



Urteil vom 11. Januar 2013

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Anita Schwegler.

Parteien

Kanton Schwyz, handelnd durch den Regierungsrat,
Bahnhofstrasse 9, 6431 Schwyz,
vertreten durch das Baudepartement, Olympstrasse 10,
Brunnen, Postfach 1250, 6431 Schwyz,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Wildtierüberführung von überregionaler Bedeutung SZ4/ZG4.

Sachverhalt:

A.

Durch den Bau von Nationalstrassen und mit Wildschutzzäunen versehene Hochleistungseisenbahnstrecken, aber auch durch die Ausdehnung der Siedlungen wurden viele überregional und regional bedeutende Wildtierkorridore blockiert oder beeinträchtigt. Seit Mitte der 80er Jahre wird der Problematik der Wildtierdurchlässigkeit mehr Beachtung geschenkt. In der Folge wurden erste Wildtierpassagen erstellt. Das damalige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute Bundesamt für Umwelt [BAFU]) und das Bundesamt für Strassen (ASTRA) erhielten vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Auftrag, gemeinsam eine Richtlinie über die Planung und den Bau von Wildtierpassagen an Verkehrswegen zu erarbeiten. Diese UVEK-Richtlinie trat am 10. November 2001 in Kraft und gilt für das schweizerische National- und Hauptstrassennetz. Die Richtlinie regelt zur Hauptsache die Ausmasse der jeweiligen Wildtierüber- und Wildtierunterführung. Zudem erklärt sie den "Grundlagenbericht für eine Richtlinie über Wildtierpassagen vom 12. September 2000 (ECOTEC Environnement SA, Genève)" sowie den Bericht "Korridore für Wildtiere in der Schweiz (BUWAL/SGW/Schweizerische Vogelwarte Sempach), BUWAL Schriftenreihe Umwelt Nr. 326" (nachfolgend Bericht SRU 326), zu integrierenden Bestandteilen der Richtlinie. Der Bericht SRU 326 enthält eine Übersichtskarte über das grossräumige Vernetzungssystem und die Wildtierkorridore. Der Zustand und die Verbesserungsmöglichkeiten der überregionalen Wildtierkorridore werden darin kurz beschrieben. Für den Kanton Schwyz wurden folgende Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung aufgeführt: SZ1 Feusisberg, SZ3 Schübelbach, SZ4/ZG4 Hünenberg, SZ5 Arth, SZ6 Morschach, SZ8 Muotathal und SZ10 Rothen-turm.

Im Anschluss daran erstellten das BUWAL und das ASTRA eine Liste jener Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung, die durch Strassen (National- und Hauptstrassen) zerschnitten wurden und wiederhergestellt werden sollen (nachfolgend ASTRA/BAFU-Liste). Für den Kanton Schwyz wurden in den Wildtierkorridoren SZ5 Arth und SZ6 Morschach Sanierungsmassnahmen im Bereich der Nationalstrasse vorgesehen.

B.

Das Tiefbauamt und das Amt für Natur, Jagd und Fischerei des Kantons Schwyz liessen 2006 ein Konzept zum Abbau von Verbreitungshindernis-

sen für Wildtiere an der Rigi erstellen (nachfolgend Bericht PiU GmbH [2006]). Dieses Konzept kam zum Schluss, dass aus heutiger Sicht im Kanton Schwyz zwei Wildtierkorridore wiederhergestellt oder ihre Durchlässigkeit verbessert werden sollten. Dabei handle es sich um den Korridor SZ5 Arth (Anbindung der Rigi an die Alpen) und den Korridor "Hohle Gasse" (Anbindung Rigi an das Mittelland). Letzterer ersetze den ursprünglichen Korridor SZ4/ZG4 entlang des Zugersees bei Immensee, weil dieser nicht mehr realisierbar sei und die "Hohle Gasse" den einzigen Durchgang bilde, um das Mittelland und die Rigi miteinander zu verbinden. Dieser Korridor führe über die Zugerstrasse.

C.

Im Rahmen der Projektierung für den Ausbau der Zugerstrasse wurde im Frühling 2010 ein Konzept für die Durchlässigkeit der Wildtiere erstellt. Mit Schreiben vom 28. Juni 2010 stellte das Tiefbauamt dem ASTRA verschiedene Fragen in Bezug auf eine Aufnahme des Korridors SZ4/ZG4 an Stelle des nicht mehr erstellbaren Korridors SZ6 in die ASTRA/BAFU-Liste sowie über eine allfällige finanzielle Beteiligung an "Ersatzmassnahmen" entlang der Zugerstrasse (Korridor "Hohle Gasse"). Das Konzept wurde dem ASTRA und dem BAFU am 20. September 2010 vorgestellt und im Bericht vom 1. Dezember 2010 "Wildtierkorridor SZ04/ZG04, Bedeutung des Wildtierkorridors und Massnahmen zu seiner Sicherung" (nachfolgend Bericht Wildtierkorridor SZ04/ZG04) dargestellt.

D.

Das BAFU legte mit Schreiben vom 24. September 2010 dar, es wolle in seinen Grundlagen die Linie des Wildtierkorridors SZ4/ZG4 neu über die Hohle Gasse zwischen Küssnacht und dem Gymnasium Bethlehem führen. Die Unterlagen des BAFU (Bericht SRU 326 und Darstellung im ecogis) würden entsprechend angepasst.

E.

Das ASTRA teilte in seinem Schreiben vom 25. November 2010 mit, die Mitfinanzierung einer Wildtierüberführung im Bereich der Hohlen Gasse zulasten der Nationalstrasse sei nicht möglich. Der Wildtierkorridor SZ4/ZG4 figuriere einerseits nicht auf der ASTRA/BAFU-Liste. Andererseits führe das Bauvorhaben des Kantons über die Kantonsstrasse. Somit handle es sich nicht um einen Bestandteil der Nationalstrasse.

F.

Daraufhin wandte sich das Baudepartement des Kantons Schwyz ans

UVEK mit der Bitte um Klärung der offenen Fragen. Am 14. Juni 2011 fand eine Besprechung zwischen den Vertretern des UVEK, den beteiligten Bundesämtern sowie dem Kanton Schwyz statt. Von Seiten des Bundes wurde eine finanzielle Mitbeteiligung an baulichen Massnahmen entlang der Zugerstrasse abgelehnt.

G.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beschloss am 2. November 2011, mangels finanzieller Beteiligung des Bundes keine Massnahmen bezüglich des "Ersatzkorridors" SZ4/ZG4 umzusetzen.

H.

Mit Schreiben vom 24. November 2011 stellte der Kanton Schwyz dem UVEK folgende Anträge:

1. Es sei der Wildtierkorridor SZ4/ZG4 im Rahmen der Gesamtsanierung der Nationalstrasse N4 durch den Bund auf eigene Kosten wiederherzustellen respektive ein Ersatzkorridor zu schaffen.
2. Es sei eine anfechtbare Verfügung über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Wildtierkorridors SZ4/ZG4 bzw. des Ersatzkorridors "Hohle Gasse" und über den Abtausch des Wildtierkorridors SZ6 mit SZ4/ZG4 im Sanierungsprogramm des ASTRA zu erlassen.

I.

Mit Verfügung vom 14. Februar 2012 trat das UVEK auf die Anträge des Kantons Schwyz nicht ein. Dies mit der Begründung, im vorliegenden Fall gehe es um Massnahmen nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451). Wenn sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lasse, habe der Verursacher nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen. Diese Bestimmung gelte für die Planung und Errichtung eines neuen Bauwerks. Sie sei am 1. Januar 1985 in Kraft getreten und sehe im Gegensatz zur Umweltschutzgesetzgebung keine Sanierungspflicht für bestehende Bauwerke vor. Der umstrittene Streckenabschnitt der Nationalstrasse 4 (N4) sei am 2. Juli 1981 vor dem Erlass der Bestimmung in Betrieb genommen worden. Eine Sanierungspflicht und somit ein Anspruch auf den Bau der Wildtierüberführung SZ4/ZG4 bestehe daher nicht.

J.

Gegen diese Verfügung erhebt der Kanton Schwyz (nachfolgend Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 20. März 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung des UVEK (nachfolgend Vorinstanz) sei aufzuheben und auf das Gesuch des Kantons Schwyz sei einzutreten (Ziff. 1). Es sei festzustellen, dass der Wildtierkorridor SZ4/ZG4 im Rahmen der Gesamtanierung der Nationalstrasse N4 durch den Bund auf eigene Kosten wiederherzustellen respektive ein Ersatzkorridor zu schaffen sei (Ziff. 2). Eventualiter sei festzustellen, dass sich der Bund an der Finanzierung des Wildtierkorridors SZ4/ZG4 bzw. des Ersatzkorridors "Hohle Gasse" zu beteiligen habe und der Wildtierkorridor SZ6 mit dem Wildtierkorridor SZ4/ZG4 im Sanierungsprogramm des ASTRA abzutauschen sei (Ziff. 3).

K.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 16. April 2012 an ihrer Begründung in der angefochtenen Verfügung fest und beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen.

L.

Mit Eingabe vom 21. Mai 2012 bestätigt der Beschwerdeführer seine Anträge und hält an seinen Ausführungen in der Beschwerde vom 20. März 2012 fest.

M.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das UVEK ist eine Behörde gemäss Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme was das Sachgebiet angeht, ist bei der hier strittigen Nichteintretensverfügung nicht gegeben (Art. 32 VGG).

Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zuständig, die Beschwerde zu beurteilen. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer ist gestützt auf Art. 48 VwVG berechtigt, gegen die hier strittige Verfügung Beschwerde zu erheben (zur Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6319/2011 vom 17. September 2012 E. 2 m.w.H.).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist, soweit es im Streit liegt. Die Vorinstanz ist auf die Anträge des Beschwerdeführers nicht eingetreten, da sie die Sachurteilsvoraussetzungen nicht als gegeben erachtete. Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich nur, ob dieser Entscheid zu Recht erfolgte (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1205/2012 vom 28. Juni 2012 E. 2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/ LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.8 und 2.164, je mit Hinweisen).

Das Bundesverwaltungsgericht befasst sich im vorliegenden Verfahren somit zunächst nur mit der Frage, ob die Vorinstanz auf die Anträge des Beschwerdeführers zu Recht nicht eingetreten ist.

4.

Im Verwaltungsrecht stellen weder der Verfügungs- noch der Parteibegriff auf das Vorliegen eines Rechtsanspruchs ab: Zur Parteistellung reicht ein bloss tatsächliches schutzwürdiges Interesse aus. Wer Parteistellung im Sinn von Art. 6 und 48 VwVG beanspruchen kann, kann bei der zuständigen Behörde ein Begehren um Erlass einer Verfügung stellen. Die ersuchte Behörde hat zu prüfen, ob die gesuchstellende Person ein hinreichend schutzwürdiges Interesse hat; fehlt es daran, hat sie auf das Ge-

such mangels Parteieigenschaft nicht einzutreten. Ist die Parteieigenschaft zu bejahen, hat die Behörde zu prüfen, ob die materiellrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Verfügung gegeben sind; ist dies zu verneinen, ist das Gesuch abzuweisen. In beiden Fällen muss der Entscheid in Form einer anfechtbaren Verfügung ergehen, jedenfalls wenn die gesuchstellende Person ausdrücklich eine Verfügung verlangt (vgl. BGE 130 II 521 E. 2.5 m.w.H.).

4.1 Die Vorinstanz stützt ihre Begründung, wieso sie auf das Gesuch des Beschwerdeführers nicht eintritt, auf den soeben zitierten Bundesgerichtsentscheid. Dabei ist jedoch zu präzisieren, dass es hier in erster Linie zu klären gilt, ob der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung hat. Denn genau genommen verlangt der Beschwerdeführer die Beantwortung der Frage, ob sich der Bund an der Finanzierung geplanter Wildtierüberführungen im Rahmen des Ausbaus der Kantonsstrasse (Hauptstrasse 2) "Zugerstrasse" beteiligen muss. Aus der Beschwerdebegründung geht hervor, dass auch der Beschwerdeführer nicht wirklich daran glaubt, der ursprüngliche Wildtierkorridor SZ4/ZG4 könne wiederhergestellt werden. So verlangt er denn vielmehr die Schaffung eines "Ersatzkorridors" im Bereich der Hohlen Gasse durch den Bund oder auf dessen Kosten.

4.2 Wie die Vorinstanz richtig festgestellt hat, ist für den Bau neuer und den Ausbau bestehender Nationalstrassen das ASTRA zuständig (vgl. Art. 40a Bst. b des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 [NSG, SR 725.11]). Damit hat auch nur dieses Anspruch auf Erlass einer Plangenehmigungsverfügung gemäss Art. 26 ff. NSG i.V.m. Art. 8 Abs. 2 Bst. d des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG, SR 725.116.2). Eine Ausnahme sieht die bundesgerichtliche Rechtsprechung nur zur Durchsetzung des Umweltrechts im Einzelfall vor (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_437/2007 vom 9. März 2009 E. 2.3). Darunter können grundsätzlich auch die Erzwingung von im NHG enthaltenen umweltrechtlichen Bestimmungen fallen.

4.3 Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen.

4.4 Die programmatischen Vorgaben von Art. 18 Abs. 1 NHG verhalten die zuständigen Instanzen nicht erst zu sektoriellen Schutzvorkehrungen, wenn einzelne Tier- und Pflanzenarten unmittelbar vom Aussterben bedroht sind. Der in Art. 18 Abs. 1 NHG aufgenommene Schutz von Tier- und Pflanzenarten verpflichtet den Bund und die Kantone vielmehr umfassender zu ökologisch-naturräumlicher Ressourcensicherung (vgl. KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 18 Rz. 8). Die förmliche Bezeichnung eines Gebiets als schutzwürdiges Biotop ist nicht zwingende Voraussetzung für den Biotopschutz. Auch ohne vorherige Bewertung und darauf abgestützte Bezeichnung sind technische Eingriffe in schutzwürdige Biotope nur unter den Voraussetzungen von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG zulässig (vgl. FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Art. 18 Rz. 22). Der Bund und – soweit Biotope von regionaler oder lokaler Bedeutung in Frage stehen – die Kantone haben im Einzelfall unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen die nach Art. 18 NHG zu schützenden Lebensräume zuerst besonders zu bezeichnen. Die Kantone sind hierauf nach der erwähnten gesetzlichen Regelung verpflichtet, die zur Erreichung des Schutzzwecks geeigneten Massnahmen anzuordnen (vgl. BGE 118 Ib 485 E. 3a).

Die grundeigentümerverbindliche Durchsetzung des Biotopschutzes im Sinn von Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis} NHG erfordert somit grundsätzlich eine den jeweiligen Lebensraum betreffende Anordnung der dafür zuständigen Behörde. Soweit diese jedoch nicht erfolgt oder ungenügend ist, kann die unzulässige Beeinträchtigung eines schutzwürdigen Biotops auch in dem den Eingriff in den Lebensraum betreffenden Verfahren geltend gemacht werden (vgl. FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Art. 18 Rz. 25).

4.5 Im vorliegenden Fall wäre das entsprechende Verfahren dasjenige zur Erteilung der kantonalen Bewilligung des Ausbaus der Kantonsstrasse. Da der Kanton den Bund in diesem kantonalen Verfahren jedoch nicht zur Kostenbeteiligung verpflichten kann, hat der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung der Frage, ob sich der Bund an den Massnahmen gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG finanziell beteiligen muss. Die Frage, ob es sich dabei um ein Leistungs- oder ein Feststellungsbegehren handelt, kann offen gelassen werden. Auch wenn es sich um ein Feststellungsbegehren handelte, wäre ein Feststellungsinteresse zu bejahen, da es aus prozessökonomischen Gründen nicht sinnvoll wäre, den Beschwerdeführer darauf zu verweisen, er solle in einem späteren Zeitpunkt ein Begehren um Leistung von Bundesbeiträgen stellen.

4.6 Der Beschwerdeführer will letztlich nicht, dass der Wildtierkorridor SZ4/ZG4 in seiner ursprünglichen Form wiederhergestellt wird. Diesbezüglich hätte er möglicherweise mangels Sanierungspflicht des Bundes tatsächlich keinen Anspruch auf materielle Beurteilung eines entsprechenden Begehrens. Es geht dem Beschwerdeführer vielmehr um die Frage der finanziellen Beteiligung des Bundes bei der Umsetzung von Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen gestützt auf Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG im Rahmen des Ausbaus der Zugerstrasse durch den Kanton.

4.7 Diese Frage betreffend hätte der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung gehabt, weshalb die Vorinstanz zu Unrecht auf sein Begehren nicht eingetreten ist. Die Beschwerde ist somit in diesem Punkt gutzuheissen.

4.8 In solchen Fällen erfolgt in der Regel mangels materieller Beurteilung der Frage eine Rückweisung an die Vorinstanz. Da die hier angefochtene Verfügung jedoch bereits eine Begründung enthält, aus der die Auffassung der Vorinstanz eindeutig hervorgeht, kommt sie einem materiellen Entscheid gleich. Überdies haben sich Beschwerdeführer und Vorinstanz in der Beschwerdeschrift bzw. der Vernehmlassung bereits umfassend zur Sache geäußert, weshalb eine Rückweisung an die Vorinstanz zu einem unnötigen, prozessökonomisch nicht sinnvollen Leerlauf führen würde. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt daher ausnahmsweise direkt eine materielle Prüfung vor.

5.

5.1 Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG sind vom Verursacher zu ergreifen. Dieser wird in den meisten Fällen mit dem Verfügungsadressaten der den Eingriff zulassenden Anordnung übereinstimmen. Als qualitativer Ersatz kommen alle Massnahmen in Frage, die den Zielsetzungen des Zweckartikels von Art. 18 Abs. 1 NHG entsprechen. Es ist ein gebietstypischer sowie ein ökologisch wirksamer und sinnvoller Ersatz anzustreben. Quantitativ gleichwertiger Ersatz liegt vor, wenn das Ersatzobjekt dem "zerstörten Schutzobjekt" hinsichtlich Ausdehnung und Fläche entspricht. Quantitativ gleichwertiger Ersatz muss auch qualitativ sinnvoll und verhältnismässig sein. Die monetäre Bewertung von schutzwürdigen Lebensräumen ist kaum möglich. Kostenüberlegungen sind deshalb für die Beurteilung der Angemessenheit oder der Gleichwertigkeit von Ersatzmassnahmen höchstens beschränkt geeignet (vgl. FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Art. 18 Rz. 31 ff.).

Soweit der Beschwerdeführer die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Massnahmen im Rahmen des Ausbaus der Zugerstrasse im Sinn einer Ersatzmassnahme für den nicht mehr realisierbaren Korridor SZ6 Morschach verlangt, kann seinem Antrag nicht entsprochen werden. Die vorgesehenen Massnahmen bezwecken, die Durchlässigkeit im nordwestlichen Engpass zwischen Zuger- und Vierwaldstättersee – und damit die Anbindung der Rigi ans Mittelland – zu verbessern oder zumindest aufrecht zu erhalten. Der Korridor SZ6 Morschach befindet sich hingegen auf der (süd-)östlichen Seite der Rigi und bezweckt einen West-Ost-Austausch zwischen dem Gebiet der Rigi und dem Muotatal (vgl. Bericht "Konzept Wildtierkorridore SZ4/ZG4 "Hünenberg" / SZ5 "Arth" / SZ6 "Morschach" der PiU GmbH vom 31. August 2006, S. 24). Die Gleichartigkeit und Gleichwertigkeit der Ersatzmassnahme wäre nicht gegeben.

5.2 Der programmatische Charakter von Art. 18 NHG sieht vor, dass künftige Eingriffe zu vermeiden sind, bzw. dass im Rahmen unvermeidbarer Beeinträchtigungen schutzwürdiger Lebensräume Massnahmen zum bestmöglichen Schutz, zur Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen sei. Das NHG sieht – im Gegensatz zu Art. 16 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) – keine Sanierungspflicht für vor dessen Inkrafttreten erfolgte Beeinträchtigungen vor. Der Beschwerdeführer kann folglich keinen Anspruch auf konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Durchlässigkeit der 1981 in Betrieb genommenen N4 geltend machen.

5.3 Im vorliegenden Fall ist jedoch das Ausbauprojekt Zugerstrasse mit seiner Barrierewirkung zu beurteilen. Dabei ist zwischen dem "Verursacher" gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG und dem Verursacherprinzip als reines Kostenzurechnungsprinzip zu differenzieren. Der Kreis der kostenpflichtigen Verursacher kann weiter sein als der Kreis der im Sinn des NHG "handlungspflichtigen Verursacher". "Handlungspflichtig" kann betreffend die Erstellung von Wildtierüberführungen im Rahmen des Ausbaus der Zugerstrasse nur der Kanton sein, zumal sich das Bewilligungsverfahren nach kantonalem Verfahrensrecht richtet und der Beschwerdeführer Bauherr des in den Wildtierkorridor eingreifenden und eine Barrierewirkung erzeugenden Ausbauprojekts ist. Daher ist der Beschwerdeführer – und nicht der Bund – verpflichtet, Massnahmen zum Schutz des Wildtierkorridors zu ergreifen. Dies sagt jedoch nichts darüber aus, ob die Nationalstrasse – und damit der Bund – nicht tatsächlich auch (Mit-)Verursacher und damit (teilweise) kostentragungspflichtig ist.

Grundsätzlich entrichtet der Bund an den Ausbau von Haupt-/Kantonsstrassen nur Globalbeiträge (vgl. Art. 12 ff. MinVG), mit denen auch allfällige Massnahmen aus Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgründen abgegolten sind (vgl. Art. 27, 30 und 33 MinVG). Es ist jedoch zu prüfen, ob der Bund als (Mit-) Verursacher der Verschiebung des Wildtierkorridors in den Bereich der "Hohlen Gasse" mitverantwortlich für das Notwendigwerden von Wildtierüberführungen beim Ausbau der Zugerstrasse ist und deshalb gestützt auf das Verursacherprinzip die Kosten der Massnahmen gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG anteilig zu tragen hat.

5.3.1 Das Verursacherprinzip will eine möglichst gerechte Verteilung der Umweltkosten. Haben mehrere Personen zur Entstehung einer Umweltgefahr oder -belastung beigetragen, werden sie im Umfang ihres Verursachungsanteils kostenpflichtig (vgl. MARTIN FRICK, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Bern 2004, S. 83).

5.3.2 Dass der Bau der Nationalstrasse N4 – nebst weiteren Einwirkungen wie der Siedlungsentwicklung und der Einzäunung von Obstkulturen – natürlich kausal für die Verschiebung des Wildtierkorridors SZ4/ZG4 in das Gebiet der "Hohlen Gasse" ist, ist wohl nicht von der Hand zu weisen. Ohne den Bau der N4 und die im Raum des Zugerseeufers geschehene Siedlungsentwicklung, würde der Wildtierkorridor mit hoher Wahrscheinlichkeit auch heute noch entlang des Zugerseeufers verlaufen. Natürliche Kausalität reicht jedoch nicht aus, um dem Bund auch automatisch ein betreffend die heute geplante Unterbrechung des Wildtierkorridors im Bereich der "Hohlen Gasse" zu verantwortendes Verhalten zurechnen zu können. Ausschlaggebend ist das Kriterium der Unmittelbarkeit. Ein für die Verpflichtung zur Kostentragung zurechenbares Verhalten ist nur dann zu bejahen, wenn eine Ursache selbst unmittelbar die Gefahr oder Störung bewirkt und damit die Gefahrenschwelle überschreitet. Entferntere, lediglich mittelbare Ursachen vermögen keine Verhaltens- oder Zustandsverantwortung zu begründen. Dabei hängt es häufig von einer wertenden Beurteilung ab, welche der natürlich kausalen Handlungsbeiträge die Gefahrenschwelle selber überschritten haben und daher als unmittelbar zu betrachten sind (vgl. FRICK, a.a.O., S. 58 ff.).

5.3.3 Der Bau der Nationalstrasse N4 liegt gut zwanzig Jahre zurück und war nicht allein ursächlich für die Unterbrechung des früher dem Zugerseeufer entlang verlaufenden Wildtierkorridors. Vielmehr ist die Unterbrechung auch auf die hohe Vorbelastung durch die eingezäunten Obstanlagen und die Siedlungsgebiete zurückzuführen (vgl. dazu Ausführungen im

Bericht Wildtierkorridor SZ04/ZG04, S. 3). Die Unterbrechung führte zu einer Verschiebung des Wildtierkorridors in den Bereich der Hohlen Gasse, wo heute die Vernetzung bzw. die Anbindung der Rigi ans Mittelland erfolgt. Die Wildtiere haben sich sozusagen selbst einen Ersatzkorridor gesucht, der heute im Grossen und Ganzen die Funktionen des früheren Korridors SZ4/ZG4 erfüllt. Nun soll mit dem Ausbau der Zugerstrasse auch dieser funktionierende Wildtierkorridor unterbrochen werden, wodurch gemäss den unbestrittenen Ausführungen des Berichts der PiU GmbH aus dem Jahr 2006 (S. 8) die Nord-Süd-Achse endgültig unterbrochen wäre. Ein entsprechender Eingriff ist gestützt auf Art. 18 ff. NHG zu beurteilen. Er erfolgt aufgrund des Ausbaus der Zugerstrasse. Die bei diesem Ausbau vorgesehenen Massnahmen (zwei Wildtierpassagen) sind folglich keine Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen für den Korridor SZ4/ZG4, sondern solche für den Wildtierkorridor "Hohle Gasse". Die Einwirkung, die der Bau der Nationalstrasse auf den ursprünglichen Wildtierkorridor SZ4/ZG4 hatte, kann nicht als unmittelbare Ursache für die Unterbrechung des heute bestehenden Wildtierkorridors im Bereich der Hohlen Gasse im Sinn des Verursacherprinzips bezeichnet werden. Verursacher im Sinn des NHG ist hier der Beschwerdeführer mit dem Ausbau der Zugerstrasse. Damit ist er verpflichtet, die notwendigen Massnahmen gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG zum Schutz der schutzwürdigen Lebensräume zu ergreifen und zu finanzieren. Dem Beschwerdeführer steht somit kein Anspruch auf über die Globalbeiträge hinausgehende Bundesbeiträge für die Errichtung von Wildtierpassagen zu.

6.

Auch die Argumentation des Beschwerdeführers, die Vorinstanz bzw. das ASTRA habe wider Treu und Glauben gehandelt, indem sie ihn glauben gemacht habe, sie befürworte einen Abtausch des Wildtierkorridors SZ6 mit dem Wildtierkorridor SZ4/ZG4 und sei bereit, sich mit 5 Mio. Franken an den Massnahmen im Rahmen des Ausbaus der Zugerstrasse zu beteiligen, ist nicht zu hören. Aus den vorhandenen Unterlagen geht klar hervor, dass sowohl das ASTRA als auch die Vorinstanz stets die Auffassung vertreten haben, eine finanzielle Beteiligung des Bundes komme nicht in Frage. Die Stellungnahme des BAFU, wonach dieses einen Abtausch der Korridore SZ6 und SZ4/ZG4 und damit auch eine finanzielle Beteiligung des Bundes befürwortet, stand klar unter dem Vorbehalt, dass das ASTRA die Finanzierungsfrage anders beurteile (vgl. Schreiben des BAFU vom 24. September 2010, S. 2). Die Zusicherung einer finanziellen Beteiligung des Bundes oder eine ähnlich zu verstehende Aussage kann den

vorhandenen Unterlagen nicht entnommen werden, weshalb auch kein Handeln wider Treu und Glauben vorliegt.

7.

Nach den vorstehenden Erwägungen ist zudem klar, dass die vom Beschwerdeführer beanstandeten möglichen "Ungenauigkeiten" in der Formulierung der angefochtenen Verfügung für den Ausgang dieses Verfahrens nicht ausschlaggebend sind und daher keine unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts darstellen.

8.

Die Beschwerde ist somit dahingehend gutzuheissen, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf die Begehren des Beschwerdeführers auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung nicht eingetreten ist. In der Sache ist sie jedoch abzuweisen.

9.

9.1 In Anwendung von Art. 63 Abs. 2 VwVG werden keine Verfahrenskosten erhoben.

9.2 Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (vgl. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen, als festgestellt wird, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf das Begehren des Beschwerdeführers auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung nicht eingetreten ist. Soweit weitergehend wird sie abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

André Moser

Anita Schwegler

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: