Mit den neuen faunagerechten Bachdurchlässen, der Bachrevitalisierung sowie den unterschiedlichen Tümpeln werde die Durchlässigkeit nicht bloss der neuen, sondern auch der alten Axenstrasse für die Amphibien sichergestellt. Das Projekt beeinflusse in keinem Fall die Mortalität negativ, sondern stelle eine deutliche Verbesserung der Situation dar.

Hinsichtlich der möglichen Lärmauswirkungen gelte es festzuhalten, dass Amphibien grundsätzlich weniger empfindlich auf Lärm reagierten. So befänden sich zum Beispiel Wanderobjekte in Kies- und Tongruben, in denen

die Amphibien aufgrund der Abbautätigkeit stets dem Lärm ausgesetzt seien. Betreffend die übrige Fauna des Flachmoors sei Folgendes festzustellen: Die alte Axenstrasse befinde sich auf einem Damm. Dieser nehme in Bezug auf die neue Axenstrasse für das Flachmoor die Funktion einer Lärm- bzw. Irritationsschutzwand ein. Es sei deshalb nicht davon auszugehen, dass sich der Lärm des Anschlusses Ingenbohl auf das Flachmoor auswirke. Zudem werde angenommen, dass sich mit der Verlagerung des Schwerverkehrs auf die N04 Neue Axenstrasse der von der alten Axenstrasse ausgehende Lärm erheblich reduzieren werde. Damit gehe hinsichtlich bestehender Beeinträchtigungen eine Verbesserung für die Schutzobjekte einher.

Sodann hinge die Festlegung von Pufferzonen von einer Gesamtbeurteilung der Gefährdungssituation im Einzugsgebiet des Moorbiotops ab. Dabei sei die Ausscheidung sämtlicher Pufferzonentypen nicht überall sinnvoll und nötig. Es bestünden keine Hinweise dafür, dass aufgrund der N04 Neue Axenstrasse eine Störung der Fauna des Flachmoors zu erwarten sei. Wegen des Anschlusses Ingenbohl müsse daher keine Störungspufferzone ausgeschieden werden.

Zusammengefasst bringe das Ausführungsprojekt aus Sicht der Fauna keine zusätzlichen Beeinträchtigungen mit sich. Stattdessen führe das Projekt gerade im Hinblick auf die ausgehenden Beeinträchtigungen der alten Axenstrasse zu einer Verbesserung. Aus diesem Grund sei der Schlussfolgerung im Fachgutachten und den darin vorgeschlagenen Massnahmen nach wie vor zuzustimmen. Weitere faunistische Erhebungen erwiesen sich weder als notwendig noch als verhältnismässig.

8.2.3

8.2.3.1 Die Behörde stellt den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen fest (vgl. Art. 12 VwVG). Entscheid- und rechtserheblich können nur Tatsachen sein, welche die tatbeständlichen Voraussetzungen der anwendbaren Rechtsnorm betreffen (vgl. Urteil BGer 2C_168/2019 vom 15. April 2019 E. 2.5 m.H.). Der Umfang der Sachverhaltsermittlung liegt im pflichtgemässen Ermessen der Behörde (Urteile BVGer A-5347/2020 vom 7. Dezember 2021 E. 6.3.1 und A-1504/2020 vom 25. Mai 2021 E. 4.3.1). Dabei hat sie sich an der Entscheiderheblichkeit einer Tatsache, an verfahrensökonomischen Überlegungen sowie am Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu orientieren (Urteil BVGer A-348/2019 vom 28. August

2019 E. 4.1.1). Die Behörde kann sich nötigenfalls eines Gutachtens von Sachverständigen bedienen (vgl. Art. 12 Bst. e VwVG).

8.2.3.2 Gemäss Art. 78 Abs. 5 BV sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin im Sinne eines absoluten Veränderungsverbots weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen. Art. 78 Abs. 5 BV räumt dem Schutz von Mooren und Moorlandschaften absoluten Vorrang ein und belässt keinen Raum für eine Abwägung mit anderen Interessen im Einzelfall (vgl. BGE 138 II 281 E. 6.2). Entsprechend sind zusätzliche Beeinträchtigungen jeglicher Art zu vermeiden (Urteil BGer 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 (Urteil A-1251/2012 E. 45.5). Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung. Er bestimmt die Lage dieser Biotope und legt die Schutzziele fest (Art. 18a Abs. 1 NHG). Das Flachmoorinventar umfasst die im Anhang der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung, SR 451.33) aufgezählten Objekte (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Flachmoorverordnung). Die Objekte müssen ungeschmälert erhalten werden; in gestörten Moorbereichen soll die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden. Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung der standortheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Grundlagen sowie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart (Art. 4 Flachmoorverordnung).

8.2.3.3 Die Kantone legen den genauen Grenzverlauf der Objekte fest und scheiden ökologisch ausreichende Pufferzonen aus (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Flachmoorverordnung). Damit soll 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, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute BAFU; Hrsg.], Bern 1997 [nachfolgend: Pufferzonen-Schlüssel], S. 19; BGE 124 II 19 E. 3a f; Urteil A-1251/2012 E. 45.5). Im Vordergrund steht der Schutz gegen Nährstoffeintrag (Urteil BGer 1A.135/1999 vom 8. März 2000 E. 2.g.aa). Faunistische Pufferzonen sind indes nur zu errichten, soweit sie zum Schutz der moorspezifischen

Flora und Fauna notwendig sind bzw. wenn aufgrund der konkreten Umstände eine Gefahr für letztere besteht (vgl. Pufferzonen-Schlüssel, a.a.O., S. 43; ferner sinngemäss Urteil BGer 1C_489/2011 vom 21. Juni 2012 E. 4.1 [faunistische Pufferzone] und 5.1 [Nährstoff-Pufferzone]). Bei faunistischen Pufferzonen ist eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen (vgl. Urteil 1C_64/2012 E. 7.4). Gefährdungen für die biotopspezifische Pflanzen- und Tierwelt können insbesondere Störungen durch Bewegung oder Lärm, Lichtemissionen oder Schattenwurf sein (Urteil VB.2019.00208 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 14. Januar 2021 E. 6.2).

8.2.4

8.2.4.1 Das Fachgutachten fokussiert sich im Wesentlichen auf die Frage, ob das Flachmoor durch das Ausführungsprojekt eine Austrocknung erleiden könnte. Dafür wurden die Vegetation, die Bodeneigenschaften, das Geländere Relief sowie der Wasserhaushalt untersucht und das Projekt analysiert. Die durch das Projekt bedingten hydrologischen Änderungen wurden dabei eher als gering beurteilt. Infolgedessen wurde das Risiko einer Mooraustrocknung als tief eingeschätzt. Als unerwartete Erkenntnis zeigte sich, dass das als Flachmoor deklarierte Riedgebiet (Klosterried) eine Hochmoorfläche von mehr als $\frac{1}{2}$ ha Fläche aufweist. Dadurch ergebe sich ein erhebliches Risiko im Bereich des Wasserchemismus. Dies, weil ein Hochmoor ausschliesslich von Regenwasser gespiesen werde, das frei von Mineralien und insbesondere von Kalk sei. Werde das Klosterried stärker als bisher von kalkhaltigem Wasser überflutet, so könne der Hochmoorteil irreparable Schäden erleiden. Zur Absicherung dieses Risikos bei Starkniederschlägen wurden die Massnahmen M1 und M2 vorgeschlagen (M1: Abflussbegrenzung zum Klosterbach und zum Zufluss li-1 während der Bauzeit wegen des Einbaus von grossen Mengen an kalkhaltigem Schüttmaterial im Einzugsgebiet des Klosterbachs; M2: Überprüfung aller möglichen Hochwasserszenarien, damit zu keiner Zeit grössere Mengen von kalkhaltigem Tunnelwasser in den Klosterbach bzw. den Zufluss li-1 gelangen können. Kann eine Überlastung nicht ausgeschlossen werden, so muss der Abfluss Richtung Klosterried begrenzt werden.). Als weiteres Risiko wurden Unfälle mit Gefahrgütern identifiziert. Aufgrund der derart tiefen Eintretenswahrscheinlichkeit seien konkrete Massnahmen nicht verhältnismässig. Im Ergebnis kamen die Gutachter zum Schluss, dass beim projektierten Bau und/oder Betrieb der N04 Neue Axenstrasse die ungeschmälerte Erhaltung des Flachmoorobjekts Nr. 2907 gesichert sei, sofern die empfohlenen Massnahmen umgesetzt würden. Dann könnten mit Sicherheit negative Auswirkungen auf die standortheimische Pflanzen- und

Tierwelt sowie ihre ökologischen Grundlagen, insbesondere der Vernetzung für die Fauna, ausgeschlossen werden. Das BAFU erachtete das Fachgutachten als nachvollziehbar und vollständig. Es beantragte die Aufnahme der Massnahmen M1 und M2 in die Plangenehmigung. Die Vorinstanz kam dem nach (Dispositivziffer 4.2). Zu den Pufferzonen hielt das Gutachten fest, dass bisher noch keine ausgeschieden worden seien. Bezüglich des Nährstoffeintrags gehe vom Projekt kein massgebliches Risiko aus. Das Risiko im Bereich der Hydrologie sei ausführlich diskutiert und die nötigen Massnahmen formuliert worden. Zur Notwendigkeit einer faunistischen Pufferzone äussert es sich nicht.

8.2.4.2 Die Gutachter kamen sinngemäss zum Schluss, dass das Ausführungsprojekt bei Berücksichtigung der Massnahmen M1 und M2 zu keiner Änderung des Moors als Lebensraum führen und insofern die standortheimische Tierwelt im Sinne von Art. 4 der Flachmoorverordnung erhalten bleiben wird. Diese Schlussfolgerung ist nachvollziehbar; bleiben die Grösse, der Wasserhaushalt, die chemische Zusammensetzung des Wassers sowie die Vegetation des Moors erhalten, ist nicht davon auszugehen, dass die Fauna aus ihrer gewohnten Umgebung abwandert oder in ihrer Fortpflanzung eingeschränkt wird. Fraglich ist, ob zusätzlich die Auswirkungen von Isolation, Lärm und Licht aus dem Bau und Betrieb der N04 Neue Axenstrasse auf die im Moor vorhandene Fauna hätte untersucht und damit einhergehend die Einrichtung von faunistischen Pufferzonen hätten geprüft werden müssen.

8.2.4.3 Die Beschwerdeführenden berufen sich diesbezüglich auf den Ergänzungsbericht des Kantons Zürich. Dieser untersuchte unter Berücksichtigung der einschlägigen Fachliteratur die Auswirkungen einer neuen Strasse auf die Fauna eines naheliegenden Naturschutzgebiets hinsichtlich Isolation, Lärm und Licht. Allein daraus lässt sich jedoch nicht schliessen, dass dieselben Untersuchungen, welche grundsätzlich ihre Berechtigung haben, auch in Bezug auf das Ausführungsprojekt hätten durchgeführt werden müssen. Die Ausgangslage präsentiert sich diametral anders: Die im Ergänzungsbericht beschriebene bisherige Strasse (Winterthurstrasse) wies einen minimalen Abstand zur Naturschutzzone des Werriker-Glattenriets von ca. 120 m auf. Die neu zu bauende Strasse «Uster West» sollte dagegen deutlich näher (rund 80 m) an der Naturschutzzone vorbeiführen und sich bis auf 75 m nähern. Ausserdem sollte sie unmittelbar neben dem Naturschutzgebiet auf einer ca. 10 m hohen Brücke eine Bahnlinie überqueren. Im Gegensatz dazu grenzt die heutige Axenstrasse an das Flachmoor Nr. 2907. Der neue Anschluss Ingenbohl

würde dagegen massgeblich vom Moor wegführen. Den Plänen und den Geodaten (vgl. map.geo.admin.ch) zufolge, würde der nächste Punkt des Anschlusses ca. 185 m vom Moor entfernt liegen. Von diesem Punkt würde sich die N04 Neue Axenstrasse stetig entfernen. Ihr Abstand zum Flachmoor würde zum grössten Teil zwischen 200 m und 300 m betragen.

8.2.4.4 Gemäss dem UVB zum Ausführungsprojekt wird kein relevanter, projektindizierter Mehrverkehr erwartet. Andererseits zeigt die Prognose, dass die stärkste Verkehrsreduktion infolge des Projektes auf der alten Axenstrasse zwischen Gumpisch und Brunnen stattfinden wird. Letztere wird weiterhin vom Ziel- und Quellverkehr von / nach Sisikon resp. von / nach Morschach benutzt werden. Der Schwerverkehr, der nicht zur Versorgung der Dörfer dient, wird hingegen durch geeignete Massnahmen auf die N04 Neue Axenstrasse umgeleitet. Dadurch kommt es zu einer rein verkehrsbedingten Lärmabnahme auf der Teilstrecke Ingenbohl - Sisikon - Gumpisch von 4.7 dB (A). Der Grossteil des Verkehrs und mit ihm der davon ausgehende Lärm wird sich weiter weg vom Moor auf die N04 Neue Axenstrasse verlagern. Gleichzeitig wird diese Verlagerung nicht durch von höheren Verkehrszahlen herrührendem Mehrlärm kompensiert. Zudem trifft es zu, dass sich die heutige Axenstrasse auf einem Damm befindet und dieser die Funktion einer Lärmschutzwand für die N04 Neue Axenstrasse übernehmen dürfte. Aufgrund dieser offensichtlichen Verbesserung der Lärmsituation für die Fauna des Flachmoors ist es nicht nachvollziehbar, weshalb es diesbezüglich weiterer Abklärungen bedürfte. Es ist auch nicht einzusehen, inwiefern der Anschluss Ingenbohl eine weitere, zusätzliche Verschlechterung bewirkt, weil die alte Axenstrasse nicht zurückgebaut wird. Entscheidend ist, ob durch das Ausführungsprojekt eine *zusätzliche Beeinträchtigung* für das Moor entsteht (vgl. oben E. 8.2.3.2). Schliesslich wird im Ergänzungsbericht ausgeführt, dass periodisch und zeitlich beschränkter Baulärm selbst für lärmsensible moortypische Arten mehrheitlich eher ein untergeordnetes Problem darstellt; dessen Auswirkungen könne nicht mit Sicherheit beurteilt werden. Eine Untersuchung des vom Installationsplatz ausgehenden Baulärms, der sich ebenfalls hinter dem Damm der alten Axenstrasse befinden würde, auf die Fauna des Moors ist daher ebenfalls nicht angezeigt. Mangels Entscheiderheblichkeit ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz nicht weitere Abklärungen zu den Lärmauswirkungen aus dem Bau und Betrieb der N04 Neue Axenstrasse auf die Fauna des Flachmoors veranlasste.

8.2.4.5 Die gleiche Schlussfolgerung lässt sich hinsichtlich der Lichtimmissionen ziehen. Gemäss dem Ergänzungsbericht ist die Lichtwirkung auf die

moortypischen Arten in der Bauphase nicht verlässlich voraussagbar. Zudem wird der Tunnelbau ab dem Portal Ingenbohl gemäss dem technischen Bericht zum Ausführungsprojekt nicht während der ganzen Nacht, sondern mittels 2-Schichtbetrieb von 6 - 22 Uhr realisiert. Der Damm der alten Axenstrasse dürfte auch die vom Installationsplatz ausgehenden Lichtimmissionen mindern. Daneben ist die Bauherrschaft gemäss UVB zum Ausführungsprojekt zur Erstellung eines Beleuchtungskonzepts für die einzelnen Installationsplätze angehalten. Dieses soll eine gezielte, nicht störende Beleuchtung der Installationsflächen und Baustellen beinhalten und die Belichtung auf ein zeitliches, technisches und räumliches Minimum beschränken. Aus diesen Gründen und insbesondere aufgrund der mangelnden Aussagekraft der von Baustellen ausgehenden Lichtimmissionen auf die moortypische Fauna erscheinen weitere Untersuchungen zu dieser Thematik als nicht verhältnismässig. Was die Lichtimmissionen im Betriebszustand anbelangt, sind dem Ergänzungsbericht zu Folge die fest installierten Lichtquellen relevant. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Anschluss Ingenbohl überhaupt beleuchtet wird. Gemäss technischem Bericht zum Ausführungsprojekt sind lediglich im Portalbereich Ingenbohl Kandelaber zur Beleuchtung der Ein- bzw. Ausleitung vorgesehen. Dabei befindet sich der Portalbereich knapp 300 m vom nächsten Punkt des Flachmoors entfernt. Gemäss Ergänzungsbericht liegt dies ausserhalb des massgeblichen Wirkungsbereichs von 150 bis 250 m. Demnach waren in dieser Hinsicht keine weitergehenden Untersuchungen nötig.

8.2.4.6 Sodann ist nicht nachvollziehbar, inwiefern der Anschluss Ingenbohl eine zusätzliche Isolationswirkung auf die Fauna des Flachmoors haben sollte. Die alte Axenstrasse stellt bereits eine Barriere gegen Osten dar. Insofern kann es von vornherein nicht zu einer zusätzlichen Isolationswirkung durch den Anschluss Ingenbohl weiter östlich kommen. Vielmehr wird das Ausführungsprojekt die ökologische Vernetzung verbessern, indem gemäss UVB zum Ausführungsprojekt Kleintierdurchlässe sowohl unter der bestehenden als auch unter der neuen Axenstrasse gebaut werden. Es bestand daher zu Recht kein Anlass, die Isolationswirkung des Anschlusses Ingenbohl auf die Fauna des Flachmoors näher zu untersuchen.

8.2.4.7 Schliesslich waren im Zeitpunkt des Gutachtens noch keine Pufferzonen ausgeschieden. Soweit ersichtlich, ist dies auch im Urteilszeitpunkt noch nicht geschehen. So ist zwar im GIS des Kantons Schwyz im Klosterried eine kommunale Naturschutzzone verzeichnet; diese deckt sich indes mit dem Grenzverlauf des im Bundesinventar verzeichneten Flachmoors (<https://map.geo.sz.ch/> > kommunale Schutzzonen [besucht am:

04.07.2022]). Wie dargelegt, kann jedoch eine zusätzliche Beeinträchtigung der Fauna durch die N04 Neue Axenstrasse durch Licht und Lärm vernünftigerweise ausgeschlossen werden (vgl. oben E. 8.2.4.4 f.). Ebenso wenig ist ersichtlich, inwiefern die mindestens 185 m entfernte neue Nationalstrasse einen Schatten auf das Flachmoor werfen sollte oder inwiefern die Bewegungen der Fahrzeuge von der Fauna wahrgenommen werden könnten. Unbesehen davon ist es nicht vorstellbar, dass sich eine faunistische Pufferzone in wesentlichem Masse über die bestehende Axenstrasse hinaus erstrecken könnte. Insbesondere nachdem das Bundesgericht eine solche von mindestens 15 m zwischen einem Mooregebiet und dem Siedlungsgebiet als genügend erachtete (vgl. Urteil 1C_489/2011 E. 4.1). Weitere Abklärungen zur Erforderlichkeit faunistischer Pufferzonen erübrigen sich aus diesen Gründen.

8.2.4.8 Zusammengefasst besteht kein Anlass, um die von den Beschwerdeführenden aufgeworfenen Ergänzungsfragen klären zu lassen. Deren Beantwortung ist weder entscheidend noch verhältnismässig.

8.3

Weiter beanstanden die Beschwerdeführenden eine ungenügende Störfallvorsorge in Bezug auf das Flachmoor.

8.3.1 Dazu führen die Beschwerdeführenden aus, dass der Beurteilung im Fachgutachten nicht gefolgt werden könne. Sie bestreiten die darin geäußerte Ansicht, wonach von Unfällen mit Gefahrgütern zwar ein erhebliches Gefahrenpotenzial ausgehe, konkrete Massnahmen aufgrund der sehr tiefen Eintretenswahrscheinlichkeit jedoch nicht verhältnismässig seien. Nachdem Flach- und Hochmoore von nationaler Bedeutung aufgrund der Verfassung absolut geschützt seien, seien die notwendigen Massnahmen zur Vermeidung von Störfällen unabhängig von der Eintretenswahrscheinlichkeit anzuordnen. Dieser absolute Schutz werde weder durch die Bestimmungen des NHG noch des USG relativiert. Die Konkretisierungen in der Störfallverordnung (StFV, SR 814.012) würden bereits aus Gründen der Normenhierarchie diesen absoluten Schutz nicht zu derogieren vermögen. Eventualiter seien den Experten des Fachgutachtens bzw. gegebenenfalls weiteren, bezüglich Unfällen mit Gefahrgütern besonders fachkundigen Experten die nachfolgenden Ergänzungsfragen zu stellen:

7. Welche konkreten Massnahmen sind – unabhängig von der Eintretenswahrscheinlichkeit – notwendig, um Unfälle mit Gefahrgütern auszuschliessen, welche Schädigungen des Klosterrieds zur Folge haben könnten?

8. Eventualiter:

8.1 Worauf basiert die Annahme, Unfälle mit Gefahrgütern hätten eine «sehr tiefe Eintretenswahrscheinlichkeit»?

8.2 Wie hoch ist die Eintretenswahrscheinlichkeit von Unfällen mit Gefahrgütern mit Schädigungspotenzial für das Klosterried?

8.2.1 Für Gefahrguttransporte?

8.2.2 Für alle Fahrzeuge mit Benzin- oder Dieselmotor?

8.2.3 Für alle Fahrzeuge überhaupt?

8.3.2 Das BAFU entgegnet, dass die Schutzzielverträglichkeit im Sinne von Art. 4 der Flachmoorverordnung nicht vorliege, wenn vorhersehbare negative Beeinträchtigungen vom geplanten Projekt auf das Schutzziel zu erwarten seien. Der absolute Schutz der Moore bedeute nicht, dass diese auch vor unvorhersehbaren Ereignissen wie Unfällen mit Gefahrgütern oder Naturereignissen zu schützen seien. Wichtig sei, dass solche Ereignisse soweit möglich, auf ein Minimum reduziert würden. Der Anschluss Ingenbohl erfülle die Anforderung an den Stand der Sicherheitstechnik nach Art. 3 StFV und der einschlägigen Richtlinie. Die Sicherheitsmassnahmen gemäss Art. 3 StFV entsprächen den in der Frage 7 der Beschwerdeführenden erwähnten Massnahmen. Diese Massnahmen hätten nicht das Ziel, Störfallereignisse, welche Schädigungen des Flachmoors zur Folge haben könnten, völlig zu verhindern. Die vom Gefahrguttransport auf Nationalstrassen ausgehenden Risiken würden schweizweit harmonisiert gemäss der Screening-Methodik bzw. mittels der Fachapplikation Management Informationssystem Strasse und Strassenverkehr MISTRA ausgewiesen und mittels der Beurteilungskriterien StFV beurteilt. Die mittels der Screening-Methodik ermittelte Wahrscheinlichkeit eines Störfalls mit schweren Schädigungen der Umwelt entlang der N04 bei Ingenbohl sei von ihr als hinreichend klein im Sinne von Art. 6 StFV beurteilt worden. Eine Risikoermittlungspflicht gemäss Art. 7 StFV liege nicht vor. Es bestehe somit keinen Bedarf für zusätzliche Sicherheitsmassnahmen nach Art. 8 StFV zum Schutze des Flachmoors vor ausserordentlichen Ereignissen durch Gefahrguttransporte. Störfälle könnten niemals ganz ausgeschlossen werden. Mit der N04 Neue Axenstrasse werde die Situation für das Flachmoor

insgesamt verbessert bzw. die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Störfalles mit negativen Folgen für das Flachmoor reduziert (neue Linienführung mit grösserem Abstand zum Flachmoor, zusätzliche Fahrbahn, bessere Strassenabwasserbehandlung).

8.3.3 Wer Anlagen betreibt oder betreiben will, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, trifft die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Massnahmen. Insbesondere sind die geeigneten Standorte zu wählen, die erforderlichen Sicherheitsabstände einzuhalten, technische Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sowie die Überwachung des Betriebes und die Alarmorganisation zu gewährleisten (Art. 10 Abs. 1 USG). Allerdings muss kein absoluter Schutz erreicht werden. Ein solcher ist von vornherein unmöglich, zumal die Anlagen im Geltungsbereich von Art. 10 USG immer ein gewisses Risiko für Mensch und Umwelt bergen. Das Polizei- und Umweltrecht kann und soll die Wahrscheinlichkeit einer solchen Beeinträchtigung möglichst begrenzen. Die Forderung nach einem Null-Risiko hätte zur Folge, dass ein grosser Teil sämtlicher menschlicher Aktivitäten verboten werden müsste, was unverhältnismässig wäre. Das Vorsorgeprinzip kann daher Risiken nur bestmöglich begrenzen, aber nicht völlig ausschliessen. Aufgabe der Schutzvorkehrungen ist es somit, dass Risiko eigentlicher Katastrophen mit unabsehbaren Umweltschäden möglichst gering zu halten. (JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, 2016, Rz. 476; HANSJÖRG SEILER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2004 [nachfolgend: Kommentar USG], Rz. 42 zu Art. 10 USG; BGE 127 II 18 E. 5d.bb und 126 II 300, E. 4e.aa; Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz [USG] vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 749, 788). Auch wo das Recht deterministische Schutzziele aufstellt, nimmt es in der Praxis immer in Kauf, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit diese Ziele verfehlt werden. Realisierbar ist nur, diese Wahrscheinlichkeit genügend klein zu halten (SEILER, a.a.O., Rz. 42 zu Art. 10 USG).

Der Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen ist in der StFV geregelt (vgl. Art. 1 Abs. 1 StFV). Nationalstrassen fallen in deren Geltungsbereich (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. d StFV i.V.m. Art. 1 der Durchgangsstrassenverordnung [SR 741.272]). Auf einem Verkehrsweg gilt ein ausserordentliches Ereignis als Störfall, bei dem erhebliche Einwirkungen auf oder ausserhalb des Verkehrswegs auftreten (vgl. Art. 2 Abs. 4 Bst. b StFV). Der Inhaber eines Verkehrswegs muss alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen treffen, die nach

dem Stand der Sicherheitstechnik verfügbar, aufgrund seiner Erfahrung ergänzt und wirtschaftlich tragbar sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 StFV). Das Risiko wird bestimmt durch das Ausmass der möglichen Schädigungen der Bevölkerung oder der Umwelt infolge von Störfällen und der Wahrscheinlichkeit, mit der diese eintreten (Art. 2 Abs. 5 StFV). Eine geringe Eintretenswahrscheinlichkeit macht grundsätzlich auch erhebliche Gefahrenpotenziale tragbar (SEILER, a.a.O., Rz. 62 zu Art. 10 USG). Der Inhaber eines Verkehrswegs muss der Vollzugsbehörde einen Kurzbericht einreichen (Art. 5 Abs. 2 StFV). Dieser umfasst unter anderem eine Einschätzung der Wahrscheinlichkeit eines Störfalls mit schweren Schädigungen der Bevölkerung oder der Umwelt (Bst. d). Die Vollzugsbehörde prüft, ob der Kurzbericht vollständig und richtig ist (Art. 6 Abs. 1 StFV). Insbesondere prüft sie bei Verkehrswegen, ob die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit eines Störfalls mit schweren Schädigungen (Art. 5 Abs. 2 Bst. d) plausibel ist (Art. 6 Abs. 2 Bst. b StFV). Sie beurteilt, nach einer allfälligen Besichtigung vor Ort, ob die Annahme zulässig ist, dass bei Verkehrswegen die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Störfall mit schweren Schädigungen eintritt, hinreichend klein ist (Art. 6 Abs. 3 Bst. b StFV). Ist die Annahme zulässig, wird auf weitere Abklärungen verzichtet. Es handelt sich dabei sinngemäss um die Feststellung, dass aufgrund der konkreten Umstände eine schwere Schädigung nicht zu erwarten ist, obwohl in der Anlage prinzipiell ein nicht unerhebliches Gefährdungspotenzial vorhanden ist (SEILER, a.a.O., Rz. 89 zu Art. 10 USG). Ist eine Annahme nach Art. 6 Abs. 3 StFV nicht zulässig, so verfügt sie, dass der Inhaber eine Risikoermittlung erstellen und bei ihr einreichen muss (vgl. Art. 6 Abs. 4 StFV). Die Vollzugsbehörde prüft die Risikoermittlung und beurteilt, ob das Risiko tragbar ist (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 StFV). Ist das Risiko nicht tragbar, so ordnet die Vollzugsbehörde die erforderlichen zusätzlichen Massnahmen an. Zu diesen gehören nötigenfalls auch Betriebs- und Verkehrsbeschränkungen sowie Betriebs- und Verkehrsverbote (Art. 8 Abs. 1 StFV).

8.3.4

8.3.4.1 Nachdem ein absoluter Schutz vor Störfällen nicht möglich ist bzw. nur mit einem unverhältnismässigen Verbot diverser menschlicher Tätigkeiten zu bewerkstelligen wäre, kann sich der verfassungsmässige absolute Schutz, den Flach- und Hochmoore geniessen, in Bezug auf Anlagen nur auf Einwirkungen im *Normalbetrieb* erstrecken. In diesem Sinne ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Moorschutz zu verstehen (vgl. oben E. 8.3.3). Der Verweis der Beschwerdeführenden auf die Normenhierarchie ist daher unbehelflich. Ohnehin wäre es stossend, wenn nur Moore

absolut vor Störfällen geschützt wären, Leib und Leben der Bevölkerung dagegen nicht. Der Ansicht der Beschwerdeführenden, wonach Moore von nationaler Bedeutung auch vor Störfällen absolut zu schützen seien, ist deshalb nicht zu folgen.

8.3.4.2 Weiter stützt sich das Fachgutachten auf die Projektgrundlagen aus den Bereichen Naturschutz, Gewässerschutz, Grundwasser und Oberflächengewässer. Es ist davon auszugehen, dass sich die sehr kurz gehaltenen Aussagen im Fachgutachten zu den Unfällen mit Gefahrgütern von den bereits gemachten Untersuchungen zur Störfallvorsorge ableiten. Wie es die StFV vorsieht, wurde zum Ausführungsprojekt ein Kurzbericht im Sinne von Art. 5 Abs. 2 StFV verfasst. Das Flachmoor Nr. 2907 ist dabei als empfindliches Objekt, das es zu beachten gelte, miteinbezogen worden. Zudem sei als relevantes Oberflächengewässer der Klosterbach identifiziert worden, der parallel in einem Abstand von 20 m zur N04 Neue Axenstrasse in Richtung Flachmoor fliesse. Die vorgesehene Betriebs- und Sicherheitsausrüstung entspreche dem neuesten Stand der Technik. Als Massnahme zum Schutz der Umwelt auf der offenen Strecke bei Ingenbohl sei vorgesehen, Flüssigkeiten aus einem Havariefall ins Absetzbecken der Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) zu leiten und mit einem Schieber zu sichern. Das Absetzbecken werde nach dem Zufluss von Havarieflüssigkeiten mittels Saugfahrzeug entleert. Sodann lägen auf dem offenen Streckenabschnitt Anschluss Ingenbohl die Umweltrisiken für den Schadenindikator Oberflächengewässer und Leitstoff Benzin im akzeptablen Bereich und als Gesamtheit über alle Oberflächengewässer-Leitstoffe knapp im Übergangsbereich, weil auf der offenen Strecke ein 100%iger Abirrschutz (bauliche Massnahme, die verhindert, dass Fahrzeuge von der Fahrbahn abkommen, wie z.B. Leitplanken) nicht gewährleistet werden könne. Im Ereignisfall könne zwar eine (schwere) Schädigung der Oberflächengewässer nicht vollständig ausgeschlossen werden. Aufgrund der Sicherheitsmassnahmen würden die Risiken aber als tragbar erachtet.

8.3.4.3 Das BAFU befand in der vorinstanzlichen Vernehmlassung die im Kurzbericht dargestellten Umweltrisiken als tragbar. Eine Risikoermittlung wurde nicht angeordnet; das BAFU ging mithin davon aus, dass aufgrund der konkreten Umstände keine schwere Schädigung der Umwelt zu erwarten ist (vgl. oben E. 8.3.3). Die Beschwerdeführenden wenden sich nicht gegen die konkreten Risikoanalysen und die angewandte Methodik im Kurzbericht bzw. nur insoweit, als dass dabei der absolute Moorschutz nicht berücksichtigt worden sei. Wie dargelegt sind die Moore jedoch nicht

absolut vor Störfällen zu schützen (vgl. oben E. 8.3.4.1). Vor diesem Hintergrund besteht für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass, die im Kurzbericht gemachten Ausführungen zu hinterfragen. Die darin vorgestellten Massnahmen zum Schutz der Umwelt dienen gleichzeitig dem Schutz des Flachmoors. Weitere Abklärungen zu Schutzmassnahmen erübrigen sich. Die *sehr tiefe* Eintretenswahrscheinlichkeit für eine Gefährdung des Flachmoors wird im Fachgutachten plausibel mit Verweis auf die sonstigen Umstände erklärt. So ist es mit Blick auf die Pläne nachvollziehbar, dass die zusätzliche Fahrbahn für den Werkverkehr Abirrungen und deren Folgen für einen weiten Teil des Anschlusses Ingenbohl ausschliessen. Und dort, wo Abirrungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, dürfte der Strassendamm der alten Axenstrasse eine Riegelfunktion übernehmen und damit einen bedeutenden Teil der Giftstoffe lokal zurückhalten, die sich zusätzlich bei starkem Regen grossräumig stark verteilen würden. Weitere Abklärungen zur Eintretenswahrscheinlichkeit sind daher nicht angezeigt.

8.4

Sodann bemängeln die Beschwerdeführenden, dass in Bezug auf das Flachmoor nicht alle möglichen Hochwasserszenarien untersucht und die Renaturierung des Klosterbachs in rechtsverletzender Weise nicht angeordnet worden sei.

8.4.1 Zur Begründung führen die Beschwerdeführenden aus, dass das Fachgutachten als Massnahme M2 die Begrenzung des Abflusses von Tunnelwasser Richtung Klosterried verlange, damit zu keiner Zeit grössere Mengen in den Klosterbach bzw. dessen Zufluss «li-1» gelangen könnten, sofern ein Überlastfall nicht ausgeschlossen werden könne. Zur Abklärung der Notwendigkeit entsprechender Massnahmen fordere das Fachgutachten die Überprüfung aller möglichen diesbezüglichen Hochwasserszenarien. Dies sei ein Teil der notwendigen Sachverhaltsabklärungen. Letztere hätten vor der Plangenehmigung stattfinden müssen, damit die Massnahme M2 in der nötigen konkretisierten Form hätte angeordnet werden können. Eine blosser Auflage, diese Überprüfung vorzunehmen, sei wegen der Pflicht zur umfassenden Sachverhaltsabklärung vor dem Entscheid rechtsverletzend. Sie wiederholten deshalb ihren formellen Antrag, die Überprüfung aller möglicher Hochwasserszenarien umgehend durchzuführen und gestützt auf diese Überprüfung gegebenenfalls die notwendigen Massnahmen anzuordnen. Ausserdem habe das BAFU dargelegt, dass die Renaturierung und Aufweitung des Klosterbachs resp. von dessen Seitenarmen sinnvoll sei, um die allfällige Restgefahr einer Beeinträchtigung des Flachmoors durch nicht behandeltes Tunnelwasser zu reduzieren. Darauf

sei die Vorinstanz nicht eingegangen. Diese Renaturierung sei somit in rechtverletzender Weise nicht angeordnet worden.

8.4.2 Das BAFU hielt in seiner Stellungnahme vom 12. März 2019 fest, dass das Flachmoor gemäss der Naturgefahrenkarte ausserhalb von Gefahrenzonen liege. Aus Sicht des Hochwasserschutzes sei kein Schutzdefizit vorhanden. Daher seien keine Schutzmassnahmen erforderlich. Sollte tatsächlich der Fall eintreten, dass so viel Wasser im Tunnel vorhanden sei, dass es nicht vollständig behandelt werden könne, sei davon auszugehen, dass es durch den Klosterbach abgeführt werde. Für das Flachmoor bestehe darum keine Verschmutzungsgefahr. Die Hochwasserszenarien seien darum nicht bereits vor der Erteilung der Plangenehmigung durchzuführen. Im Übrigen habe sie die Bachrevitalisierung begrüsst. Der Verzicht sei jedoch nicht zu beanstanden, da die Bilanz der Ersatzmassnahmen im strittigen Ausführungsprojekt nicht negativ sei.

8.4.3 Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Die Auflage ist selbständig erzwingbar, d.h. sie kann vom Gemeinwesen mit hoheitlichem Zwang durchgesetzt werden und deren Nichterfüllung kann ein Grund für den Widerruf der Verfügung sein (Urteile A-5347/2020 E. 11.4 und BVGer B-270/2018 vom 11. Juni 2020 E. 6.1.3, je m.w.H.) Im Bereich des Nationalstrassenbaus ist eine Detailprojektierung zulässig. 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 in Frage 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. Hierbei ist auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abzustellen (BGE 121 II 378 E. 6c; vgl. zudem BGE 140 II 262 E. 4.3 m.H.; zum Ganzen Urteil BVGer A-4394/2020 vom 7. April 2022 E. 15.3.1 m.w.H.).

8.4.4 Im Fachgutachten wird dargelegt, dass insofern ein potenzielles Risiko für Kalkablagerungen im Flachmoor bestehe, als dass die prognostizierten grossen Mengen an Meteorwasser aus dem Morschacher Tunnel bei Starkniederschlägen bis 0.85 m³/s betragen könnten. Diese Wassermengen – die stark kalkhaltig seien – würden vollumfänglich in den Ent-

wässerungsstollen geleitet, der als direkte Verbindung zum Vierwaldstättersee erstellt werde. Dennoch wurde die Massnahme M2 empfohlen, die in der Folge als Auflage in die Plangenehmigung aufgenommen worden ist. Das BAFU hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass das Flachmoor Klosterried nicht hochwassergefährdet ist. Dies trifft mit Blick auf die einschlägige Gefahrenkarte zu (vgl. <https://map.geo.sz.ch/> > Naturgefahrenkarte). Seine Schlussfolgerungen, dass im Normalfall bei starken Niederschlägen neben dem Entwässerungsstollen der Klosterbach Meteorwasser abführen könnte, ist deshalb nachvollziehbar. Ansonsten wäre das Klosterried als hochwassergefährdet eingestuft. Die Frage, ob der Klosterbach im Sinne einer Schutzmassnahme renaturiert und ausgeweitet werden soll, erübrigt sich somit. Es besteht keine grundsätzliche Hochwasserproblematik im Zusammenhang mit dem Ausführungsprojekt und dem Flachmoor, das bereits auf Stufe Plangenehmigung abgeklärt werden müsste. Die Auseinandersetzungen mit einer allfälligen Restgefahr eines Hochwassers, das nach den Fotografien im Gutachten zufolge bei aussergewöhnlich starken Regenfällen im Sinne eines Spitzenereignisses durchaus möglich ist, ist von untergeordneter Bedeutung und kann im Nachgang zur rechtskräftigen Plangenehmigung durchgeführt werden. Dass dies geschehen wird, ist mit der zwangsweise durchsetzbaren Auflage gesichert. Allfällige Massnahmen wären im Rahmen der Detailprojektierung zu treffen.

8.5

Im Weiteren machen die Beschwerdeführenden ungenügende Sachverhaltsabklärungen in Bezug auf die Amphibienlaichgebiete geltend.

8.5.1 Dazu führen sie aus, das Fachgutachten erachte Massnahmen in Bezug auf das Amphibienlaichgebiet SZ 77 nicht als notwendig. Aus den bereits zur Fauna dargelegten Gründen fehle dieser Aussage die nachvollziehbare Begründung. Es werde auf das allgemein zur Fauna bereits Ausgeführte verwiesen (vgl. oben E. 8.2.1). Hinsichtlich des Amphibienlaichgebiets SZ 153 halte das Fachgutachten ausdrücklich fest, die Gelbbauchunke weise im Gebiet grosse und wichtige Bestände auf. Trotzdem beschränke es sich auf die Aussage, die vorgeschlagenen Massnahmen würden nicht bewertet. Damit bleibe die *Frage nach der Beachtung zusätzlicher Schutzanforderungen und der Notwendigkeit weiterer Schutzmassnahmen* unbeantwortet. Sie würden daran festhalten, dass die gänzlich fehlenden Abklärungen bezüglich der Fauna auch für die Amphibienlaichgebiete relevant seien. Die vom BAFU genannten Anträge und deren Umsetzung vermöchten deshalb die entsprechenden Abklärungen nicht zu ersetzen. Der Experte sei deshalb aufzufordern, diese Frage zu beantworten.

8.5.2 Das BAFU bemerkt, dass von ihrer Seite im Plangenehmigungsverfahren diverse Anträge in Bezug auf die Amphibienlaichgebiete gestellt worden seien, um deren Qualität und Eignung ungeschmälert zu erhalten. Ihre Forderungen seien in der Form von permanenten Tümpeln und Umsiedlung der Amphibien nach Bauende zufriedenstellend erfüllt worden. Auch die Funktion des während der Bauphase temporär beeinträchtigten Wanderobjekts SZ153 könne aufgrund der geplanten temporären Ersatzmassnahmen weiterhin sichergestellt werden.

8.5.3 Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 NHG). Der Bundesrat bezeichnet die Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung, bestimmt deren Lage und legt die Schutzziele fest (vgl. Art. 18a Abs. 1 NHG i.V.m. Art. 1 AlgV). Das Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Inventar) umfasst die in den Anhängen 1 (ortsfeste Objekte) und 2 (Wanderobjekte) aufgezählten Objekte (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 AlgV). In ihrer Qualität und Eignung als Amphibienlaichgebiete sowie als Stützpunkte für das langfristige Überleben und die Wiederansiedlung gefährdeter Amphibienarten sind die ortsfesten Objekte ungeschmälert und die Wanderobjekte funktionsfähig zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 AlgV). Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung des Objekts als Amphibienlaichgebiet (Art. 6 Abs. 2 Bst. a AlgV), der Amphibienpopulationen, die den Wert des Objekts begründen (Bst. b), und des Objekts als Element im Lebensraumverbund (Bst. c). Die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe sind bei ihrer Tätigkeit zur schutzzielgerechten Erhaltung der Objekte verpflichtet (Art. 12 Abs. 1 AlgV).

8.5.4

8.5.4.1 Das Fachgutachten hatte das Flachmoor Nr. 2907 und nicht die Amphibienlaichschutzobjekte zum Gegenstand. Auch wenn darin die Frage nach zusätzlichen Schutzanforderungen und der Notwendigkeit weiterer Schutzmassnahmen hinsichtlich der nationalen Amphibienlaichgebiete SZ 77 (keine Massnahmen notwendig) und SZ 153 (wichtige Bestände von Gelbbauchunken ausgewiesen; Massnahmen würden im Gutachten nicht bewertet) kurz beantwortet werden, so ist dieses für die Beurteilung, ob die Anforderungen nach Art. 6 Abs. 1 AlgV erfüllt sind, nicht ent-

scheidend. Entscheidend ist, ob allgemein eine genügende Sachverhaltsabklärung durchgeführt worden ist und die getroffenen Massnahmen die ungeschmälerte Erhaltung der Schutzobjekte gewährleisten.

8.5.4.2 Im UVB zum Ausführungsprojekt wurde festgestellt, dass in der Bauphase grosse Flächen der Ebene Mosi und Umgebung vom Installationsplatz eingenommen würden. Davon betroffen sei insbesondere die Gelbbauchunke. Deshalb würden die in der Bauphase und im Betriebszustand beanspruchten Tümpel vor Baubeginn oberhalb des Portalbereichs in der Wiese am Hang ersetzt. Die Bewohner der Tümpel seien soweit sinnvoll aktiv in die neuen Gewässer umzusiedeln. Ausserdem werde die kleinmasstäbliche Vernetzung unter der bestehenden Axenstrasse und weiter entlang dem Waldrand zum Schotterwerkareal aufgewertet. Auswirkungen im Betriebszustand ergäben sich neben den Zerschneidungseffekten vor allem durch die Beanspruchung von Areal des Schotterwerks sowie den damit verbundenen wertvollen Lebensraumtypen Röhrlicht, Tümpel und Weichholzgebüsch. Von den Tierarten der Roten Liste seien Ringelnatter, Erdkröte und Fadenmolch zumindest indirekt betroffen. Diese Arten hätten im Amphibienobjekt von nationaler Bedeutung einen gesicherten Lebensraum. Jedoch seien die Populationen auf weitere Lebensräume in der Umgebung angewiesen. Neben der Anlegung neuer Tümpel werde die umliegende intensive Feuchtwiese neu extensiver bewirtschaftet. Zudem würden einzelne Strukturen wie Bäume und Hecken, eine neue Wiese im Voreinschnitt, neue Strassengehölze und Böschungen sowie Kiesflächen angelegt.

8.5.4.3 Das BAFU sah die Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 AlgV zunächst als nicht erfüllt an. Konkret verlangte es die Prüfung zusätzlicher Ersatzmassnahmen zu Gunsten der Amphibien sowie in Ergänzung des einen Ersatzbiotops ein grosses und mindestens fünf kleine Gewässer. Zudem forderte es während der Bauphase zusätzlich mindestens 20 Übergangsgewässer östlich des Bauperimeters für die Gelbbauchunke. Unmittelbar vor und nach den Bachdurchlässen der N04 seien ebenfalls zusätzliche Gruppen von Kleingewässern zu errichten. In der Folge wurden die diesbezüglichen Pläne zur Zufriedenheit des BAFU mehrmals überarbeitet. Die Vorakten zeigen, dass sich das BAFU eingehend mit den Plänen auseinandersetzte und beharrlich darauf hinwirkte, dass ihre Forderungen erfüllt werden. Die Beschwerdeführenden legen nicht dar, inwiefern die Schutzziele der Amphibienlaichgebiete trotz der vom BAFU als ausreichend erachteten getroffenen Massnahmen nach wie vor gefährdet seien. Vor diesem Hintergrund erübrigen sich weitere Abklärungen.

8.6

Schliesslich rügen die Beschwerdeführenden, dass gewisse von ihnen verlangte Fragen, denen die Gutachter hätten nachgehen müssen, von der Vorinstanz nicht zugelassen worden seien.

8.6.1 Dazu legen die Beschwerdeführenden dar, dass die Vorinstanz ihre Fragen zum Rückgängigmachen von Beeinträchtigungen des Flachmoors, zur Regeneration, zur Förderung der standortheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Grundlagen wie zur Renaturierung des Klosterbachs aufgrund ihrer fehlenden Relevanz nicht zugelassen habe. Sie hätten sich damit mit Verweis auf Art. 4 und 8 der Flachmoorverordnung nicht einverstanden gezeigt. Mit Blick auf den Wortlaut dieser Bestimmungen sei dies rechtsverletzend, zumal ein Kausalzusammenhang zwischen dem Strassenprojekt und dem Zustand des Flachmoors gegeben sei. So würden auf der alten Axenstrasse FlaMas umgesetzt. Insbesondere sei die Verpflichtung zur Rückgängigmachung bestehender Beeinträchtigungen bei jeder sich bietenden Gelegenheit bindend. Die Projektierung und der Bau der N04 Neue Axenstrasse erfolge in Erfüllung einer Bundesaufgabe, weshalb eine entsprechende Selbstbindung der Bauherrschaft bestehe. Aus diesen Gründen verlangten sie erneut, dem Experten des Fachgutachtens die nachfolgenden Ergänzungsfragen zu unterbreiten:

9. Gibt es bestehende Beeinträchtigungen des Flachmoors bzw. des Hochmoors, welche rückgängig gemacht werden müssen oder können?
10. Gibt es beim Flachmoor bzw. beim Hochmoor gestörte Moorbereiche, in denen Massnahmen zur Regeneration sinnvoll seien? Falls ja: Welches sind die konkreten Massnahmen zur Förderung der Regeneration?
11. Mit welchen Massnahmen können die standortheimische Pflanzen- und Tierwelt und ihre ökologische Grundlagen beim Flachmoor bzw. beim Hochmoor gefördert werden?
12. Wie ist die ursprünglich vorgesehene Renaturierung von zwei Ästen des Klosterbachs und der Verzicht auf diese Renaturierung zu beurteilen?

8.6.2 Das BAFU entgegnet, dass die bestehenden Beeinträchtigungen des Flachmoors nicht auf die noch zu bauende Strasse zurückgeführt werden könnten. Folglich fehle es an der Kausalität und somit eines die Verpflichtung auslösenden Moments.

8.6.3 Die Kantone sorgen dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden (Art. 8 Flachmoorverordnung). Die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe treffen Massnahmen nach Art. 8 der Flachmoorverordnung, in denen sie nach der anwendbaren Spezialgesetzgebung des Bundes zuständig sind (vgl. Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Flachmoorverordnung). Art. 8 der Flachmoorverordnung gebietet im Sinne einer Regenerationsbestimmung, dass bei *erforderlich werdenden* Verfahren (Erneuerung von Wasserrechts- oder Nutzungskonzessionen, Bewilligungsverfahren für Erweiterungs- oder Sanierungsprojekte etc.) und bei der Anordnung von Schutz und Unterhaltmassnahmen Beeinträchtigungen von Objekten soweit als möglich zu beheben sind. Dieser Artikel konkretisiert den allgemeinen umweltrechtlichen Grundsatz, wonach auf Bundesumweltrecht und damit auf das NHG abgestützte Schutzbestimmungen auch dann Anwendung finden, wenn bestehende Anlagen den Zweck ändern, zu sanieren, zu erweitern oder zu erneuern sind. Von den durch die Kantone zu treffenden Schutz- und Unterhaltmassnahmen, die sich gleichzeitig ergänzen, unterscheiden sich die Regenerationsmassnahmen durch ihre Akzessorietät. Ohne «sich bietende Gelegenheit» besteht keine Handlungspflicht (vgl. KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 53 zu Art. 18a NHG mit Verweis auf Urteile BGer 1C_515 und 1C_517/2012 vom 17. September 2013 E. 5.3 und 5.6; PETER M. KELLER, Das heutige Naturschutzrecht - Systematik und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Umweltrecht für die Praxis [URP], 2016, S. 155, 171; ferner STALDER/THOMMEN, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, BUWAL [Hrsg.], 2002, S. 59 ff.).

8.6.4 Den Plänen nach wird jener Teil der alten Axenstrasse, welcher unmittelbar an das Flachmoor grenzt und noch am ehesten eine bestehende Beeinträchtigung für letzteres darstellen könnte, nicht verändert. Dieser bietet von vornherein keine Gelegenheit, um eine allfällig bestehende Beeinträchtigung zu beseitigen. Daran ändert der Umstand, wonach auf der alten Axenstrasse FlaMas umzusetzen sind (noch) nichts. Die diesbezügliche Bewilligung wurde aufgehoben. Es wird daher erst im zukünftigen Bewilligungsverfahren zu entscheiden sein, ob sich durch die allfällige Errichtung von FlaMas *in der Region Ingenbohl* eine Gelegenheit im Sinne von Art. 8 der Flachmoorverordnung zur Rückgängigmachung allfällig bestehender Beeinträchtigungen ergibt. Zudem weist das BAFU zu Recht darauf hin, dass von einer noch zu bauenden Strasse von vornherein keine bestehende Beeinträchtigung ausgehen kann, die eliminiert werden könnte.

Entscheidend ist vielmehr, dass die neue Strasse die ungeschmälerzte Erhaltung des Flachmoors nicht gefährdet. Dieser Aspekt wurde geprüft und bejaht. Mangels Akzessorität zwischen der N04 Neue Axenstrasse und allfällig bestehender Beeinträchtigungen des Flachmoors erübrigen sich weitere Abklärungen.

8.7 Im Ergebnis erweisen sich die Rügen, die von den Beschwerdeführenden gegen die Naturschutzobjekte vorgebracht wurden, als unbegründet. Insofern erübrigt sich die Annahme der Beweisofferte in der Form des von den Beschwerdeführenden beantragten Augenscheins.

9.

Zusammengefasst bestehen keine Gründe für die Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigung und der Verweigerung des Ausführungsprojekts. Der Hauptantrag der Beschwerdeführenden ist abzuweisen. Nachfolgend sind die Eventualanträge der Beschwerdeführenden zu behandeln.

10.

Die Beschwerdeführenden beantragen, es sei die Abweisung ihres Antrags 3.3 der Einsprache vom 13. November 2014 aufzuheben und festzustellen, dass dieser Antrag zufolge der Auflage von Dispositivziffer 4.1 im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung gegenstandslos geworden sei (Eventualantrag 2.1).

10.1 Zur Begründung führen die Beschwerdeführenden aus, dass die Vorinstanz ihren Antrag 3.3 (Forderung nach Einrichtung der im generellen Projekt vorgesehenen Dossierstelle Ort und Gewährleistung des entsprechend reduzierten durchschnittlichen Tagesverkehrs [DTV]) ohne Begründung abgewiesen habe. Nachdem die Vorinstanz die FlaMas nicht genehmigt habe, hätte sie feststellen müssen, dass ihr Antrag 3.3 bei der Ausarbeitung des separaten Ausführungsprojekts für die FlaMas gemäss der Auflage in Dispositivziffer 4.1 zu prüfen sein werde und deshalb im aktuellen Verfahren entsprechend dem Eventualbegehren 2.1 gegenstandslos geworden sei.

10.2 Die Vorinstanz hält an der Abweisung des Antrags 3.3 grundsätzlich fest.

10.3

10.3.1 Auch bei der Verbandsbeschwerde muss die beschwerdeführende Organisation ein aktuelles und praktisches Interesse am Rechtsmittel besitzen (THEO LORETAN, Kommentar USG, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 55 USG, mit Verweis auf BGE 123 II 285 E. 4 und 118 Ib 1 E. 2; ISABELLE HÄNER, in: Kommentar VwVG, a.a.O., Rz. 28 zu Art. 48 VwVG). Die Beschwerde dient insbesondere nicht dazu, abstrakt die objektive Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns zu überprüfen (statt vieler BGE 141 II 14 E. 4.4).

10.3.2 Inhalt und Tragweite einer Verfügung ergeben sich in erster Linie aus dem Dispositiv. Ist das Verfügungsdispositiv unklar, unvollständig, zweideutig oder widersprüchlich, so muss die Unsicherheit durch Auslegung behoben werden. Zu diesem Zweck kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden. Verwaltungsverfügungen sind nicht nach ihrem bisweilen nicht sehr treffend verfassten Wortlaut, sondern – vorbehältlich des Vertrauensschutzes – nach ihrem wirklichen rechtlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen (vgl. BGE 132 V 74 E. 2; Urteile BGer 2C_70/2021 vom 14. April 2021 E. 5.1 und 8C_156/2019 vom 11. September 2019 E. 3.3).

10.4 Antrag 3.3 der Beschwerdeführenden im Einspracheverfahren lautete: «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». Mithin verlangten sie, dass die Dossierstelle im Sinne einer FlaMas im Ausführungsprojekt berücksichtigt wird. Die Vorinstanz genehmigte in der Folge den technischen Bericht zu den FlaMas sowie die dazugehörigen Pläne nicht. Es bestand deshalb auch keinen Anlass, Antrag 3.3 materiell zu prüfen. Dennoch wies sie Antrag 3.3 ohne Begründung *im Rahmen der Erwägungen* ab. Insofern weisen die Beschwerdeführenden zu Recht darauf hin, dass die «Abweisung» des Antrags 3.3 rein formaljuristisch nicht korrekt ist. Vielmehr hätte der Antrag infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben werden müssen. Diese Abweisung hat jedoch keinen Eingang ins Dispositiv gefunden. In Dispositivziffer 5.1 der Plangenehmigungsverfügung zur Einsprache der Beschwerdeführenden wird lediglich allgemein festgehalten, dass die Einsprachen teilweise gutgeheissen würden soweit sie nicht gegenstandslos geworden seien und darauf eingetreten werde. Gleichzeitig wird in Dispositivziffer 4.1 als Auflage verfügt, dass die «Flankierenden Massnahmen alte Axenstrasse» im Rahmen eines neuen Ausführungsprojekts überarbeitet werden müssten. Bereits aus dem

Verhältnis dieser beiden Dispositivziffern ergibt sich, dass sich die Abweisung der Einsprache nicht auf die materiellen Anträge zu den FlaMas beziehen kann. Auf die (unzutreffende) Begründung muss für diese Schlussfolgerung nicht zurückgegriffen werden. Die Beschwerdeführenden haben die Möglichkeit, ihren Antrag 3.3 im Rahmen einer erneuten Einsprache zum neuen Auflageprojekt einzubringen. Ein praktischer Nutzen für die Beschwerdeführenden an einer Präzisierung der Dispositivziffer 3.1 im beantragten Sinne ist nicht ersichtlich. Auf den Eventualantrag 2.1 ist mangels praktischem Interesse nicht einzutreten.

11.

Weiter fordern die Beschwerdeführenden, dass das Projekt N04 Neue Axenstrasse mit einer Wildtierüberführung (Wildtierkorridor SZ 6) zu ergänzen sei (Eventualantrag 2.2).

11.1 Diesbezüglich bemerken die Beschwerdeführenden, dass ein kantonaler Bericht die Barrierenwirkung der bestehenden Nationalstrasse für den Wildtierkorridor SZ 6 bestätige. Dennoch seien für das aktuelle Projekt keinerlei Massnahmen vorgesehen. Im Gegenteil sei der Wildtierkorridor SZ 6 auf Bundesebene gestrichen und durch den Korridor SG27/SZ11 ersetzt worden, für welchen keine Sanierungspflicht gelte. Die 51 sonstigen Massnahmen, die der kantonale Bericht vorsehe, könnten eine notwendige Wildtierüberführung über die Autobahn nicht ersetzen. Zwar habe sich das BAFU mit ihrer Auffassung grundsätzlich einverstanden erklärt, jedoch angefügt, dass es im Rahmen des Aktionsplans zur Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz mit dem ASTRA daran sei, das Sanierungsprogramm der Wildtierkorridore zu erweitern. In diesem Rahmen werde über die Sanierung des Wildtierkorridors SZ 6 entschieden. Indes decke sich die Aussage des BAFU, der Projektperimeter befinde sich knapp ausserhalb des Wildtierkorridors, nicht mit den verschiedenen Fundstellen in den Akten. Und selbst wenn diese Aussage zutreffen würde, wäre entscheidend, ob ein an ein Schutzobjekt nur angrenzendes Projekt Auswirkungen auf ersteres haben könnte. Dies sei hier zweifellos der Fall; die Sanierung müsse deshalb als Teil des Ausführungsprojekts erfolgen und dürfe nicht auf später verschoben werden.

11.2 Das BAFU erklärt, dass sich der Wildtierkorridor SZ 6 am nördlichen Rand des Projektperimeters befinde. Der Perimeter von Wildtierkorridoren sei nicht parzellenscharf. Viel wichtiger als der genaue Perimeter sei die ökologische Funktionalität der Wildtierkorridore. Selbst wenn ein Projekt mit dem Perimeter in Berührung komme, müsse die Funktionalität des

Wildtierkorridors tatsächlich tangiert sei. Die Sanierung des Wildtierkorridors SZ 6 erfordere den Bau einer Wildtierquerung. Raumplanerisch müsse dieses Bauwerk nördlich des Autobahnanschlusses Nr. 40 Brunnen in der Freihaltezone geschaffen werden, die durch eine Einsprache von Naturschutzorganisationen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Bauzone erwirkt worden sei. Erste Vernetzungsmassnahmen seien bereits realisiert worden. In der Regel sei der Bau von Wildtierpassagen als Ersatzmassnahmen zu verlangen, wenn das Projekt negative Auswirkungen auf die Funktionalität des Wildtierkorridors habe. Die Funktion des Wildtierkorridors werde durch die N04 Neue Axenstrasse im Vergleich zum heutigen Zustand nicht weiter beeinträchtigt. Da der Standort der Wildtierpassage schon vorgegeben sei, sei nach deren Erstellung nicht mit einer weiteren Beeinträchtigung des Korridors durch das Ausführungsprojekt zu rechnen. Es fehle am notwendigen Kausalzusammenhang, um die Sanierung des Wildtierkorridors zu verlangen.

11.3 Wildtierkorridore haben die Funktion, verschiedene Biotope miteinander zu verbinden. Ohne solche Verbindungen können gegebenenfalls Schutzziele von Biotopen von nationaler Bedeutung nicht nachhaltig sichergestellt werden. Wildtierkorridore sind deshalb den Biotopen gleichzustellen (Urteile BGer 1A.173/2000 und 1A.174/2000 vom 5. November 2001 E. 4b [nicht publiziert in BGE 128 II 1]) und können als besonders schützenswert im Sinne von Art. 18 Abs. 1ter NHG eingestuft werden (vgl. Urteil BVer A-6319/2011 vom 17. September 2012 E. 7.3.1). Art. 18 Abs. 1ter NHG kommt daher auch in Bezug auf Wildtierkorridore zur Anwendung: Beeinträchtigt ein bundesrechtliches Infrastrukturvorhaben einen schutzwürdigen Wildtierkorridor, so ist der Bund als Bauherr verpflichtet, die gebotenen Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen zu treffen (Urteil A-6319/2011 E. 7.4).

11.4 Der Wildtierkorridor SZ 6 wurde zum Wildtierkorridor von überregionaler Bedeutung erklärt. Er soll die Verbindung zwischen dem Muotathal und dem Kanton Uri zum Rigigebiet sicherstellen (vgl. HOLZGANG/PFLISTER/HEYDEN/BLANT/RIGHETTI/BERTHOUD/MADDALENA/MÜRI, Korridore für Wildtiere in der Schweiz, in: BUWAL [Hrsg.], Schriftenreihe Umwelt Nr. 326, S. 97). Dessen Lage ist im betreffenden Objektblatt eingezeichnet (vgl. https://data.geo.admin.ch/ch.bafu.fauna-wildtierkorridor_national/objectsheets/2021revision/SZ-06.pdf [besucht am 04.07.2022]). Der Anschluss Ingenbohl würde den Plänen zufolge parallel zum Korridor bzw. zur Migrationsrichtung verlaufen und sich mit diesem höchstens marginal an dessen

Längsseite überschneiden. Inwiefern dadurch seine Funktionsweise eingeschränkt würde, ist nicht ersichtlich. Die eigentliche Barriere besteht in der N04 nördlich des Anschlusses Nr. 40 Brunnen. Die Beschwerdeführenden legen trotz ihrer Verweise auf den kantonalen Bericht denn auch nicht substantiiert dar, inwiefern der Anschluss Ingenbohl den Wildtierkorridor beeinträchtigen würde. Mit dem BAFU ist daher festzustellen, dass es durch den Bau der N04 Neue Axenstrasse nicht zu einer zusätzlichen Beeinträchtigung im Sinne von Art. 18 Abs. 1ter NHG kommen wird. Insofern besteht keine Verpflichtung zur Ergreifung von Massnahmen, weshalb Eventualantrag 2.2 abzuweisen ist.

12.

Sodann beantragen die Beschwerdeführenden, dass in Dispositivziffer 3 der Plangenehmigung beim Vorbehalt der Auflagen und Erwägungen die Wörter «zu den Einsprachen» zu streichen und zusätzlich insbesondere folgende Pläne und Unterlagen des Auflagedossiers von der Genehmigung auszunehmen seien: Nrn. 7, 20, 22, 25, 26, 29, 37, 38, 62, 71, 83, 84, 104 - 110, 132, 133, 163 und 180 (Eventualantrag 2.3).

12.1 Als Begründung führen die Beschwerdeführenden an, dass die Vorinstanz als Folge der Nichtgenehmigung der FlaMas in Dispositivziffer 3 die entsprechenden Pläne und Berichte des Auflagedossiers von der Genehmigung ausgenommen habe. Zu den übrigen, in Dispositivziffer 3 genehmigten Plänen und Unterlagen bringe die Vorinstanz bloss einleitend einen allgemeinen Vorbehalt an, wonach diese Genehmigung «unter Vorbehalt der Auflagen und Erwägungen» zu den Einsprachen erfolge. Dies führe zu Unklarheiten und Widersprüchen. Die Plangenehmigungsverfügung enthalte nicht nur einschränkende «Auflagen und Einschränkungen zu den Einsprachen», sondern beispielsweise gerade hinsichtlich der FlaMas wichtige Erwägungen und daraus abgeleitete Auflagen zur ENHK. Die Nichtgenehmigung müsse sich somit auf alle Auflagen und Erwägungen beziehen. Insbesondere würden im Bereich der Offenen Strecke Ort in Dispositivziffer 3 alle Pläne und Dokumente betreffend die N04 Neue Axenstrasse genehmigt, auch wenn diese Übergänge und Planinhalte zur bestehenden Axenstrasse enthalten würden, welche gemäss Auflagedossier – entgegen den Vorgaben des generellen Projekts und der entsprechenden Auflage in Dispositivziffer 4.1 der Plangenehmigungsverfügung samt den Erwägungen dazu – in diesem Bereich zweispurig statt nur einspurig geführt werden sollten. Insbesondere sei die im bisherigen Auflageprojekt für den Ereignisfall geplante Überfahrt von der neuen auf die bestehende

Axenstrasse zu ändern. Weil im Bereich der offenen Strecke Ort die bestehende Axenstrasse gemäss Auflagedossier Teil des Ausführungsprojekts sei, müssten die Pläne für die N04 Neue Axenstrasse auch dann zwingend überarbeitet werden, wenn ihr Hauptantrag abgewiesen würde. Sonst präjudiziere die Ausführung der N04 Neue Axenstrasse in diesem Bereich das erst noch zu erarbeitende separate Ausführungsprojekt für die FlaMas entsprechend den Vorgaben der Vorinstanz. Demzufolge hätte die Vorinstanz diese Pläne nicht genehmigen dürfen, sondern ebenfalls aufheben müssen.

12.2 Die Vorinstanz weist darauf hin, dass mit der gewählten Formulierung rechtsverbindlich sichergestellt werde, dass die aufgeführten Pläne nur unter der Berücksichtigung der Auflagen in der Plangenehmigungsverfügung wie auch der Erwägungen zu den Einsprachen genehmigt würden. Mit diesem Wortlaut würden sämtliche massgebenden Vorbehalte erfasst. Bei einer sinn- und zweckmässigen Betrachtung der Formulierung ergäben sich weder Unklarheiten noch Widersprüche. Die von den Beschwerdeführenden aufgelisteten Pläne beträfen überwiegend die offene Strecke Ort und den entsprechenden Abschnitt der N04 Neue Axenstrasse zwischen den beiden Tunneln. Es sei klar ersichtlich, dass diese in erster Linie Informationen und Darstellungen zur N04 Neue Axenstrasse enthielten, auch wenn darauf der Vollständigkeit halber die Alte Axenstrasse abgebildet sei. Mit der Auflage in Dispositivziffer 4.1 werde sichergestellt, dass die FlaMas im Bereich Ort eine Überprüfung und allenfalls Anpassungen erführen und im Rahmen eines separaten Ausführungsprojekts bei ihr eingereicht würden. Die Pläne zum künftigen Ausführungsprojekt zu den FlaMas an der Alten Axenstrasse ersetzen bei entsprechender Genehmigung die bisherigen.

12.3 Inhalt und Tragweite eines unklaren oder widersprüchlichen Dispositivs sind durch Auslegung zu ermitteln (vgl. oben E. 10.3.2). Was den Bereich Ort anbelangt, ist zwischen den genehmigten Plänen zum Verbindungsstück zwischen den Tunneln (Beilagen b6 [genehmigte Plannummer 7], b19 [20], b21 [22], b24 [25], b25 [26], b28 [29], b36 [37], b37 [38], d4 [71], e6 [83], e7 [84], f16 - f22 [104 - 110], f44 [132], f45 [133], k2 [163] und m5.2 [180]) und den gemäss Dispositivziffer 4.1 nicht genehmigten Plänen zu den FlaMas auf der alten Axenstrasse zu unterscheiden (Beilagen g3.1, g3.2, g3.3, g3.4, g3.5, g3.6, k7 - k12, m5.6, m5.7 und m5.8). Soweit in den Plänen zum Verbindungsstück der Vollständigkeit halber die Pläne der FlaMas dargestellt sind, ist es aufgrund von Dispositivziffer 4.1 klar, dass letztere von der Genehmigung ausgenommen sind. Es spielt ferner keine

Rolle, ob die Überfahrt von der neuen auf die alte Axenstrasse, die bei einem Verkehrereignis oder Unterhaltsarbeiten geöffnet würde, einst zwei- oder einspurig geführt wird. Die Ausgestaltung dieser kurzen Überfahrt bildet keinen wesentlichen Bestandteil des generellen Projekts. Entscheidend ist, dass die im generellen Projekt formulierten *Ziele* betreffend die FlaMas durch das auszuarbeitende Ausführungsprojekt eingehalten werden. Weiter ist nicht einzusehen, weshalb Plannummer 62 von der Genehmigung ausgenommen werden sollte. Diese betrifft Beilage c18 (Sisikoner Tunnel) und hat nichts mit dem Bereich Ort zu tun. Schliesslich besteht kein Grund, den Zusatz «zu den Einsprachen» in der Dispositivziffer 3.1 zu streichen. So wie die Verfügung verfasst ist, dürfte es den Verfügungsadressaten genügend klar sein, was diese aus welchen Gründen anordnet. Ebenfalls nicht einzusehen ist, inwiefern die Ausführung des Verbindungsstücks die FlaMas auf der alten Axenstrasse präjudizieren würde. Die Beschwerdeführenden legen denn auch nicht substantiiert dar, weshalb dies der Fall sein sollte. Zusammengefasst ist der Eventualantrag 2.3 abzuweisen.

13.

Des Weiteren verlangen die Beschwerdeführenden, dass Dispositivziffer 4.1 mit folgendem Satz zu ergänzen sei: «Die Neue Axenstrasse darf vor der Genehmigung und Umsetzung dieses Ausführungsprojekts nicht in Betrieb genommen werden.» (Eventualantrag 2.4).

13.1 Eventualantrag 2.4 begründen sie wie folgt: In Dispositivziffer 4.1 heisse es, dass die «*Flankierenden Massnahmen alte Axenstrasse seien [...] rechtzeitig vor der Inbetriebnahme der neuen Axenstrasse durch das UVEK genehmigen zu lassen und umzusetzen*» seien. Diese Auflage sei nicht zu beanstanden. Sie lasse aber insofern eine Lücke offen, als die Plangenehmigungsverfügung kein Verbot der Inbetriebnahme der N04 Neue Axenstrasse für den Fall enthalte, wenn die FlaMas auf der bestehenden Axenstrasse zuvor nicht rechtskräftig genehmigt und umgesetzt sein sollten. Ein solches Szenario sei aus diversen Gründen nicht ausgeschlossen. Weil die Vorinstanz selber davon ausgehe, dass eine Kapazitätserweiterung durch die Inbetriebnahme der N04 Neue Axenstrasse und gleichzeitiger Weiterführung des bisherigen Betriebs auf der bestehenden Axenstrasse ausgeschlossen werden müsse, genüge die Auflage in Dispositivziffer 4.1 nicht. So behalte diese bloss eine Handlungsanweisung an die Beschwerdegegner hinsichtlich der Erarbeitung dieses separaten Ausführungsprojekts, ohne Konsequenzen vorzusehen, falls dieser Handlungsanweisung nicht gefolgt würde. Diese Dispositivziffer müsse deshalb

mit dem beantragten Zusatz ergänzt werden. Insbesondere nachdem die Beschwerdegegner die Bestimmung aus bau- und verkehrstechnischer Sicht dahingehend interpretierten, dass die FlaMas nur rechtskräftig genehmigt, aber nicht umgesetzt sein müssten, damit der Grossteil des Verkehrs bei der Umsetzung der FlaMas bereits durch die Tunnels geleitet werden könnte.

13.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass der Wortlaut von Dispositivziffer 4.1 klar sei und kein Spielraum für Interpretationen hinsichtlich der zeitlichen Abfolge bestehe. Die Auflage gewährleiste, dass die N04 Neue Axenstrasse nicht in Betrieb genommen werde, solange die «Flankierenden Massnahmen Alte Axenstrasse» nicht bewilligt und realisiert worden seien. Ein zusätzliches Verbot sei nicht erforderlich. Die Ergänzungen im Sinne des Eventualantrags ändere nichts an der bereits mit der heutigen Formulierung bestehenden Verbindlichkeit dieser Anordnung. Es wäre nur eine sprachlich alternative Wiederholung des bereits Gesagten ohne inhaltlichen Mehrwert.

13.3 Zur Auslegung eines Verfügungsdispositivs kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden (vgl. oben E. 10.3.2). In der Plangenehmigung wird zur Begründung der Dispositivziffer 4.1 ausgeführt, dass ein direkter Zusammenhang betrieblicher Natur zur Reduktion der Leistungsfähigkeit zwischen der neuen und der alten Axenstrasse bestehe. Auch bei einer nachgelagerten und separaten Genehmigung der FlaMas dürfe es nicht zu einer Kapazitätserweiterung kommen. Die FlaMas an der alten Axenstrasse müssten deshalb vor der Inbetriebnahme der N04 Neue Axenstrasse rechtskräftig genehmigt sein. Präzisierend wird daraufhin bei der Formulierung der Auflage in den Erwägungen festgehalten, dass die FlaMas auch vor der Inbetriebnahme der N04 Neue Axenstrasse *umgesetzt* sein müssten. Dies steht im Einklang mit dem Bestreben der Vorinstanz, eine Kapazitätserweiterung durch den gleichzeitigen Betrieb der beiden Strassen zu vermeiden. Eine Ergänzung des Dispositivs im beantragten Sinn ist infolge der Klarheit dieser Auflage nicht nötig; der Eventualantrag 2.4 ist abzuweisen. Ob diese Anordnung bau- und verkehrstechnisch sinnvoll ist, braucht mangels Anfechtung von Seiten der Beschwerdegegner nicht geklärt zu werden.

14.

Zuletzt beantragen die Beschwerdeführenden, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz auf die Anträge 3.4 und 3.6 ihrer Einsprache vom 13. No-

vember 2014 zu Unrecht nicht eingetreten sei und dass diese beiden Anträge vielmehr durch die Teilguthesung der Einsprache hinsichtlich der FlaMas gegenstandslos geworden seien (Eventualantrag 2.5)

14.1 Dazu führen sie aus, dass die Vorinstanz auf ihre Anträge 3.4 (Forderung nach Ergänzung der FlaMas mit Gestaltungsmassnahmen zum Rückbau und zur Aufwertung des Strassenraums der bestehenden Axenstrasse sowie mit zusätzlichen verkehrslenkenden und verkehrsbeschränkenden Massnahmen) und 3.5 (Forderung nach Konkretisierung und Umsetzung der notwendigen Schutzmassnahmen vor Naturgefahren im Bereich der bestehenden Axenstrasse als Projektbestandteil des Ausführungsprojekts) nicht eingetreten sei. Dies sei falsch; vielmehr seien diese Anträge durch die Teilguthesung der Einsprache hinsichtlich der FlaMas und durch die Auflage, dafür ein separates Ausführungsprojekt auszuarbeiten, gegenstandslos geworden.

14.2 Die Vorinstanz weist darauf hin, dass sich am Ergebnis nichts ändere, wenn die Anträge als gegenstandslos beurteilt würden. Es sei nicht erkennbar, welcher Vorteil mit einer Guthesung des Eventualantrags verbunden sein sollte.

14.3 Die Beschwerdeführenden müssen ein praktisches Interesse am Rechtsmittel besitzen (vgl. oben E. 10.3.1). Es ist zwar zutreffend, dass die Anträge 3.4 und 3.6 zu den FlaMas infolge Gegenstandslosigkeit hätten abgeschrieben werden müssen, nachdem sich die Vorinstanz infolge der Aufhebung der betreffenden Pläne nicht materiell mit den FlaMas auseinandersetzte. Worin der praktische Nutzen in einer Präzisierung des Dispositivs liegen würde, ist jedoch nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführenden werden dadurch nicht daran gehindert, die Anträge im Einspracheverfahren zum neuen Verfahren nochmals zu stellen. Infolgedessen ist auf den Eventualantrag 2.5 nicht einzutreten.

15.

Zusammengefasst sind die Eventualanträge abzuweisen, soweit auf diese einzutreten ist.

16.

Während des Beschwerdeverfahrens wurden zwei Fachberichte zur Gefahrensituation im Bereich Gumpisch eingereicht (Bericht Anschluss Gumpisch, Galerie Gumpisch, Aktualisierte Gefahrenbeurteilung betreffend die neue Situation infolge Naturgefahren; Fachbericht Galerie Gumpisch,

Neue Situation infolge Naturgefahren im Gumpischtal; vgl. oben Bst. P). Vor diesem Hintergrund beantragen die Beschwerdeführenden die Sistierung des Verfahrens, damit weitere Sachverhaltsabklärungen getroffen werden könnten. Alternativ fordern sie die Aufhebung der Plangenehmigung und die Rückweisung der Sache zur Neuprojektierung an die Beschwerdegegner.

16.1 Zur Begründung machen die Beschwerdeführenden zusammengefasst geltend, dass die genehmigte Dimensionierung der Galerie Gumpisch auf veralteten Annahmen über die Naturgefahren in diesem Bereich basierten. Es seien deshalb umfangreiche Abklärungen in die Wege geleitet worden. Entscheidend sei erstens, ob diese Abklärungen den rechtlichen und planerischen Vorhaben genügten. Und zweitens, ob die daraus gewonnenen Erkenntnisse zu wesentlichen Projektänderungen führen müssten, oder ob sie im Rahmen des genehmigten Projekts umgesetzt werden könnten. Entgegen den einschlägigen Richtlinien des BAFU und des ASTRA seien in den Fachberichten keine Massnahmen gegen 100 - 300-jährliche Ereignisse vorgesehen. Deren Nichtberücksichtigung sei nicht begründet worden. Angesichts der Schäden, welche ein solches Ereignis gemäss den Berichten mit sich bringen könnte (Durchbruch des Galeriedachs), seien weitere Massnahmen zwingend. Dies treffe ebenso auf die Gefährdungen durch Hochwasser/Murgang zu. Das Fazit des Fachberichts, wonach als Schutzziel die 100-jährliche Wiederkehrperiode genüge, beruhe aus diversen [hier nicht einzeln wiedergegebenen] Gründen auf einer unhaltbaren Ausgangsannahme. Es sei daher fraglich, ob der notwendige Schutz allein mit einer zusätzlichen Verstärkung der Galerie erreicht werden könne, oder ob dafür nicht eine andere Linienführung bzw. eine Verlegung der Strasse in einen verlängerten Tunnel notwendig sei, um dem veränderten Wissensstand der wesentlich grösseren Naturgefahren in rechtsgenügender Form Rechnung zu tragen. Ein allfälliges eigenständiges, ergänzendes Plangenehmigungsverfahren komme dafür nicht in Frage.

16.2 Gemäss den Beschwerdegegnern verdeutlichten die Fachberichte, dass die bisher geplante Linienführung beibehalten werden könne. Mit den vorgeschlagenen Ablenkdammen, die Steinschläge und Murgänge gezielt über die Galerie führen würden, den zusätzlichen Steinschlagschutznetzen und Netzabdeckungen sowie Verstärkungen in Teilbereichen der Galerie Gumpisch sei es möglich, die N04 Neue Axenstrasse gegen bis zu 100-jährlichen Sturz- und Murgangereignisse zu schützen. Es sei klar, dass diese zusätzlichen Massnahmen im Bereich Gumpisch der ENHK zur Prüfung zu unterbreiten seien. Diese würden das genehmigte Ausbauprojekt

lediglich ergänzen. Entsprechend würden diese baulichen Massnahmen Gegenstand eines eigenständigen, ergänzenden Plangenehmigungsverfahrens sein. In jenem Verfahren hätten die betroffenen Parteien wiederum die Möglichkeit, Rechtsmittel zu ergreifen. Die beiden Berichte seien erst in jenem Verfahren relevant. Aus diesem Grund sei es nicht zielführend, das Verfahren zu sistieren und damit das Strassenbauprojekt weiter zu verzögern.

16.3 Die Vorinstanz bemerkt, dass sich das Vorhaben betreffend die Galerie Gumpisch bereits in einer nächsten Projektphase befinde. Es solle deshalb nicht in eine frühere Verfahrensstufe zurückgegangen werden. Für die prioritäre Behandlung dieser Schutzmassnahmen wäre dies ein grosser Nachteil und führe aufgrund der grundsätzlichen Opposition gegen das Gesamtprojekt zu zeitlichen Verzögerungen. Aus prozessökonomischer Sicht sei deshalb ein neues, ergänzendes Ausführungsprojekt vorzuziehen. Dieses könne losgelöst von den Grundsatzfragen zur N04 Neue Axenstrasse behandelt werden. Ohnehin seien bauliche Massnahmen im Bereich Gumpisch zur Sicherung der bestehenden Strasse vor Naturgefahren notwendig. Sie spreche sich deshalb ebenfalls dafür aus, dass die Beschwerdegegner für die Anpassungen und Ergänzungen an und bei der Galerie Gumpisch ein neues Ausführungsprojekt bei ihr einzureichen hätten. Denkbar wäre allenfalls eine Bewilligung auf Stufe Detailprojekt.

16.4

16.4.1 Die Sistierung des Verfahrens steht im Widerspruch zum Beschleunigungsgebot bzw. zum Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV) und soll die Ausnahme bleiben (vgl. BGE 135 III 127 E. 3.4). Da eine Beschwerde so zu entscheiden ist, wie sich die Sachlage zur Zeit ergibt, besteht in der Regel kein Anlass, die weitere Entwicklung abzuwarten und ein Verfahren zu sistieren (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.207).

16.4.2 Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen im Rahmen des Streitgegenstandes bisher noch nicht gewürdigte, bekannte wie auch bisher unbekannt neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor (sog. unechte Noven) oder erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens (sog. echte Noven) zugetragen haben, vorgebracht werden (BVGE 2012/21 E. 5.1). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an

die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Kassation und Rückweisung an die Vorinstanz ist insbesondere angezeigt, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und ein umfassendes Beweisverfahren durchzuführen ist (BVGE 2012/21 E. 5.1). Die Rückweisung des Verfahrens sollte jedoch das Verfahren nicht über Gebühr verlängern. Generell ist zu beachten, dass die Urteilsform verhältnismässig sein muss: Sie muss geeignet sein, den materiellen Ansprüchen der Partei zum Durchbruch zu verhelfen, soll aber dabei dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens genügen sowie möglichst nicht in die Kompetenzen der Vorinstanzen eingreifen. Mithin muss die Urteilsform auf den jeweiligen individuell-konkreten Fall zugeschnitten sein (CAMPRUBI MADELEINE, in Kommentar VwVG, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 61 VwVG, mit Verweis auf BGE 131 V 407 E. 2.1.1).

16.4.3 Ersatz- und Schutzvorkehren bilden grundsätzlich Bestandteil des nationalstrassenrechtlichen Ausführungsprojekts und sind mit diesem festzulegen. Erweisen sich solche Massnahmen aber erst nachträglich als erforderlich oder muss deren Ausgestaltung in einem nachfolgenden Detailprojektierungsverfahren noch im Einzelnen festgelegt werden, so können die diesbezüglichen Pläne auch Gegenstand eines zusätzlichen Bewilligungsverfahrens sein (vgl. BGE 122 II 165 E. 14).

16.5

16.5.1 Die Pläne für die Anpassungen und Ergänzungen an und oberhalb der Galerie Gumpisch müssen noch ausgearbeitet und bewilligt werden. Ob die diesbezüglichen Sachverhaltsabklärungen korrekt vorgenommen und die Schutzmassnahmen ausreichend dimensioniert sind, wird allenfalls erst im Anfechtungsfall zu überprüfen sein. Auf die gegen die beiden Berichte erhobenen inhaltlichen Beanstandungen der Beschwerdeführenden braucht deshalb nicht eingegangen zu werden. An dieser Stelle ist lediglich zu entscheiden, ob für die zusätzlichen Schutzmassnahmen – wie beantragt – die ganze Plangenehmigung aufgehoben und das Ausführungsprojekt angepasst werden muss, oder ob diese im Rahmen eines separaten Ausführungs- oder Detailprojekts bewilligt werden können. Für eine Sistierung des Verfahrens besteht hingegen kein Anlass, nachdem diese Frage ohne weitere Abklärungen beurteilt werden kann.

16.5.2 Gemäss den Plänen des angefochtenen Ausführungsprojekts soll die Strecke zwischen dem neuen Sisikoner Tunnel und dem bestehenden Tunnel Gumpisch Süd auf einer Länge von ca. 194 m mit einer talseits

offenen Galerie überdeckt werden. Letztere würde in erster Linie zur Überführung der Wasser- und Murgangprozesse sowie von Lawinen dienen. Der vom Gumpischtal kommende Gumpischbach würde mit einem Überlauf über die Galerie geleitet. Zum Schutz gegen Sturzprozesse ist vorgesehen, bergseitig der Galerie Steinschlagschutznetze zu erstellen, welche ein 100-jährliches Sturzereignis aufhalten könnten.

16.5.3 Den beiden Fachberichten lässt sich zusammengefasst Folgendes entnehmen: Um den Abschnitt Gumpisch vor Sturz-, Rutsch- und Murgangprozessen zu schützen, sei eine Gefahrenbeurteilung und Risikoanalyse durchgeführt worden. Diese hätten als Grundlage für das Ausführungsprojekt gedient. Der Felssturz vom Januar 2019, welcher im Rahmen dieser Risikoanalyse als Restrisiko beurteilt worden sei, habe die lokalen Verhältnisse in Bezug auf das Risiko von Stein-/Blockschlag sowie Murgänge signifikant verschlechtert. So sei heute bezüglich Stein-/Blockschlägen mit grösseren Blockvolumina bzw. erhöhten Intensitäten aus der Remobilisierung der abgelagerten Felssturzmasse sowie mit Murgängen mit erhöhter Fracht und Mächtigkeit zu rechnen. An der Arbeitssitzung vom 1. Juli 2020 seien für die Dimensionierung von Massnahmen gegen Naturgefahren als Schutzziele ein 100-jährliches Ereignis für Bauwerke im Betrieb sowie ein 30-jährliches Ereignis während der Bauphase festgelegt worden. Für den Ist-Zustand seien für die diversen Prozessquellen im Gumpischtal Modellierungen für die Eintretenswahrscheinlichkeiten 1, 10, 30, 100 und 300 Jahren durchgeführt worden. Dieselbe Modellierung habe für den Prozess Hochwasser/Murgang stattgefunden. Mit den neuen Erkenntnissen aus den Ereignissen seit 2019 müsste davon ausgegangen werden, dass im Gumpischtal öfter Sturzereignisse aufträten als bisher angenommen. Aufgrund der veränderten Gefahrensituation seien neu folgende Massnahmen erforderlich. Aufgrund der sehr hohen Energien seien Netzverbauungen im Gerinne des Gumpischbachs nicht möglich. Es bleibe nur die Möglichkeit, die Sturz- und Murgangprozesse so zu kanalisieren, dass sie die Galerie an der vorgesehenen Stelle überquerten. Dies solle mit zwei bis zu 12 m hohen Leitdämmen bewerkstelligt werden. Der Bereich der Abflusssrinne über der Galerie werde zusätzlich für die Aufnahme der neuen Lasten und Einwirkungen verstärkt. Jener südlich des Gumpischbachs werde durch die bereits im Ausführungsprojekt vorgesehene Steinschlagschutznetze geschützt. In diesem Bereich seien keine Anpassungen vorgesehen. Nördlich des Gumpischbachs seien Schutznetze mit höheren Energieklassen auszubilden. Zudem seien Netzabdeckungen auf den Felswänden nördlich der neuen Tunnelportale vorgesehen. Ferner benötige die Galeriedecke nördlich des Gumpischbachs zur Aufnahme von Mehrfachblockschlägen

eine Verstärkung. Die Schutzgalerie und die Dämme würden so geplant und dimensioniert, dass sie einem 100-jährlichen Sturz- oder Murgangereignis standhalten könnten und die Dämme nicht überflossen bzw. überrollt würden. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Damm überrollt bzw. übersprungen werde, liege tiefer als 2 Prozent. Bei einem Felssturz (Überlastfall > 100-jährliches Ereignis) würden die Schutzdämme teilweise hinterfüllt und könnten von Blöcken übersprungen werden. Die Energien und Kräfte auf das Galeriedach und die Leitdämme seien so hoch, dass das Galeriedach beschädigt oder sogar durchschlagen bzw. die Leitdämme übersprungen werden könnten.

16.5.4 Gestützt auf die obigen Ausführungen würden die Anpassungen und Ergänzungen im Bereich Gumpisch im Vergleich zum ursprünglichen Schutzdispositiv zusätzlich zwei Schutzdämme, weitere Schutznetze sowie Verstärkungen an einem Teil der Galeriedecke sowie am Betongerinne über der Galerie umfassen. Die Änderungen sind somit von lokal begrenzter und ergänzender Natur. Es würde sich als unverhältnismässig erweisen, dafür die gesamte Plangenehmigungsverfügung aufzuheben und damit den Bau des Gesamtprojekts weiter zu verzögern. Stattdessen sind die Ergänzungen – sofern zulässig – im Rahmen eines nachfolgenden Detailprojekts (vgl. zu den Voraussetzungen oben E. 8.4.3) oder wie bei den Flamas in einem separaten Ausführungsprojekt zu projektieren. Ein solches Vorgehen ist gestützt auf BGE 122 II 165 möglich, nachdem es sich um projektbegleitende Vorkehren (bauliche Schutzmassnahmen) handelt, die der Vermeidung oder Verminderung von werkbedingten Beeinträchtigungen (Schadensrisiko der Strassenbenützer infolge der Strassenführung durch alpinen Geländeabschnitt) dienen (vgl. BGE 122 II 165 E. 14; BÜTLER/SUTTER, Verkehrssicherungspflichten gegen Steinschlag auf Strassen. Überlegungen mit Blick auf jüngste Ereignisse auf der Gotthard-Autobahn, ZBI 108/2007, S. 469, 470).

16.5.5 Was die Beschwerdeführenden dagegen vorbringen, vermag an dieser Schlussfolgerung nichts zu ändern. Wie erwähnt, ist die Vollständigkeit und Richtigkeit der Sachverhaltsabklärungen und die Rechtmässigkeit der zusätzlichen Schutzmassnahmen erst im Rahmen des neuen Auflageprojekts zu überprüfen. Falls Massnahmen gegen 100 - 300 jährliche Ereignisse zu Unrecht nicht geplant würden, ist prima facie nicht davon auszugehen, dass stattdessen das gesamte Ausführungsprojekt überarbeitet werden müsste. Angesichts des Umstands, dass bei über 100 jährlichen Ereignisse in seltenen Fällen das Galeriedach durchschlagen werden könnte, ist eher von zusätzlichen Verstärkungsmassnahmen an der Galerie

oder erhöhten Schutzmassnahmen oberhalb der Galerie auszugehen, als dass die Linienführung neu konzipiert bzw. die Strasse in einen verlängerten Tunnel verlegt werden müsste. Ihr Antrag ist dementsprechend abzuweisen.

17.

Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist vollumfänglich abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

18.

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

18.1 Die Verfahrenskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführenden aufzuerlegen (vgl. Art. 55e USG). Diese sind auf Fr. 5'000.00 festzusetzen und mit dem von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.00 zu verrechnen.

18.2 Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen, nachdem die obsiegende Vorinstanz und die Beschwerdegegner als Behörden von vornherein keinen Anspruch darauf haben (vgl. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.00 werden den Beschwerdeführenden auferlegt und mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.00 verrechnet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, die Beschwerdegegner, die Vorinstanz, das ASTRA, das BAFU, das ARE und das BAV.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alexander Misic

Andreas Kunz

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (vorab per E-Mail und per Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegner (vorab per E-Mail und per Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; vorab per E-Mail und per Gerichtsurkunde)
- das ASTRA z.K. (vorab per E-Mail)
- das BAFU z.K. (vorab per E-Mail)
- das ARE z.K. (vorab per E-Mail)
- das BAV z.K. (vorab per E-Mail)