Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.139/2006
1A.171/2005
1P.397/2005 /ggs

Urteil vom 27. September 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Parteien
Anwohner Gartenstadt, nämlich:
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
Beschwerdeführer,

gegen

1A.171/2005, 1P.397/2005
Stadtrat von Zug, vertreten durch den Rechtsdienst Baudepartement, St.-Oswalds-Gasse 20, Postfach 1258, 6301 Zug,
Regierungsrat des Kantons Zug, vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zug, Aabachstrasse 5, Postfach, 6301 Zug,
Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, An der Aa 6, Postfach 760, 6301 Zug,
1A.139/2006
Regierungsrat des Kantons Zug, vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zug, Aabachstrasse 5, Postfach, 6301 Zug,
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, Schwarztorstrasse 53, Postfach 336, 3000 Bern 14.

Gegenstand
1A.171/2005, 1P.397/2005
Nordzufahrt Zug,

1A.139/2006
Anschluss Baar/Nordzufahrt Zug,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, vom 30. Mai 2005 (1A.171/2005 und 1P.397/2005) und Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 9. Juni 2006 (1A.139/2006).

Sachverhalt:

A.
Auf den Gemeindegebieten Baar und Zug soll eine "Nordzufahrt Zug" genannte neue Kantonsstrasse erstellt und diese über einen Zubringer zum Anschluss Baar mit der Nationalstrasse N40 verbunden werden. Am 28. Februar 2003 unterbreitete der Kanton Zug dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Ausführungsprojekt "N40/Zubringer, Anschluss Baar/ Nordzufahrt Zug, Gemeinde Baar" zur Genehmigung. Da das Ausführungsprojekt nicht zwischen dem Nationalstrassenprojekt und dem kantonalen Projekt unterschied, forderte das UVEK den Kanton Zug auf, ein gesondertes Dossier für das in Anwendung der Nationalstrassengesetzgebung zu genehmigende Projekt auszuarbeiten. Dieses wurde dem UVEK am 18. März 2003 zugestellt.
Das Nationalstrassen-Ausführungsprojekt für den Zubringer N40, Anschluss Baar, wurde vom 5. April bis 19. Mai 2003 öffentlich aufgelegt. Gegen dieses erhoben neben anderen 12 Einwohner des Zuger Quartiers Gartenstadt Einsprache. Mit Verfügung vom 9. Februar 2005 genehmigte das UVEK das Ausführungsprojekt unter verschiedenen Auflagen. Als allgemeine Auflage hielt es unter anderem fest, dass das Nationalstrassen-Projekt erst verwirklicht werden dürfe, nachdem das kantonale Projekt rechtskräftig geworden sei. Die Sammeleinsprache der Einwohner des Quartiers Gartenstadt wies das Departement ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.
Gleichzeitig mit dem Nationalstrassen-Ausführungsprojekt wurde auch das Kantonsstrassenprojekt für die Nordzufahrt Zug, Abschnitt Ochsenhof bis Baarer- bzw. Aabachstrasse, öffentlich aufgelegt. Gegen dieses Projekt erhoben verschiedene Einwohner des Quartiers Gartenstadt ebenfalls Einsprache. Mit Beschluss vom 29. Juni 2004 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Zug die Baulinien für den Kantonsstrassenperimeter und stellte fest, dass die Kantonsstrasse "Nordzufahrt" unter gewissen Auflagen umweltverträglich sei. Die Baudirektion wurde angewiesen, mit den Bauarbeiten an der Kantonsstrasse nicht eher zu beginnen, als die Plangenehmigung des UVEK für das Nationalstrassen-Ausführungsprojekt in Rechtskraft erwachsen sei. Die Einsprache der im Verfahren verbliebenen Einwohner des Gartenstadt-Quartiers wies der Regierungsrat ab. Zusammen mit seinem Beschluss eröffnete der Regierungsrat unter anderem die Baubewilligung der Baudirektion und die Verfügung der Baudirektion betreffend Erleichterungen in Vollziehung der Lärmschutzverordnung.
B.
Die "Anwohner Gartenstadt" fochten den Regierungsratsbeschluss vom 29. Juni 2004 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zug und den Plangenehmigungs- und Einspracheentscheid des UVEK vom 9. Februar 2005 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (Rekurskommission INUM) an. Die Beschwerdeführer brachten in beiden Verfahren vor, dass durch die Aufteilung des Strassenprojekts in zwei Teile - in einen dem Bundesrecht und in einen dem kantonalen Recht unterstehenden Abschnitt - eine Gesamtbeurteilung des Vorhabens verunmöglicht werde. Im Übrigen beanstandeten sie die durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung.
Mit Urteil vom 30. Mai 2005 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zug die Beschwerden der "Anwohner Gartenstadt" ab, soweit auf diese eingetreten werden konnte. Das Verwaltungsgericht legte zur Aufteilung des Strassenbau-Vorhabens dar, über die Perimeter des National- und des Kantonsstrassenprojekts habe das UVEK in seiner Verfügung vom 9. Februar 2005 entschieden. Diese Verfügung könne nur bei der Rekurskommission INUM, nicht aber im kantonalen Verfahren angefochten werden.
Mit Verfügung vom 4. November 2005 sistierte die Instruktionsrichterin der Rekurskommission INUM das vor dieser hängige Beschwerdeverfahren. Das Bundesgericht hob die Sistierungsverfügung auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Kantons Zug hin mit Urteil vom 15. Februar 2006 (1A.299/2005) auf. Mit Entscheid vom 9. Juni 2006 wies die Rekurskommission INUM die Beschwerde der "Anwohner Gartenstadt" ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.
C.
C.a Die "Anwohner Gartenstadt", nämlich A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____ haben mit Eingabe vom 29. Juni 2005 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 30. Mai 2005 Verwaltungsgerichtsbeschwerde sowie staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Die fünf Beschwerdeführer stellen mit staatsrechtlicher Beschwerde den Antrag, der angefochtene Entscheid sei wegen teilweiser Nichtgewährung des rechtlichen Gehörs aufzuheben und das Verfahren sei an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird verlangt, dass die angestellte Umweltverträglichkeitsprüfung zu untersuchen sei und Massnahmen zur Einhaltung des Massnahmenplans Luftreinhaltung vorzusehen seien.
Die Baudirektion des Kantons Zug stellt im Namen des Regierungsrats den Antrag, die staatsrechtliche Be-

schwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug ersucht um Abweisung beider Beschwerden. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute Bundesamt für Umwelt, BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Schluss, dass der von den Beschwerdeführern kritisierte Umweltverträglichkeitsbericht als Entscheidgrundlage dienen könne und die Vorschriften zur Luftreinhaltung eingehalten seien.
In einem zweiten Schriftenwechsel haben die Verfahrensbeteiligten an ihren Standpunkten festgehalten.
C.b Die gleichen fünf Einwohner der Stadt Zug haben am 11. Juli 2006 gegen den Entscheid der Rekurskommission INUM vom 9. Juni 2006 Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Die Beschwerdeführer beantragen in prozessualer Hinsicht, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den bereits eingereichten, gegen das Urteil des Zuger Verwaltungsgerichts gerichteten Beschwerden zu vereinigen sei. In der Sache selbst stellen sie den Antrag, die angefochtene Plangenehmigung sei aufzuheben und das Verfahren an das UVEK als Vorinstanz zurückzuweisen. Dieses habe das Projekt im Sinne der Einheit der Materie und des Koordinationsgesetzes unter Einbezug des Kantonsstrassenteils der Nordzufahrt neu zu beurteilen. Die Eventualanträge lauten dahin, dass das Nationalstrassenprojekt zurückzustellen sei, bis der Kanton Zug die Respektierung des schutzwürdigen Quartiers Gartenstadt garantiere. Ausserdem sei die Umweltverträglichkeitsprüfung verordnungsgemäss durchzuführen und insbesondere ein dreistufiges Verfahren zu veranlassen.
Die Baudirektion des Kantons Zug stellt im Namen des Regierungsrates Antrag auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das UVEK und die Rekurskommission INUM ersuchen ebenfalls um Abweisung der Beschwerden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
In den gegen das Urteil des Zuger Verwaltungsgerichtes und gegen den Entscheid der Rekurskommission INUM erhobenen Beschwerden werden von den gleichen Beschwerdeführern die selben oder ähnliche Rügen vorgebracht. Es rechtfertigt sich daher, die Beschwerden dem Antrage der Beschwerdeführer entsprechend in einem einzigen Urteil zu behandeln.
2.
2.1 Die staatsrechtliche Beschwerde ist nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann (Art. 84 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG; SR 173.110]). Die Beschwerdeführer machen mit ihrer staatsrechtlichen Beschwerde eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, also eine Verletzung von Bundesverfassungsrecht (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend. Das Bundesverfassungsrecht zählt jedoch zum Bundesrecht, dessen Verletzung gemäss Art. 104 lit. a OG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden kann. Die staatsrechtliche Beschwerde ist hier somit unzulässig, falls und soweit die in der Eingabe vom 29. Juni 2005 enthaltenen Rügen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgetragen werden können.
2.2 Die Beschwerden vom 29. Juni 2005 richten sich gegen einen Strassenplan bzw. den Beschwerdeentscheid zum regierungsrätlichen Beschluss, mit dem die Baulinien für eine Kantonsstrasse festgelegt worden sind und die Kantonsstrasse als umweltverträglich bezeichnet worden ist. Kantonale Strassenpläne gelten nach bundesgerichtlicher Praxis als Sondernutzungspläne. Solche Pläne unterliegen gemäss Art. 34 Abs. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde. Eine Ausnahme gilt aber insoweit, als mit der Genehmigung eines Sondernutzungsplans zugleich auch die Baubewilligung erteilt wird oder als der Plan Anordnungen enthält, welche auf Bundesverwaltungsrecht gestützte Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) darstellen. Insofern ist der Plan mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten (vgl. für Strassenpläne etwa BGE 116 Ib 159 E. 1a S. 162, 418 E. 1a S. 424, 118 Ib 66 E. 1c S. 71, mit weiteren Hinweisen; s.a. BGE 130 II 313, 131 II 616). Da wie erwähnt mit dem umstrittenen Entscheid die Kantonsstrasse als umweltverträglich bezeichnet und das Vorhaben - unter Vorbehalt der Genehmigung der Anschlussstrecke - zur
Ausführung freigegeben worden ist, sind die Rügen der Verletzung der Umweltschutzgesetzgebung und die damit zusammenhängenden Einwendungen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzutragen. Für die staatsrechtliche Beschwerde bleibt kein Raum. Auf die von den Beschwerdeführern eingereichte staatsrechtliche Beschwerde ist nicht einzutreten, und die in dieser erhobenen Rügen sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu behandeln.

2.3 Plangenehmigungen für Nationalstrassen unterliegen gemäss Art. 99 Abs. 2 lit. d OG der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 11. Juli 2006 ist demnach grundsätzlich zulässig.
3.
3.1 Gemäss dem angefochtenen Entscheid sind die Beschwerdeführer Eigentümer, Miteigentümer oder Mieter einer Liegenschaft im Bereich der Gartenstadt Zug. Zwar seien sie nicht direkt Anstösser der projektierten Kantonsstrasse, doch sei zu erwarten, dass sie von künftigen von der Nordzufahrt ausgehenden Immissionen betroffen würden. Insofern seien sie als Nachbarn zur Beschwerde berechtigt. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführer durch den kantonalen Entscheid im Sinne von Art. 103 lit. a OG in schutzwürdigen Interessen berührt und daher zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert sind.
3.2 In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 11. Juli 2006 gegen den Entscheid der Rekurskommission INUM wird zur Befugnis der Beschwerdeführer zur Anfechtung des Nationalstrassen-Zubringers ausgeführt, diese sei in zweierlei Hinsicht gegeben: einerseits durch die "faktische Einheit" des Projektes Nordzufahrt und andererseits durch die juristische Verknüpfung der Plangenehmigung des UVEK mit dem Kantonalstrassenprojekt, dürften doch die beiden Strassenteile nur gebaut werden, wenn auch der Beschluss zur Erstellung des anderen Teils rechtskräftig sei. Damit allein lässt sich die Beschwerdelegitimation der "Anwohner Gartenstadt" jedoch nicht begründen.
Zur Erhebung einer Einsprache gegen ein Ausführungsprojekt gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11) bzw. gemäss Art. 27d NSG in der Fassung vom 18. Juni 1999 und zur Anfechtung des Einspracheentscheides ist befugt, wer durch die Projektpläne berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 VwVG und Art. 103 lit. a OG; BGE 118 Ib 203 E. 8a). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch nur tatsächlicher Natur sein, doch muss der Einsprecher und Beschwerdeführer durch das Projekt stärker als die Allgemeinheit betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen (BGE 120 Ib 431 E. 1, 121 II 176 E. 26, je mit Hinweisen auf weitere Urteile). Diese Nähe der Beziehung muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 120 Ib 59 E. 1c). Zur Frage der räumlichen Nähe ist in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Nationalstrassen- und Eisenbahnbau festgehalten worden, dass der betroffene Private nicht allgemein am Projekt oder der geplanten Linienführung Kritik üben dürfe. Vielmehr habe er konkret aufzuzeigen, inwiefern das Ausführungsprojekt im Bereiche seines Grundstücks gegen Bundesrecht
verstosse. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Beschwerderecht des Privaten von jenem der Organisationen, die aufgrund von Art. 103 lit. c OG und der Spezialgesetzgebung zur Beschwerde legitimiert sind, durch das Projekt selbst nicht betroffen sein müssen und deshalb nicht nur kleinere Abschnitte, sondern auch grössere Strecken und sogar das ganze Werk in Frage stellen können (BGE 118 Ib 206 E. 8b und c, 120 Ib 59 E. 1c; Urteil 1E.18/1999 vom 25. April 2001 E. 2a und 1E.5/2005 vom 8. August 2005).
Die Beschwerdeführer sind wie erwähnt Bewohner des Zuger Quartiers Gartenstadt, an dem der als Kantonsstrasse zu erstellende Teil der Nordzufahrt vorbeiführen soll. Der als Nationalstrassen-Zubringer geltende Streckenteil findet dagegen beim Ochsenhof, der rund 1 km nördlich des Quartiers Gartenstadt liegt, sein Ende. Es kann somit nicht von einer räumlich engen Beziehung zwischen dem Wohnort der Beschwerdeführer und dem Nationalstrassen-Ausführungsprojekt gesprochen werden. Auf die von den Beschwerdeführern gegen das Nationalstrassen-Projekt vorgetragenen Rügen kann daher nicht eingetreten werden, vorausgesetzt, dass sich die Aufteilung des Strassenprojekts in einen Nationalstrassen-Abschnitt und einen Kantonsstrassenabschnitt als bundesrechtlich haltbar erweist.
4.
Die Beschwerdeführer machen geltend, die Aufteilung der Nordzufahrt Zug in einen Nationalstrassen- und einen Kantonsstrassenabschnitt widerspreche dem Rechtsgrundsatz der "Einheit der Materie" sowie dem Koordinationsgebot. Das Projekt hätte gesamthaft entweder dem kantonalen oder dem eidgenössischen Recht unterstellt und ein einheitliches Rechtsmittelverfahren durchgeführt werden müssen.
4.1 Dem mehrfach angerufenen, offensichtlich dem Abstimmungsrecht entlehnten Grundsatz der Einheit der Materie (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV) kommt auf dem Gebiet der Planung und dem Bau öffentlicher Werke und der entsprechenden Rechtsmittelverfahren keine Bedeutung zu. Die Beschwerdeführer legen denn auch nicht dar, aus welchen kantonalen oder eidgenössischen Normen, die Infrastrukturanlagen betreffen, ein solcher Grundsatz herzuleiten wäre. Dagegen gilt in der hier fraglichen Materie das ebenfalls angerufene, zunächst in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erarbeitete (BGE 116 Ib 50 E. 4 S. 56, BGE 118 Ib 381 ff.) und danach

in die eidgenössische Gesetzgebung aufgenommene Koordinationsgebot (vgl. Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung in der Fassung vom 6. Oktober 1995 [RPG, SR 700]; Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999, AS 1999 S. 3071). Das Gebot der Koordination von raumplanerischen und umweltrechtlichen Verfahren verlangt in materieller Hinsicht, dass die Rechtsanwendung inhaltlich abgestimmt werde, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen (BGE 120 Ib 400, E. 5 S. 409). In formeller Hinsicht folgt aus der Koordinationspflicht, dass dort, wo für die Errichtung oder Änderung einer Baute Verfügungen mehrerer Behörden nötig sind, eine Behörde zu bezeichnen ist, die für ausreichende Koordination zu sorgen hat (Art. 25a Abs. 1 RPG). So sind unter anderem die Gesuchsunterlagen gemeinsam öffentlich aufzulegen und dürfen die Verfügungen keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 2 lit. b und Abs. 3 RPG). Zur formellen Koordination gehört grundsätzlich auch, dass anschliessend an die verfahrensrechtlich und zeitlich verbundene Eröffnung der Bewilligungen ein einheitliches Rechtsmittelverfahren durchgeführt wird. Ein solches ist indessen - wie schon in BGE 122 II 81 E. 6d/aa S. 88 festgehalten worden ist - dann nicht möglich, wenn die zur Bewilligung eines Vorhabens massgeblichen Rechtsfragen teils durch Bundes- und teils durch kantonale Behörden zu beurteilen sind. Ein einheitliches Rechtsmittelverfahren fällt demnach ebenfalls ausser Betracht, wenn die projektierte Baute oder Anlage nach der gesetzlichen Regelung aus einem dem kantonalen und einem dem eidgenössischen Recht unterliegenden Teil besteht und eine Ausdehnung der einen oder anderen Kompetenz nicht möglich ist. In diesen Fällen beschränkt sich die Koordination auf eine inhaltlich abgestimmte Rechtsanwendung.

4.2 Nach Art. 6 NSG gehören zu den Nationalstrassen neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, darunter insbesondere auch die Anschlüsse, das heisst die Bauwerke zur kreuzungsfreien Verbindung wichtiger Strassen mit den Nationalstrassen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 3. Juli 1959, BBl 1959 II S. 110). Bestandteile der Nationalstrassen bilden gemäss Art. 3 lit. c der Verordnung über die Nationalstrassen vom 18. Dezember 1995 (NSV; SR 725.111) nicht nur die Anschlüsse selbst, sondern auch die Verbindungsstrecken bis zur nächsten leistungsfähigen Kantons-, Regional- oder Lokalstrasse, einschliesslich Verzweigungen oder Kreisel, soweit diese hauptsächlich dem Verkehr zur Nationalstrasse dienen. Die Planung und Projektierung solcher Anschlüsse und Zubringer richten sich nach der abschliessenden Regelung der eidgenössischen Nationalstrassengesetzgebung; für die Anwendung kantonalen Rechts bleibt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Raum (BGE 106 Ib 26 E. 12a S. 29 f.; s.a. BGE 114 Ib 135, 117 Ib 285, E. 6b S. 296). Die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Lösung, die ganze Nordzufahrt dem kantonalen Recht zu unterstellen, fällt demnach zum vornherein ausser Betracht. Aber auch eine Unterstellung der ganzen Strasse unter das eidgenössische Recht erscheint angesichts der in der Verfassung (Art. 38 BV) und im Gesetz vorgesehenen Aufteilung der Aufgaben von Bund und Kantonen im Strassenbau, die unter anderem in der Definition von Art. 3 lit. c NSV ihren Niederschlag findet, als ausgeschlossen. Diese Aufgabenteilung hat zur Folge, dass die kantonalen und nationalen Strassennetze der jeweiligen Zweckbestimmung entsprechend abgegrenzt werden müssen. Nun kann wohl den projektbetroffenen Privaten vereinzelt aus solchen Grenzziehungen verfahrensmässiger Mehraufwand entstehen. Solchen Schwierigkeiten darf aber wie dargelegt nicht einfach durch eine Ausweitung der Kompetenz der kantonalen oder eidgenössischen Behörden begegnet werden, die mit der gesetzlichen Ordnung nicht vereinbart werden kann. Daran ändert die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 127 II 227) zu Kreuzungen von Bahn und Strasse und den dort anwendbaren Normen schon deshalb nichts, weil es in diesen Fällen um doppelte, sich überlagernde Kompetenzen und nicht um - gesetzwidrige - Ausweitung von Zuständigkeiten geht.

4.3 Erweist sich somit die Aufteilung der Nordzufahrt Zug in einen Kantonsstrassen- und einen Nationalstrassenabschnitt als rechtmässig, fehlt es den Beschwerdeführern wie dargelegt (E. 3.2) an der Legitimation zur Anfechtung des Ausführungsprojekts bzw. des Beschwerdeentscheides der Rekurskommission INUM. Auf die in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 11. Juli 2006 vorgetragenen umweltschutzrechtlichen Rügen ist nicht einzutreten.

5.

Soweit die Beschwerdeführer auch in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 29. Juni 2005 die Aufteilung des Strassenprojektes und die Trennung des Rechtsmittelweges beanstanden, ist die Beschwerde nach dem Gesagten unbegründet.

Im Weiteren bringen die Beschwerdeführer vor, das Verwaltungsgericht habe § 10 des kantonalen Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996, das einen umwelt-, ortsbild- und landschaftsschonenden Strassenbau verlange, missachtet und die in Art. 33 Abs. 3 RPG vorgeschriebene volle Kognition nicht wahrgenommen. Insbesondere habe es sich zu Unrecht geweigert, Varianten zu prüfen und den vorgelegten Umweltverträglichkeitsbericht auf Vollständigkeit hin zu untersuchen. Dadurch habe es gleichzeitig den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör verletzt.
5.1 Nach Auffassung der Beschwerdeführer hätte das Verwaltungsgericht die von den Beschwerdeführern bevorzugte Projektvariante (Linienführung Feldstrasse - Gubelstrasse via Dammstrasse statt via Aabachstrasse) dem genehmigten Projekt gegenüberstellen und die für und wider die beiden Projekte sprechenden Interessen gegeneinander abwägen müssen. Da eine solche Gegenüberstellung nicht vorgenommen worden sei, sei die in Art. 33 Abs. 3 RPG vorgeschriebene Prüfungspflicht verletzt worden.
5.1.1 Art. 33 Abs. 2 RPG verlangt, dass das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorsieht, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Dabei ist ein volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Volle Überprüfung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur freie Prüfung des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen, sondern auch eine Ermessenskontrolle. Die Beschwerdebehörde hat zu beurteilen, ob das Planungsermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Sie hat dabei allerdings im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist und daher nicht ihr eigenes Planungsermessen anstelle jenes der Planungsbehörde setzen darf. Im Rechtsmittelverfahren ist vielmehr der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannte Gestaltungsbereich stets zu achten. Ein Planungsentscheid ist daher zu schützen, unabhängig davon, ob sich weitere, ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (vgl. BGE 127 II 238 E. 3b/aa S. 242 mit zahlreichen Verweisungen).
5.1.2 Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid dargelegt, dass die Linienführung der Nordzufahrt durch den Kantonsratsbeschluss vom 28. Juni 2001 betreffend den Rahmenkredit für die Planung, den Landerwerb und den Bau der Nordzufahrt mit Ergänzung des Teilrichtplans Verkehr und Genehmigung des Generellen Projekts bereits klar vorgegeben worden sei. Dieser Beschluss sei am 8. September 2001 in Kraft getreten, nachdem das Referendum gegen den Beschluss nicht ergriffen worden sei. Die Änderung des Richtplans sei am 17. Juni 2003 durch den Bundesrat bzw. das UVEK genehmigt worden. Dieses habe - was näher ausgeführt wird - die Führung der Strasse am Stadtrand und deren Zweck ausdrücklich gutgeheissen. Nun treffe zwar zu, dass - wie die Beschwerdeführer geltend machten - die Aufnahme eines Projekts in den Richtplan dieses noch nicht zu legitimieren vermöge. Die hier umstrittene Linienführung stütze sich jedoch nicht nur auf den Richtplan, sondern auch auf die Zustimmung des Kantonsrats zum Generellen Projekt "Nordzufahrt Zug". Mit diesem Beschluss sei die Linienführung parzellenscharf festgelegt worden. Im Übrigen hätten auch die Stimmberechtigten der Stadt Zug der Linienführung der Nordzufahrt im südlichen Bereich durch
Annahme des Entwicklungsplans Landis&Gyr/SBB-West zumindest in indirekter Form zugestimmt. Der Stadtrat habe in seinem Bericht zur Abstimmung auf die nunmehr von den Beschwerdeführern erneut vorgeschlagene Strassenführung hingewiesen und erklärt, dass diese das Landis&Gyr-Areal zerschneiden und bewirken würde, dass der Kreisel Dammstrasse/ Gubelstrasse bereits zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Nordzufahrt an seiner Kapazitätsgrenze stehen würde. Dies hätte wiederum zur Folge, dass im Gartenstadtquartier mit einer Verkehrszunahme wegen ausweichenden Verkehrsteilnehmern gerechnet werden müsste. Jedenfalls sei im Bericht zur Urnenabstimmung auch die geplante Linienführung der Nordzufahrt gleichsam zum Abstimmungsgegenstand gemacht worden. Unter all diesen Umständen könne die Linienführung der Nordzufahrt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht mehr abgeändert werden. Zu prüfen sei nur noch, ob das vorliegende Projekt kantonales oder eidgenössisches Recht verletze.
5.1.3 Mit diesen - hier zusammengefasst wiedergegebenen - Erwägungen ist das Verwaltungsgericht seiner durch Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG vorgeschriebenen Pflicht zur vollen Überprüfung nachgekommen. Zwar hat es abschliessend erklärt, die Linienführung der Strasse im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht mehr untersuchen zu können; doch hat es mit der Wiedergabe der von den verschiedenen Behörden für die gewählte Linienführung vorgebrachten Argumente diese zumindest sinngemäss als zweckmässig bezeichnet. Erschien dem Verwaltungsgericht aber die von den Planungsbehörden getroffene Linienführung als geeignet, so brauchte es wie dargelegt nicht mehr abzuklären, ob es weitere, ebenso zweckmässige Lösungen gebe.
5.2 Der Vorwurf der Beschwerdeführer, das Vorhaben werde im Umweltverträglichkeitsbericht nicht (genügend) begründet, erscheint im Lichte der zu diesem Punkt angestellten Erwägungen des Verwaltungsgerichts fehl am

Platz. Es kann im Sinne von Art. 36a Abs. 2 OG auf den angefochtenen Entscheid verwiesen werden.
5.3 Die nur nebenbei erhobene Rüge ungerechtfertigter Erleichterungen auf dem Gebiete des Lärmschutzes wird in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch nicht ansatzweise begründet. Auf die Beschwerde kann insoweit nicht eingetreten werden.
5.4 In ihrer beim Zuger Verwaltungsgericht erhobenen Beschwerde haben die Beschwerdeführer unter dem Titel "Vorliegendes Projekt erreicht den Zweck nicht" darauf hingewiesen, dass die Nordzufahrt gemäss dem Umweltverträglichkeitsbericht dazu dienen solle, die Baarerstrasse vom Privatverkehr zu entlasten und dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung zu stellen. Nach dem Umweltverträglichkeitsbericht selbst aber könne dieses Ziel ohne flankierende Massnahmen schon in zehn Jahren nicht mehr erreicht werden. Trotzdem weigerten sich Baudirektion und Regierungsrat, bereits jetzt flankierende Massnahmen festzulegen. Das Projekt müsse daher, solle es sich nicht als nutzlos erweisen, durch Festlegung flankierender Massnahmen verbessert werden. Im bundesgerichtlichen Verfahren bringen die Beschwerdeführer vor, das Strassenprojekt laufe dem Massnahmenplan Luftreinhaltung zuwider.
5.4.1 Das Verwaltungsgericht hat sich mit den im vorinstanzlichen Verfahren erhobenen Einwendungen befasst und im Wesentlichen dargelegt, dass der Umweltverträglichkeitsbericht Massnahmen zur Entlastung der Zuger-/Baarerstrasse als erforderlich bezeichne und mögliche Vorkehren vorschlage, die voraussichtlich ab 2012 ergänzt werden müssten. Auch aus dem behördenverbindlichen Richtplan ergebe sich, dass gleichzeitig mit der Realisierung der Nordzufahrt auf den betroffenen Strassenabschnitten (z.B. Zuger-/Baarerstrasse) flankierende Massnahmen zu treffen seien (verkehrsdosierende Massnahmen, Halbriegel, Riegel, Renaturierungen). Ein Teil dieser Massnahmen sei bereits eingeleitet worden. Zudem werde die Baudirektion im angefochtenen Beschluss klar angewiesen, die Verkehrsverlagerung auf die Nordzufahrt, die Entlastung der Zuger-/Baarerstrasse, den Anteil des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr auf der Achse Zug-Baar und die Verkehrsbelastung der Quartiere nach der Eröffnung der Nordzufahrt festzustellen und die notwendig werdenden Massnahmen vorzuschlagen. Erst nach der Eröffnung der Nordzufahrt werde man sich auf zuverlässige Zahlen für die Anordnung weiterer flankierender Massnahmen stützen können. Bis dahin könne der Zweck der
Nordzufahrt sehr wohl mit den bereits beschlossenen Massnahmen erreicht werden.
5.4.2 Vor Bundesgericht wird von den Beschwerdeführern nunmehr geltend gemacht, dass das Projekt Nordzufahrt mit dem Ziel Nr. 5 des kantonalen Massnahmenplans, wonach der individuelle Pendlerverkehr durch Förderung des Langsam- und des öffentlichen Verkehrs zu reduzieren sei, unvereinbar sei. Das Strassenprojekt widerspreche auch den Reduktionszielen des Massnahmenplans Luftreinhaltung der Zentralschweiz (-20 t/a bzw. -5 t/a NOx-Immissionen). Die zusätzliche Verkehrsachse werde, selbst wenn der Verkehr auf der Baarerstrasse vorübergehend reduziert werden könne, eine massive Steigerung des Pendlerverkehrs und Verkehrsstörungen zur Folge haben. Es widerspreche der Luftreinhalte-Verordnung, wenn in einem Gebiet, in dem die Immissionsgrenzwerte bereits überschritten seien, neue Anlagen erstellt würden, die wie hier zu beträchtlichen Emissionszunahmen führten. Es müssten daher zwingend schon heute zusätzliche - projektintegrierte - Massnahmen zur Verkehrsdosierung beschlossen werden, um eine Übereinstimmung mit dem Massnahmenplan Luftreinhaltung zu erzielen.
Die Beschwerdeführer bringen die Rüge, das Projekt Nordzufahrt sei mit der Luftreinhalte-Verordnung unvereinbar und widerspreche dem kantonalen und dem zentralschweizerischen Massnahmenplan, erstmals im bundesgerichtlichen Verfahren vor. Vor dem Verwaltungsgericht haben sie wie dargelegt lediglich zur Gewährleistung der Entlastung der Zuger-/Baarerstrasse zusätzliche flankierende Massnahmen verlangt. Das Verwaltungsgericht hatte deshalb auch keinen Anlass, den Fragenkreis der Luftreinhaltung umfassend abzuhandeln. Die Vorbringen der Beschwerdeführer vor Bundesgericht laufen somit auf eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstandes hinaus. Auf sie ist nicht einzutreten.
Beigefügt werden kann, dass gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 18 und Art. 31 ff. der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) im Einspracheverfahren gegen eine Strasse nur gefordert werden kann, dass die dem Gebot von Art. 18 LRV entsprechenden baulichen und sich auf die bauliche Ausgestaltung auswirkenden technischen und betrieblichen Massnahmen an der Anlage selbst ergriffen werden. Zudem muss gewährleistet bleiben, dass mögliche weitere bauliche Vorkehren, die allenfalls im Massnahmenplan vorbehalten werden, noch getroffen werden können. Dagegen verlangen die gesetzlichen Bestimmungen nicht, dass schon im Rahmen der Genehmigung des Strassenprojekts angeordnet werde, welche zusätzlichen, die Fahrzeuge und den Verkehr betreffenden - insbesondere verkehrslenkenden und -beschränkenden Massnahmen - zu erlassen seien, um übermässige Immissionen zu verhindern oder zu be-

seitigen. Projektbezogene flankierende Massnahmen dürfen somit auch später angeordnet werden, wenn über die lufthygienische Situation im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Strasse keine gesicherten Annahmen bestehen. Ob solche Vorkehren im Rahmen des kantonalen Massnahmenplanes Luftreinhaltung oder ergänzend in einer
separaten Planung festgelegt werden, spielt übrigens unter dem Gesichtswinkel von Art. 31 ff. LRV keine Rolle (vgl. zum Ganzen BGE 117 Ib 425 E. 5d S. 432, 118 Ib 206 E. 11d S. 224, 122 II 97 E. 6 S. 98 ff., 122 II 165 E. 14-16. S. 169 ff.). Die Vorbringen der Beschwerdeführer hätten demnach als unbegründet abgewiesen werden müssen, wäre auf sie einzutreten.
6.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht eingetreten werden kann und die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden abzuweisen sind, soweit darauf einzutreten ist.
Die bundesgerichtlichen Kosten sind dem Ausgang der Verfahren entsprechend den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Parteientschädigungen sind im Hinblick auf Art. 159 Abs. 2 OG nicht zuzusprechen.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde vom 29. Juni 2005 wird nicht eingetreten.
2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 29. Juni 2005 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 11. Juli 2006 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
4.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
5.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Stadtrat von Zug, dem Regierungsrat des Kantons Zug, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 27. September 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: