



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,
lic. iur. Felix Gysi und Dr. iur. Matthias Suter
Gerichtsschreiber: lic. iur. George Kammann

U R T E I L vom 2. April 2015

in Sachen

Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Aarberggasse 61, Postfach 8676, 3001 Bern,
vertreten durch VCS, Sektion Zug, Postfach 4720, 6304 Zug,
dieser vertreten durch Philipp Kissling und Markus Rast
Beschwerdeführer

gegen

Baudirektion des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug
Beschwerdegegnerin

betreffend

Tangente Zug / Baar
(Gesamtentscheid / Einspracheentscheid)

V 2014 163

A. Der Kanton Zug will in Baar eine rund 3 km lange Strassenverbindung zwischen dem Autobahnanschluss und der Ägeristrasse im Gebiet Margel bauen (fortan: Tangente Zug/Baar). Ausgehend vom Knoten Süd-/Weststrasse im Bereich des Anschlusses zur Autobahn A4a führt die Tangente Zug/Baar über die bestehende Südstrasse, unterquert im Bereich der Zugerstrasse den Knoten Neufeld und führt entlang der Grundwasserzone Sternen zur Rigistrasse in Inwil. Von dort verläuft die neue Kantonsstrasse über den Grossacher und unterquert mit einem 370 m langen Tunnel im Kreisbogen den Weiler Geissbüel bis zum Margel, wo der Zusammenschluss mit der bestehenden Ägeristrasse erfolgt. Die Industriestrasse in Zug und die Inwilerriedstrasse in Baar werden verlängert und an die Tangente Zug/Baar angebunden. Die neue Strasse ist ein zentrales Projekt der kantonalen Verkehrsplanung. Zusammen mit weiteren Projekten soll sie dazu beitragen, den Verkehr zu verflüssigen. Daneben soll die Tangente Zug/Baar folgende Funktionen erfüllen: Sie soll den Berggemeinden Menzingen, Unter- und Oberägeri eine Direktverbindung zur Autobahn bringen, das Ortszentrum von Baar sowie Teile von Zug Nord vom Verkehr entlasten und die Arbeitsgebiete im Dreieck Zug-Baar-Ennetsee besser erschliessen. Nachdem der Kantonsrat am 28. Mai 2009 das Generelle Projekt der Tangente und den Objektkredit für Planung, Landerwerb und Bau des Projektes in der Höhe von 201 Millionen Franken in der Schlussabstimmung im Verhältnis 55:19 gutgeheissen hatte, wurde der Objektkredit in einer Volksabstimmung am 29. November 2009 mit einem Ja-Stimmenanteil von 58.9 % angenommen. In der Folge hat die Baudirektion die Gesuchsunterlagen und die gesetzlich vorgeschriebenen Pläne und Berichte für das Projekt Tangente Zug/Baar zwischen dem 20. Oktober und dem 19. November 2012 öffentlich aufgelegt. Rechtsanwalt Dr. Adrian Strütt, Zürich, erhob dagegen am 19. November 2012 in Vertretung verschiedener Umweltschutzorganisationen Einsprache. Der Rechtsanwalt vertrat dabei unter anderem auch die Zuger Sektion des Verkehrs-Clubs der Schweiz (VCS), welche wiederum in Vertretung des gesamtschweizerischen Verkehrs-Clubs der Schweiz, Bern, agierte. In der Einsprache wurden drei Rechtsbegehren gestellt, wobei das erste Rechtsbegehren 12 Unterbegehren (1a bis 1l) enthielt. Nachdem die Baudirektion am 24. Juni 2013 und am 19. August 2013 mit den Einsprechenden Verhandlungen führte und diverse Fragen klärte, entschieden sich die Einsprechenden an den Rechtsbegehren 1a und 1b festzuhalten und die Rechtsbegehren 1c bis 1l sowie 3 zurückzuziehen. Damit verlangten sie schliesslich Folgendes: Es sei mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die gegenüber der ursprünglichen Vorlage massiv gesteigerte Leistungsfähigkeit des Strassenprojekts nicht realisiert wird (Begehren 1a). Es sei die projektierte Strassenanlage ab dem Knoten Zugerstrasse bis zum Anschluss an die Ägeristrasse im Gebiet Margel nur zweispurig auszubauen, wobei auf Bypässe, Einspurstrecken und weitere, kapazitätser-

höhende bauliche und betriebliche Massnahmen zu verzichten sei (Begehren 1b). Das Rechtsbegehren 2 betreffend neue Auflage des Projekts und Einspracheverfahren wurde bezogen auf die Rechtsbegehren 1a und 1b aufrechterhalten, ansonsten jedoch ebenfalls zurückgezogen. In der Folge gab die Baudirektion, wie mit den Einsprechenden vereinbart, zwei Gutachten bei der Metron Verkehrsplanung AG in Auftrag. Eines dieser Gutachten betraf die Frage der Knotengestaltung der Tangente Zug/Baar. In ihrer Vernehmlassung zu diesem Gutachten machten die Einsprechenden am 23. Juni 2014 geltend, das Gutachten bestätige die erhebliche Kapazitätssteigerung gegenüber dem genehmigten Projekt. Das Ausführungsprojekt und das Generelle Projekt würden erheblich voneinander abweichen. Die zusätzliche Verkehrsleistung entspreche nicht dem vom Stimmvolk akzeptierten Generellen Projekt. Mit Entscheid vom 30. September 2014 wies die Baudirektion die Einsprache in Bezug auf die Begehren 1a und 1b ab. Im Übrigen wurde die Einsprache infolge Rückzugs als erledigt abgeschrieben. In der Folge stellte die Baudirektion den Einspracheentscheid zusammen mit der Baubewilligung und den Nebenbewilligungen (fortan: kantonaler Gesamtentscheid) dem Rechtsvertreter der Einsprechenden am 7. Oktober 2014 zu. Am 10. Oktober 2014 wurde die Erteilung der Baubewilligung sowie der weiteren Bewilligungen im Rahmen des kantonalen Gesamtentscheids im Amtsblatt veröffentlicht.

B. Gegen den Einsprache- und den kantonalen Gesamtentscheid vom 30. September 2014 reichte am 8. November 2014 (Datum des Poststempels) der gesamtschweizerische Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Bern, dieser vertreten durch den Verkehrs-Club der Schweiz (VCS), Sektion Zug, dieser wiederum vertreten durch Philipp Kissling und Markus Rast, Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein. Dabei stellt er unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin die folgenden Rechtsbegehren:

1. Es sei Dispositiv-Ziff. 1 des Dispositivs des Einspracheentscheids aufzuheben und es sei das Projekt wie folgt anzupassen:
 - a. Es sei mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die gegenüber der ursprünglichen Vorlage massiv gesteigerte Leistungsfähigkeit des Strassenprojekts nicht realisiert wird.
 - b. Es sei die projektierte Strassenanlage ab dem Knoten Zugerstrasse bis zum Anschluss Ägerstrasse im Gebiet Margel nur zweispurig auszubauen, wobei auf Bypässe, Einspurstrecken und weitere, kapazitätserhöhende bauliche und betriebliche Massnahmen zu verzichten sei.
2. Es seien der Einspracheentscheid und der Gesamtentscheid sodann wie folgt aufzuheben bzw. anzupassen:

- a. Es sei die Strassenfläche des Ausführungsprojekts so zu dimensionieren, dass die Fläche gemäss Generellem Projekt, so wie sie vom Stimmvolk genehmigt wurde, nicht überschritten wird.
 - b. Es seien die dem Volk versprochenen flankierenden Massnahmen im Bereich Langsamverkehr und Lärm einzuhalten.
 - c. Es seien die im Generellen Projekt berechneten Verkehrszahlen einzuhalten.
 - d. Es seien die gewährten Erleichterungen hinsichtlich der einzelnen Grundstücke zu verweigern und die relevanten Lärmgrenzwerte pro Liegenschaft einzuhalten.
 - e. Es sei die Beschwerdegegnerin dazu zu verpflichten, die im Generellen Projekt abgegebenen Kostenprognosen einzuhalten.
3. Eventualiter sei das Generelle Projekt aufgrund des Ausführungsprojekts nochmals anzupassen und dem Kantonsrat erneut zur Genehmigung zu unterbreiten. Diesfalls sei auch ein angepasster Kreditbeschluss erneut dem Stimmvolk zu unterbreiten.

Zur Begründung der Rechtsbegehren 1 und 2a wurde ausgeführt, man habe schon mehrfach dargelegt, dass das Ausführungsprojekt gegenüber dem Generellen Projekt und demjenigen, welches vom Volk im Rahmen des Ausgabenbeschlusses genehmigt worden sei, massiv erweitert worden sei. Dies sei unzulässig und verstosse gegen Treu und Glauben. Das Gutachten der Metron vom 9. Mai 2014 bestätige, dass das Auflageprojekt gegenüber dem politisch genehmigten Generellen Projekt eine erhebliche Kapazitätssteigerung bewirke bzw. begünstige. Dies sei rechtlich unzulässig, verletze auch die Abstimmungsfreiheit sowie Treu und Glauben im Rechtsverkehr. Die Knoten Neufeld, Industrie und Rigi-Strasse sowie der Bereich zwischen den Knoten Neufeld und Industriestrasse seien gegenüber dem Generellen Projekt stark ausgeweitet worden. Dies führe zu einer Kapazitätserhöhung von bis zu 34 %. Dies habe einen wesentlichen Einfluss auf den Gesamtverkehr und auf die nachfolgenden Verkehrssysteme. Eine Vergrösserung der Verkehrsflächen vernichte zusätzliche Kultur- und Erholungsflächen. Dadurch würden auch die Erstellungs-, Sanierungs- und Unterhaltskosten erhöht. Die grössere Kapazität führe auch zu einer Lärmzunahme, was insbesondere in der Rigi-Strasse zu Lärmwertsüberschreitungen führe. Auf die Begründungen zu den übrigen Rechtsbegehren ist im Rahmen der Erwägungen einzugehen, sofern dies entscheidnotwendig sein sollte.

C. Mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2014 beantragte die Baudirektion unter Kostenfolge Nichteintreten auf die Beschwerde, eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Zum Nichteintretensantrag schrieb die Baudirektion, der Beschwerdeführer habe nicht rechtsgenügend nachgewiesen, dass er zur Beschwerdeerhebung bevollmächtigt sei.

Solange keine entsprechende Vollmacht des gesamtschweizerischen VCS vorliege, könne auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Bevor die Baudirektion sich mit den einzelnen Vorbringen des Beschwerdeführers befasste, führte sie im Sinne allgemeiner Erläuterungen aus, die Planung eines Strassenprojekts wie der Tangente Zug/Baar müsse in vier Phasen abgewickelt werden. Nach dem Variantenstudium folge die Ausarbeitung des Generellen Projekts, danach diejenige des Bau- und Auflageprojekts. Das Detailprojekt bilde die letzte Stufe der Planung. In der Phase Variantenstudium finde die Bestvariante in Bezug auf die Linienführung gemeinsam mit der Zielsetzung und einer Priorisierung Aufnahme im kantonalen Richtplan. Der Kantonsrat setze die Linienführung im Richtplan fest und schaffe damit die Grundlage für die weiteren Schritte. Nachdem der Kantonsrat den entsprechenden Planungskredit freigegeben habe, folge die Ausarbeitung des Generellen Projektes. Dieses lege aber lediglich die Linienführung, die Normalprofile sowie die Anschlusspunkte an das untergeordnete Strassennetz fest. Aufgrund dieser Angaben würden die Kosten für die gesamte Anlage ermittelt. Lediglich zur Kostenermittlung würden gestützt auf die Verkehrsprognosen in dieser Planungsphase erste rudimentäre Varianten der Knotenformen entworfen. Schliesslich beschliesse der Kantonsrat das Generelle Projekt, wobei Beschlussgegenstand nur Linienführung, Normalprofile, Anschlüsse sowie eine Kostenschätzung seien. In der dritten Phase des Bau- und Auflageprojekts würden das Strassenprojekt mit seinen Abmessungen, der Rechts- und Landerwerb sowie die Massnahmen zum Bestehen der Umweltverträglichkeit ausgearbeitet. Mit der öffentlichen Auflage werde betroffenen Personen sowie den Organisationen das rechtliche Gehör gewährt. Diese Phase münde im Erlass der Sondernutzungsplanung, in der Erteilung der Baubewilligung mit den Nebenbewilligungen sowie im allfälligen zwangsweisen Rechts- und Landerwerb. Nach Rechtskraft der Nutzungsplanung, der Baubewilligung sowie des Rechts- und Landerwerbs und des Kreditbeschlusses erfolge die Baufreigabe. In der vierten Phase des Detailprojekts würden alle Teile des Bauvorhabens detailliert festgelegt, so dass sie zur Offertstellung ausgeschrieben und zum Bau freigegeben werden könnten. Die geschilderte Aufteilung eines Strassenbauvorhabens in mehrere Phasen sowie die damit einhergehende stufenweise und bedürfnisgerechte Erhöhung der Bearbeitungstiefe orientiere sich an der Gesetzgebung von Bund und Kanton sowie an den anerkannten Normen der Planerverbände. Das bewährte und breit abgestützte Verfahren sei auch bei der Projektierung der Tangente Zug/Baar angewendet worden. So orientiere sich die Planung des Generellen Projektes vorliegend an den nachfolgenden gesetzlichen Normen: § 14 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW), Art. 12 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG), Art. 10 der Nationalstrassenverordnung (NSV) und der VSS-Norm (SN 640 033). Das phasenweise Vorgehen trage zwar dem Umstand Rechnung, dass sich

Projektierung und Realisierung grosser Infrastrukturprojekte über lange Zeiträume erstrecken würden und die nötigen Entscheide stufen- und phasengerecht gefällt werden müssten. Doch seien Faktoren wie Siedlungs- und Verkehrsentwicklung einem stetigen Wandel unterworfen. Diese würden im Laufe der Zeit und während der Planungsphase die Projektanforderungen beeinflussen. Es sei Pflicht der mit der Planung befassten Behörden, ein Infrastrukturprojekt in den verschiedenen Phasen den jeweils aktuellen Erkenntnissen technischer und rechtlicher Art anzupassen. Das Generelle Projekt der Tangente Zug/Baar sei vom Kantonsrat am 30. April 2009 beschlossen worden. Die Kantonsratsvorlage des Regierungsrats enthalte zu den Anschlüssen Industriestrasse und Rigi-Strasse den Hinweis, dass die Richtigkeit der Knotenformen in der Ausarbeitung des Bau- und Auflageprojekts nochmals geprüft werden müsse. Bekanntlich sei ein flüssiger Verkehrsfluss eine wesentliche Voraussetzung für die Verkehrsverlagerung. Der Kantonsrat habe seinen Kreditbewilligungsbeschluss am 28. Mai 2009 dem Behördenreferendum unterstellt. Der Souverän habe dem Objektkredit am 29. November 2009 zugestimmt.

In der Folge stellte die Baudirektion das 2009 vom Kantonsrat beschlossene Generelle Projekt dem im Herbst 2012 aufgelegten Bau- und Auflageprojekt gegenüber und beschrieb die Unterschiede in Bezug auf die vier Elemente Linienführung, Normalprofil, Anschlüsse sowie Kostenschätzung ausführlich. Darauf ist in den Erwägungen einzugehen, sofern sich dies als notwendig erweisen sollte. In Bezug auf die Anträge 1a, 1b und 2a wurde sodann ausgeführt, das Gutachten der Metron Verkehrsplanung AG bestätige, dass die Knoten Industriestrasse und Rigi-Strasse in der Ausführung gemäss Generellem Projekt in den Spitzenstunden überlastet sein würden. Bei einem Verzicht auf die Bypässe sowie auf die Zusatzspuren müsste laut den Gutachtern während der Morgen- und der Abendspitzenstunden mit Rückstaus, teilweise über die Nachbarknoten hinaus, gerechnet werden. Als Folge davon hätten die Gutachter eine Rückverlagerung des Verkehrs auf die angestammten Routen prognostiziert. Dementsprechend würde der Entlastungseffekt der Tangente Zug/Baar geringer ausfallen, dem mit stärkeren flankierenden Massnahmen entgegengewirkt werden müsste. Als Schlussfolgerung hätten die Verkehrsplaner deshalb insgesamt die Knotenausbauten und die Knotenformen unterstützt, wie sie das Auflageprojekt vorsehe. Hinzu komme, dass es insbesondere nach der Eröffnung des Stadttunnels möglich sei, dass die Bus-Eilkurse ins Ägerital über die Tangente Zug/Baar verkehren würden. Dafür müssten aber sämtliche Knoten eine bestimmte Verkehrsqualitätsstufe erreichen, andernfalls könne die Fahrplanstabilität nicht gewährleistet werden. Das Stimmvolk habe mit dem Ja zum Objektkredit dem Kanton den Auftrag erteilt, ein neues und funktionierendes Strassensystem mit gleichzeitiger Entlastung bisheriger Routen zu erstellen.

len. Das Stimmvolk habe sicher nicht einem bei der Eröffnung in wesentlichen Elementen bereits überlasteten System zugestimmt, so wie es der Beschwerdeführer verlange. Bestandteil der Volksabstimmung sei im Übrigen nur der Objektkredit gewesen. In den Abstimmungsunterlagen seien die Knotenformen nicht thematisiert worden. Es sei lediglich von einer zweispurigen Kantonsstrasse die Rede. Der Kantonsrat habe mit dem Generellen Projekt eine zweispurige Kantonsstrasse in Kenntnis beschlossen, dass die Knotenformen hinsichtlich eines flüssigen Verkehrsablaufs in der nächsten Projektierungsphase nochmals überprüft werden müssten. Ein Verstoss gegen Treu und Glauben sei nicht auszumachen. Die Kapazitäten an den leistungsbestimmenden Knoten Industriestrasse und Rigistrasse gemäss Bau- und Auflageprojekt seien von zentraler Bedeutung, um einen flüssigen Verkehrsablauf zu gewährleisten und damit die Verlagerungsziele des Generellen Projekts zu erreichen. Ein Verzicht würde die Ziele des Projekts gemäss Abstimmungsvorlage gefährden. Auf weitere Begründungen ist im Rahmen der Erwägungen einzugehen, sofern dies nötig sein sollte.

D. Mit Vernehmlassung vom 3. Dezember 2014 liess der Gemeinderat Baar verlauten, er erachte den angefochtenen Einspracheentscheid als richtig. Da es Zielsetzung des Projektes sei, die Verkehrskapazität bereitzustellen, um das künftig zu erwartende Verkehrsaufkommen zu bewältigen, habe das kantonale Tiefbauamt richtig erkannt, dass es bereits notwendig sei, eine Erhöhung der Kapazität der kantonalen Nordstrasse bzw. den Knoten zu untersuchen. Es sei sicher zielführend, wenn der Kanton im Rahmen des Baukredits für die Tangente Zug/Baar ein Bauwerk erstelle, welches nicht bereits nach einigen Jahren wieder angepasst werden müsse. Am 10. Dezember 2014 beantragte der Vorsteher des Baudepartements der Stadt Zug die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. Als Begründung wurde unter anderem ausgeführt, in baulicher Hinsicht ändere beim Knoten Neufeld Industriestrasse beim Auflageprojekt gegenüber dem Generellen Projekt nicht derart viel, dass die Änderungen mit dem Generellen Projekt nicht mehr vereinbar wären. Insbesondere ändere die Linienführung nicht wesentlich. Der Beschwerdeführer substantiiere die behauptete Kapazitätssteigerung im Übrigen nicht weiter und lege nicht dar, welche Vorschriften das Auflageprojekt verletze.

E. Am 12. Dezember 2014 bat der VSC Sektion Zug um Kostenerlass im vorliegenden Beschwerdeverfahren. Am 18. Dezember 2014 teilte die Geschäftsleitung des gesamtschweizerischen Verkehrs-Clubs der Schweiz, Bern, mit, dass das oberste Exekutivorgan des VCS an jenem Tag beschlossen habe, in der Angelegenheit Tangente Zug/Baar eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben. Die Sektion Zug des VCS

könne den VCS Schweiz in dieser Angelegenheit vertreten. Mit Replik vom 17. Januar 2015 hielt der VCS, Sektion Zug, sinngemäss an seinen Anträgen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde fest. Weiter wurde unter anderem ausgeführt, der Grund für die Beschwerdeerhebung sei auf die grosse Diskrepanz zwischen den Aussagen im Abstimmungsbüchlein, das auf dem Generellen Projekt basiere, und dem Auflageprojekt zurückzuführen. Wegen des einstufigen Verfahrens beim Projektkredit (kein zweistufiges Verfahren mit Planungs- und Baukredit) müsse sich das Stimmvolk darauf verlassen können, dass die vor der Abstimmung gemachten Aussagen und Versprechungen eingehalten würden. Das sei beim Projekt Tangente Zug/Baar nicht der Fall. Der Beschwerdeführer stellte sodann die These auf, die Menge der Fahrzeuge, welche die neue Tangente nutzen werde, sei direkt abhängig von der grösseren Knotenkapazität. Wäre sie kleiner, würden weniger Fahrten durchgeführt und die vor der Abstimmung im Abstimmungsbüchlein publizierten Zahlen eingehalten. Als Fazit stehe daher fest, dass es die Leistungssteigerung der Tangente gegenüber dem Generellen Projekt nicht brauche. Andernfalls würde der Mehrverkehr in die Quartierstrassen ausweichen und somit ein Hauptziel der geplanten Strasse zunichtemachen. Nachdem der Beschwerdeführer sich sodann dahingehend äusserte, es sei störend, dass Projektänderungen meistens zu Lasten der Umwelt und der Erholungszonen gehen würden und dass mit dem Baubeschluss keine Programme zur Erreichung von Mobilitätsveränderungen in die Wege geleitet worden seien, schloss er mit einer grundsätzlichen Frage zum Detaillierungsgrad der Information in Abstimmungsunterlagen bei Abstimmungen für Objektkredite.

F. Nach dieser Eingabe liessen sich die übrigen Verfahrensbeteiligten nicht mehr vernehmen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 15 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW, BGS 751.14) unterliegen Neubauten in grösserem Umfang dem Baubewilligungsverfahren. Die Baudirektion erteilt nach Anhören der betroffenen Einwohnergemeinden und nach Abschluss des Einspracheverfahrens die Baubewilligung für kantonale Strassen und Wege (§ 15 Abs. 2 GSW). Angefochten im vorliegenden Verfahren ist ein Einspracheentscheid der Baudirektion zum Baugesuch, welches die Baudirektion im Rahmen des

Auflageprojektes Tangente Zug/Baar vom 20. Oktober 2012 bis 19. November 2012 öffentlich aufgelegt hatte. Das Projekt Tangente Zug/Baar erforderte neben der Baubewilligung zahlreiche Nebenbewilligungen, so eine Bewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzonen, eine gewässerschutz- und eine fischereirechtliche Bewilligung und eine Rodungsbewilligung. Zudem musste für das Projekt eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden (Ziff. 11.3 im Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV, SR 814.011]). Die Baudirektion eröffnete demzufolge die vorliegende Baubewilligung gemeinsam mit den erforderlichen Nebenbewilligungen und der Beurteilung zum Umweltverträglichkeitsbericht als kantonalen Gesamtentscheid im Rahmen eines koordinierten Verfahrens nach § 46 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, SR 721.11). Gemäss § 67 Abs. 1 PBG richtet sich der Rechtsschutz in Planungs- und Bausachen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1). An sich sind Entscheide unterer kantonalen Verwaltungsbehörden beim Regierungsrat mit einer Verwaltungsbeschwerde anzufechten (§ 40 Abs. 2 und 3 VRG). Die meisten erteilten Nebenbewilligungen stützen sich allerdings auf bundesrechtliche Vorschriften, so auf das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700), das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20), das Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG, SR 921.0), das Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (BGF, SR 923.0) und das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451). In diesen Fällen können der Einspracheentscheid gegen die Baubewilligung und der kantonale Gesamtentscheid aufgrund von § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG zusammen direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Der gesamtschweizerische Verkehrs-Club der Schweiz hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen (§ 62 Abs. 1 lit. a VRG bzw. Art. 55b Abs. 2 USG e contrario). Seine Beschwerdeberechtigung als Organisation ergab sich dabei aus dem Umstand, dass das Bauvorhaben der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt (Ziff. 20 Anhang zur Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 [VBO, SR 814.076] i.V.m. Art. 55 Abs. 1 USG). Der gesamtschweizerische VCS ist somit auch vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zur Beschwerde befugt (§ 62 Abs. 3 VRG). Er ist durch den angefochtenen Entscheid im Übrigen besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (vgl. Art. 55b Abs. 1 USG und § 62 Abs. 1 lit. b und c VRG). In den Akten befindet sich eine gültige Vollmacht des obersten Exekutivorgans des gesamtschweizerischen VCS, wonach die Sektion Zug dieser Organisation (fortan: Beschwerde-

führer) berechtigt sei, vor Verwaltungsgericht die erforderlichen Rechtshandlungen im vorliegenden Verfahren vorzunehmen. Laut Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid betrug die Beschwerdefrist 30 Tage ab öffentlicher Auflage des kantonalen Gesamtentscheids. Die Veröffentlichung des Entscheides im Amtsblatt erfolgte am 10. Oktober 2014. Die Beschwerde wurde am 8. November 2014 der Post übergeben, womit die Beschwerdefrist eingehalten wurde. Da die Beschwerde weiter einen Antrag sowie eine Begründung enthält (§ 65 VRG), sind alle Eintretensvoraussetzungen erfüllt und die Beschwerde ist zu behandeln.

2. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten unter anderem die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens und die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift (vgl. § 63 Abs. 1 Ziff. 1 – 4 VRG). Vor Verwaltungsgericht kann überdies jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). In den Fällen, in denen Verwaltungsentscheide unterer kantonalen Verwaltungsbehörden angefochten sind, wie hier, kann auch die unrichtige Handhabung des Ermessens gerügt werden (§ 63 Abs. 3 VRG).

3. In einem ersten Schritt ist der Streitgegenstand zu klären, welcher der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht unterliegt. Der Streitgegenstand wird durch zwei Elemente bestimmt: durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung und durch die Parteibehauptungen. Er umfasst das durch den Entscheid oder die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand des vorinstanzlichen Entscheids war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die vorhergehende Instanz zu Recht nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich der Beschwerdebehörden; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingegriffen. Der Streitgegenstand bestimmt sich zum ändern nach der im Beschwerdeantrag verlangten Rechtsfolge. Eine Verfügung oder ein Entscheid kann auch nur in einzelnen Punkten angefochten werden, sofern sich diese nach der Natur der Sache trennen lassen. Der Streitgegenstand kann sich im Lauf des Rechtsmittelverfahrens verengen, grundsätzlich aber nicht erweitern oder inhaltlich verändern (Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014, Martin Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N. 44 ff.).

a) Im Einspracheverfahren stellte der Beschwerdeführer drei Rechtsbegehren. Im ersten Rechtsbegehren verlangte er einleitend, es sei die Einsprache gutzuheissen, und es seien weitergehende Massnahmen zur Projektverbesserung zu prüfen und zu implementieren. Danach folgten 12 Unteranträge 1a bis 1l, welche Forderungen zur Projektanpassung enthielten. Ein Vergleich der Unteranträge 1a und 1b in der Einsprache und der Unteranträge 1a und 1b in der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergibt, dass sie genau gleich lauten. Der Beschwerdeführer bewegt sich bei diesen Anträgen somit vor Verwaltungsgericht innerhalb des von ihm im Einspracheverfahren gesteckten Streitrahmens und seine Anträge 1a und 1b sind vom Gericht zu behandeln.

b) Es ist nunmehr zu prüfen, inwieweit sich der Beschwerdeführer mit den Unteranträgen 2a bis 2e im Rahmen des Streitgegenstands bewegt. Dabei ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer im Verlaufe des Einspracheverfahrens seine Unteranträge 1c bis 1l in einer Eingabe vom 30. September 2013 ausdrücklich zurückgezogen hat (Baudirektion Act. 21). Diese Unteranträge lauteten wie folgt:

- 1c Es sei für den gesamten Projektperimeter grundsätzlich eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zu verfügen.
- 1d Es seien für die Industriestrasse und die Rigistrasse Massnahmen zur Verkehrslenkung/Verkehrsreduktion anzuordnen, insbesondere sei eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h zu verfügen (in Abweichung von 1c hiervor) sowie spezifische Lärmschutzmassnahmen zu prüfen und anzuordnen. Es sei insofern das Perimeter gemäss Technischem Bericht Lärmsanierung zu erweitern und entsprechende Belastungs- und Lärmberechnungen anzustellen.
- 1e Es seien verkehrslenkende Massnahmen anzuordnen, welche gewährleisten, dass die Zufahrt ab der Autobahn in den Ortskern Baar nicht über die Rigistrasse, sondern über die Weststrasse oder die Zugerstrasse erfolgt. Ebenso sei zu verhindern, dass die Rigistrasse als bergseitiger Zubringer zum Ortszentrum Baar genutzt wird, und es sei der Verkehr stattdessen soweit möglich über die Ägerstrasse zu führen.
- 1f Es seien die beantragten Erleichterungen bezüglich Lärmschutz für die insgesamt 44 Liegenschaften zu verweigern und der Einsprachegegner stattdessen zu verpflichten, durch Massnahmen an der Quelle / auf dem Ausbreitungsweg dafür zu sorgen, dass keine übermässigen Lärmimmissionen entstehen.
- 1g Es sei der geplante Lärmschutzwall vom Knoten Rigistrasse bis zur Querung des Margelbachs zu verlängern.

- 1h Es seien zusätzliche Lärmschutzmassnahmen gegenüber dem Naherholungsgebiet zwischen der Tangente Zug/Baar und dem Siedlungsgebiet von Baar zu ergreifen (Lärmschutzwand mit aufgesetzter Lärmschutzwand oder ähnliches).
- 1i Es sei bezüglich der Luftreinhaltung ein Controlling-System zu installieren, das gewährleistet, dass die lokale Luftverschmutzung, insbesondere hinsichtlich PM10 und NOx, überwacht wird und im Falle von Grenzwertüberschreitungen verkehrslenkende Massnahmen ausgelöst werden können.
- 1j Es sei der Panoramaweg wie im ursprünglichen Projekt beabsichtigt zu realisieren.
- 1k Es sei der neue Weg beim Grossacherbach auf die andere Seite des Baches zu verlegen.
- 1l Die Bewilligung für den Neubau der Brücke im Margel sei vorerst zu verweigern. In einem eigenständigen Verfahren sei vor einer entsprechenden Bewilligungserteilung nachzuweisen, dass der Schutz der St. Martinsquellen umfassend gewährleistet ist und dass mit der neuen Bachführung auch keine negativen Auswirkungen bei Hochwasser zu befürchten sind.

Die Baudirektion behandelte in der Einsprache die zurückgezogenen Begehren in der Folge nicht, was korrekt war. Der Rechtsstreit ist in Bezug auf diese Begehren beendet. Die vom Beschwerdeführer darin aufgeworfenen Fragen bzw. kritisierten Punkte können vor Verwaltungsgericht daher auch nicht wieder zum Streitthema gemacht werden.

b/aa) Das Begehren 2a (es sei die Strassenfläche des Ausführungsprojekts so zu dimensionieren, dass die Fläche gemäss Generellem Projekt, so wie sie vom Stimmvolk genehmigt wurde, nicht überschritten wird) ist in den Rechtsbegehren 1a und 1b enthalten und erweitert somit den Streitgegenstand nicht. Es ist zu behandeln.

b/bb) Das Begehren 2b (es seien die dem Volk versprochenen flankierenden Massnahmen im Bereich Langsamverkehr und Lärm einzuhalten) ist allgemeiner formuliert als die im Einspracheverfahren zurückgezogenen Begehren 1d, 1f, 1g, 1h, 1j und 1k, welche spezifische Massnahmen im Bereich Langsamverkehr und Lärm zum Inhalt hatten. Der Beschwerdeführer begründet seinen Antrag damit, dass im Büchlein zur Abstimmung über das Generelle Projekt umfangreiche Begleitmassnahmen angekündigt worden seien. Im Auflageprojekt seien diverse flankierende Versprechen weggelassen worden oder zu Ungunsten des Langsamverkehrs verändert worden. Auch der Panoramaweg werde nicht realisiert, ohne dass dafür eine tragfähige Begründung vorliege. Der Weg entlang des Grossacherbaches sei auf die andere Bachseite verlegt worden und führe direkt an der Tangente entlang. Durch die Einsprache sei der Weg zwar teilweise besser vor den Verkehrsimmissionen geschützt worden, doch erachte man den Weg für die Erholung als nicht geeignet. Der schützende Wall im Norden werde wegen Platzmangels weggelassen,

und im Süden befinde sich dieser zwischen Bach und Weg statt zwischen Weg und Strasse. Zudem sei der Wall nicht so hoch wie versprochen.

Vorab ist festzustellen, dass sich das Rechtsbegehren 2b offensichtlich nicht gegen eine Bewilligung des kantonalen Gesamtentscheids richtet, sondern dass der Beschwerdeführer sich damit gegen den Einspracheentscheid der Baudirektion zur Wehr setzt. Der Beschwerdeführer ist ferner dahingehend zu korrigieren, dass die Abstimmung vom 29. November 2009 nicht das Generelle Projekt zum Gegenstand hatte, sondern den Objektkredit für Planung, Landerwerb und Bau des Projektes Tangente Zug/Baar. Ein Blick in die Abstimmungsbroschüre erhellt, dass die ökologische Begleitplanung auf einer Seite abgehandelt wurde. Dabei wurden die folgenden Versprechungen bzw. Aussagen gemacht: Es seien zahlreiche Lärmschutzmassnahmen geplant, der Tunnel im Gebiet Geissbüel sei davon die aufwändigste. Westlich des Knotens Rigistrasse und beim Baarer Ortsteil Inwil würden naturnah gestaltete Grünwälle und punktuelle Schutzwälle zum Lärmschutz angelegt. Die bestehenden Fuss- und Velowege durch das Naherholungsgebiet zwischen Baar und Zug würden erhalten bleiben. Das Angebot werde gar um 2,5 km erweitert. Im Bereich der Inwilerriedstrasse werde eine neue Fuss- und Radwegüberführung gebaut. Der Grüngürtel zwischen Zug und Baar werde erhalten bleiben (Beschwerdeführer Beilage 8, S. 10). Auch der Baarer Ortsteil Inwil profitiere, indem die Inwilerriedstrasse vollständig beruhigt werden könne (a.a.O., S. 17). Mit Blick auf den Langsamverkehr wurde andernorts ausgeführt, die neue Strasse erlaube es, den Strassenraum auf der Achse Zugerstrasse – Baarerstrasse umzugestalten und ihr den Charakter einer Sammelstrasse zu verleihen. Der Langsamverkehr profitiere von dieser Massnahme, da sich die Strasse leichter und sicherer queren lasse. Für das Radwegnetz sei dies ein entscheidender Gewinn, da die Ost-West-Beziehungen dadurch eine deutliche Aufwertung erfahren würden (a.a.O., S. 8). Der Beschwerdeführer bringt nicht vor, dass beim Ausführungsprojekt eine dieser im Abstimmungsbüchlein gemachten Versprechen nicht oder nur teilweise eingehalten worden seien. Sein Antrag ist insoweit ungenügend begründet und abzuweisen. Insofern der Beschwerdeführer zur Begründung zusätzlich mit dem Panoramaweg und dem Weg entlang des Grossackerbachs argumentiert, ist er vor Verwaltungsgericht damit nicht mehr zu hören. Der Beschwerdeführer hat den Streit bezüglich dieser beiden Wege schon im Einspracheverfahren durch Rückzug seiner Unteranträge 1j und 1k erledigt.

b/cc) Das Begehren 2c (es seien die im Generellen Projekt berechneten Verkehrszahlen einzuhalten) wurde im Einspracheverfahren nicht gestellt und entsprechend von der Baudirektion im angefochtenen Entscheid nicht behandelt. Weil mit dem Begehren aus-

serdem offenkundig nicht eine Bewilligung des kantonalen Gesamtentscheids angefochten wird, befindet sich der Beschwerdeführer damit ausserhalb des Streitgegenstands. Auf das Begehren 2c ist somit nicht einzutreten. Im Übrigen geht weder aus dem Rechtsbegehren noch aus dessen Begründung hervor, auf welche Verkehrszahlen der Beschwerdeführer sich bezieht, die seiner Meinung nach nicht eingehalten worden sein sollen. Gemäss Technischem Bericht zum Auflageprojekt wären drei Zeithorizonte möglich: der Ist-Zustand im Jahr 2012 und der prognostizierte Betriebszustand in den Jahren 2020 und 2030 (Auflageprojekt, Technischer Bericht vom 31. August 2012, S. 18). Dem Gericht wäre es daher auch gar nicht möglich, die im fraglichen Abschnitt vorgebrachten Behauptungen zu überprüfen.

b/dd) Das Begehren 2d (es seien die gewährten Erleichterungen hinsichtlich der einzelnen Grundstücke zu verweigern und die relevanten Lärmgrenzwerte pro Liegenschaft einzuhalten) entspricht dem im Einspracheverfahren zurückgezogenen Begehren 1f. Somit ist darauf vor Verwaltungsgericht nicht mehr einzutreten.

b/ee) Das Begehren 2e (es sei der Beschwerdegegner dazu zu verpflichten, die im Generellen Projekt abgegebenen Kostenprognosen einzuhalten) wurde im Einspracheverfahren nicht gestellt. Insofern stellten die Kosten der neuen Strasse kein Streitthema vor der Vorinstanz dar. Das Begehren richtet sich ausserdem nicht gegen eine Bewilligung des kantonalen Gesamtentscheids. Die Baudirektion begründete ihren Standpunkt im angefochtenen Entscheid indessen mit dem Argument, das Auflageprojekt bewege sich immer noch im Rahmen des vom Stimmvolk verabschiedeten und auf dem Generellen Projekt fussenden Objektkredits. Daher liege wohl nur – wenn überhaupt – eine marginale Kapazitätssteigerung vor. Wäre es inzwischen zu einer Erhöhung der Verkehrsleistung gekommen wie vom Beschwerdeführer befürchtet, hätte der Objektkredit wohl kaum mehr ausgereicht (Beschwerdeführer Act. 1, S. 5). Insoweit der Beschwerdeführer sich in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit diesen neuen Vorbringen der Baudirektion befasst, ist seine Beschwerde zu prüfen.

4. a) Die Rechtsbegehren 1a und 1b sowie 2a werden vom Beschwerdeführer gemeinsam begründet. Aus diesem Grund werden sie an dieser Stelle auch gemeinsam behandelt. Das Rechtsbegehren 2e hängt mit diesen Rechtsbegehren zusammen, wie noch zu zeigen sein wird. Daher ist auch in diesem Abschnitt darauf einzugehen. Inhaltlich behauptet der Beschwerdeführer im Rechtsbegehren 1a zunächst, die Leistungsfähigkeit der Tangente Zug/Baar sei gegenüber der ursprünglichen Vorlage massiv gesteigert worden.

In der Folge verlangt er eine Rückführung der Leistungsfähigkeit auf das ursprüngliche Niveau (Begehren 1a). Als konkrete Massnahme verlangt er dabei, die neue Strasse sei ab dem Knoten Zugerstrasse bis zum Anschluss an die Ägeristrasse nur zweispurig auszubauen. Es dürfen dabei keine Bypässe, Einspurstrecken und weitere kapazitätserhöhende Massnahmen ergriffen werden (Begehren 1b). Die Strassenfläche müsse so dimensioniert werden, dass die Fläche gemäss Generellem Projekt, so wie sie vom Stimmvolk genehmigt worden sei, nicht überschritten werde (Begehren 2a).

b) Der Beschwerdeführer hat Ähnliches bereits im Einspracheverfahren verlangt, worauf sich die Baudirektion im angefochtenen Entscheid bereits sehr ausführlich mit den vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen befasst hat. Der Beschwerdeführer setzt sich vor Verwaltungsgericht mit diesen Erwägungen indessen kaum auseinander. Er begründet seinen Antrag lediglich damit, es sei unzulässig und es verstosse gegen Treu und Glauben, wenn den Stimmbürgern ein Projekt zur Zustimmung vorgelegt werde, das nachher massiv erweitert worden sei. Eine Kapazitätserweiterung sei rechtlich unzulässig. Sie verletze die Abstimmungsfreiheit. Der Beschwerdeführer übergeht bei dieser pauschalen Begründung, dass die Baudirektion bereits im angefochtenen Entscheid ausführte, dass das Stimmvolk sich nicht zum Generellen Projekt geäussert habe. Die Stimmbürger hätten nur den Objektkredit für Planung, Landerwerb und Bau des Projektes in der Höhe von 201 Millionen Franken genehmigt (Beschwerdeführer Beilage 1, E. 3a, S. 4 f.). Diese Feststellungen der Baudirektion waren im Übrigen korrekt und die Beschwerde ist insofern unbegründet.

5. Die Baudirektion erläutert in der Vernehmlassung ans Verwaltungsgericht – gut nachvollziehbar – die Vier-Phasen-Planung des vorliegenden Strassenprojekts. Dabei führt sie insbesondere aus, dass der Kantonsrat das Generelle Projekt beschlossen habe, dass Gegenstand dieses Beschlusses nur Linienführung, Normalprofile, Anschlüsse sowie eine Kostenschätzung gewesen seien und die Stimmbürger lediglich über den Objektkredit befunden hätten. Das Vorgehen orientiere sich an der Gesetzgebung von Bund und Kanton und entspreche den anerkannten Normen der Planerverbände (Verwaltungsgericht Act. 4, E. 2, S. 2 f.; E. 3, S. 6). In der Replik behauptet der Beschwerdeführer nicht, das Vorgehen der Planungsbehörde sei ungesetzlich gewesen oder habe nicht den anerkannten Planungsgrundsätzen entsprochen, sondern er schreibt lediglich, das Vorgehen sei unüblich. Üblich sei ein zweistufiges Verfahren mit einem Planungskredit und danach einem Baukredit (Verwaltungsgericht Act. 13, S. 2). Dies mag sein. Für das Gericht ist indessen nicht zu sehen, dass die Behörden bei ihrem Vorgehen Recht verletzt hätten. Pa-

Paragraph § 14 Abs. 1 GSW hält nämlich fest, dass der Kantonsrat Generelle Projekte über grössere Neubauvorhaben für Kantonsstrassen beschliesst. Das fragliche Gesetz enthält indessen keine Regelung betreffend ein demokratisches Mitwirkungsrecht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei Strassenprojekten. Ausserdem schreibt das GSW nicht vor, dass für ein Strassenbauvorhaben zuerst ein Planungskredit und danach ein Baukredit zu sprechen sei. Auch aus anderen Gesetzen – etwa dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltgesetz, BGS 611.1) – lässt sich eine derartige Verpflichtung nicht herauslesen. Zu sagen ist ferner, dass den Kantonsräten die Problematik des vom Beschwerdeführer thematisierten einstufigen Vorgehens durchaus bewusst war. Dem entsprechenden Protokoll der Sitzung des Kantonsrats ist nämlich zu entnehmen, dass das einstufige Planungsverfahren vonseiten der SP- und AL-Fraktion kritisiert wurde, da man auf der Stufe des Generellen Projektes zu wenig genau Bescheid wisse, was von der Planung dereinst genau ausgeführt werde. Aus diesem Grund stelle man den Antrag, einstweilen lediglich einen Planungskredit in der Höhe von maximal 20 Mio. Franken zu genehmigen. Der Vertreter der Staatswirtschaftskommission äusserte sich zu diesem Antrag dahingehend, es gehe den Antragstellern lediglich darum, zwei Mal die Möglichkeit zu erhalten, das Projekt zu verhindern. Die Grundlagen seien so weit bekannt, dass sowohl Rat wie Bevölkerung zum Projekt ja oder nein sagen könnten. Der Baudirektor wehrte sich gegen den Antrag unter anderem mit dem Argument, der Detaillierungsgrad des Generellen Projektes wie auch die Kostenberechnungen seien so, dass die Entscheidungsgrundlage vorhanden sei. In der Folge wurde der fragliche Antrag mit 53:18 Stimmen abgelehnt (Protokoll des Kantonsrats [KRP] vom 30. April 2009, S. 1703 ff., Detailberatung der Vorlage Nr. 1646.3). Was hingegen das demokratische Mitbestimmungsrecht betrifft, so findet sich in der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV, BGS 111.1) die Bestimmung, wonach Beschlüsse des Kantonsrats, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als Fr. 500'000.– zur Folge haben, der Volksabstimmung unterliegen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Kantonsrates dies unmittelbar nach der Schlussabstimmung beschliesst (§ 34 Abs. 4 KV i.V.m. § 34 Abs. 1 KV, Behördenreferendum). Vorliegend ist genau dieser Fall eingetreten. Nachdem der Objektkredit für Planung, Landerwerb und Bau des Projektes Tangente Zug/Baar mit 55:19 Stimmen gutgeheissen wurde, beschloss der Rat das Behördenreferendum mit 62 Stimmen (KRP vom 28. Mai 2009, S. 1746, Abstimmung zur Vorlage Nr. 1646.3). Somit ist als Ergebnis festzuhalten, dass der Ablauf der Planung und die damit einhergehenden vom Gesetz vorgesehenen parlamentarischen und direktdemokratischen Mitwirkungsprozesse in jeder Hinsicht korrekt verlaufen sind.

a) Der Beschwerdeführer rügt, eine Kapazitätserweiterung sei rechtlich unzulässig. Inwieweit der geschilderte vierstufige Planungsprozess gleichzeitig mit einer rechtlichen Verpflichtung verknüpft ist, die Kapazität einer zu bauenden Strasse und ihrer Knoten auf der Stufe des Generellen Projekts ein für alle Mal verbindlich festzulegen, legt der Beschwerdeführer indessen nicht dar. Für das Gericht ist auch nicht zu sehen, dass es so eine Verpflichtung gibt. Überzeugend sind im Gegenteil die Ausführungen der Baudirektion, welche in diesem Zusammenhang schreibt, dass die Planung und Realisierung von grossen Infrastrukturprojekten wie der Tangente Zug/Baar über lange Zeiträume gehe. Dabei seien zahlreiche Faktoren, namentlich Siedlungs- und Verkehrsentwicklung einem steten Wandel unterworfen. Im Laufe der Zeit würden diese Faktoren die Projektanforderungen während der Planungsphase beeinflussen. Es sei daher die Pflicht der mit der Planung befassten Behörden, das Infrastrukturprojekt den jeweils aktuellen Erkenntnissen anzupassen (Verwaltungsgericht Act. 4, S. 6). Das Gericht stellt nach dem Gesagten auf diese Ausführungen ab und stellt fest, dass die Planungs- und Baubehörde die Kapazität einer Strasse durch bauliche Optimierungen zwischen der Phase des Generellen Projekts und des Auflageprojekts durchaus erhöhen darf. Die Voraussetzungen dafür sind allerdings, dass veränderte Umstände namentlich die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung solche Massnahmen erheischen und dass das Auflageprojekt die durch das Generelle Projekt und den Baukredit vorgegebenen Parameter nach wie vor einhält. Inwieweit dies vorliegend der Fall ist, ist nachfolgend zu prüfen.

b) Dem Technischen Bericht zum Auflageprojekt ist zu entnehmen, dass das Knotensystem der Tangente auf Basis einer neuen Verkehrsprognose für die Morgenspitzenstunde (MSP) und Abendspitzenstunde (ASP) für den Horizont 2030 gegenüber dem Generellen Projekt optimiert worden sei (Auflageprojekt Technischer Bericht vom 31. August 2012, S. 17). Grundlage für die neue Verkehrsprognose sei das kantonale Verkehrsmodell (KVM). Dieses sei mit umfangreichen Verkehrszählungen aus dem Jahr 2010 aktualisiert worden und berücksichtige die vom Amt für Raumplanung prognostizierte und vom Regierungsrat verabschiedete Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung bis 2030 (+20 % Einwohner, +24 % Arbeitsplätze). Kantonsweit werde ein Verkehrswachstum im motorisierten Individualverkehr von 13 % prognostiziert. Die Prognose der Verkehrsbelastung auf der Tangente sei im Vergleich zu Prognosen, welche auf dem Generellen Projekt beruht hätten, vor allem im mittleren Teil zwischen Göbli und Inwil mit 30 bis 60 % bedeutend höher (a.a.O., S. 18 f.). Der Beschwerdeführer bestreitet diese Aussagen in seinen Eingaben an das Verwaltungsgericht nicht. Auch das Gericht zweifelt nicht an deren Richtigkeit. Damit ist erstellt, dass nach Verabschiedung des Generellen Projekts durch den Kantonsrat im

Jahr 2009 neu aufgetauchte Daten zur Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung ergeben haben, dass die Leistungsfähigkeit verschiedener Knoten der Tangente Zug/Baar im Jahr 2030 zu klein sein werde, wenn man das im Generellen Projekt angedachte Knotensystem realisieren würde. Dieser Befund wurde im Übrigen durch das im Verlaufe des Einspracheverfahrens in Auftrag gegebene Gutachten bei der Metron Verkehrsplanung AG vom 9. Mai 2014 eindrücklich bestätigt (Beschwerdeführer Beilage 5, "Beratung Knotengestaltung Tangente Zug/Baar", S. 10-14 und 19). Der Beschwerdeführer wurde bei der Formulierung der von den Gutachtern zu beantwortenden Fragen einbezogen (a.a.O., S. 4). Er hat in seiner Beschwerde nicht vorgebracht, dass das Gutachten inhaltlich fehlerhaft sei oder es formelle Mängel aufweise. Auch für das Gericht gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass nicht auf dieses Gutachten abgestellt werden könnte.

c/aa) Die gegenüber dem Generellen Projekt im Auflageprojekt vorgesehenen kapazitätserhöhenden Massnahmen betreffen im Wesentlichen zwei Knoten der Tangente: den Knoten Industriestrasse und den Knoten Rigistrasse. Im Metron-Gutachten werden diese stichwortartig wie folgt beschrieben (a.a.O., S. 3):

Knoten Industriestrasse

- 2-streifige Kreiselzufahrt aus Richtung Talacher und Bypass Talacher-Neufeld
- Ausbau Abschnitt Knoten Neufeld - Knoten Industriestrasse auf vier Fahrstreifen (Verflechtungsstrecke)
- Überbreite Kreiselfahrbahn auf Beziehung Neufeld - Industriestrasse

Knoten Rigistrasse

- Vergrösserung Durchmesser von 32 auf 36 m
- 2-streifige Zufahrt mit überbreiter Kreiselfahrbahn aus Richtung Autobahn
- (Busstreifen in Zufahrt Rigistrasse von Inwil)

Gemäss § 14 Abs. 2 GSW sind Gegenstand eines vom Kantonsrat zu beschliessenden Generellen Projekts die Linienführung, Normalprofile, Anschlüsse sowie eine Kostenschätzung. Ein Vergleich zwischen den oben beschriebenen Zusatzmassnahmen mit den gesetzlichen Anforderungen des Generellen Projekts zeigt, dass die vorgesehenen Erweiterungen sich nicht auf die Linienführung, die Normalprofile, die Anschlüsse an sich (d.h. auf die Lage der Knoten und auf die von ihnen vermittelten Verkehrsbeziehungen) und auch nicht auf die Kostenschätzung beziehen. Die Zusatzmassnahmen betreffen nämlich die Ausgestaltung und Dimensionierung von zwei Knoten sowie von Zufahrts- und Verflechtungsspuren unmittelbar vor und nach diesen Knoten, also Bereiche, welche auf Stufe des Generellen Projekts gesetzlich noch gar nicht von der Planung erfasst sein müssen. Im Übrigen war auch dem das Generelle Projekt beschliessenden Kantonsrat bewusst,

dass gerade an den drei im Generellen Projekt als Kreisel projektierten Knoten Industrie-, Inwilerried- und Rigistrasse gegenüber dem Generellen Projekt noch mit Änderungen zu rechnen war. Die entsprechende Kantonsratsvorlage des Regierungsrats enthielt nämlich den Hinweis, dass die Richtigkeit dieser Knotenformen in der Ausarbeitung des Bau- und Auflageprojekts nochmals geprüft werden müsse. Dies im Hinblick darauf, dass die drei Knoten einen flüssigen Verkehrsverlauf gewähren sollten (Kantonsratsvorlage Nr. 1646.1 – Laufnummer 12640, S. 16). Insofern der Regierungsrat im Generellen Projekt also schon gewisse Angaben zur Ausgestaltung von Knoten machte, ist festzustellen, dass er dazu nicht verpflichtet war. Entsprechend erläutert die Baudirektion in ihrer Vernehmlassung korrekterweise, dass im Rahmen des Generellen Projekts erste rudimentäre Varianten von Knotenformen lediglich zur Kostenermittlung vorgenommen worden seien (Verwaltungsgericht Act. 4, S. 4).

c/bb) Bei erstem Hinsehen gibt es zwischen Generellem Projekt und Auflageprojekt allerdings eine einzige Diskrepanz im Bereich des Normalprofils. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine scheinbare Abweichung, wie gleich zu zeigen sein wird. Im Generellen Projekt wird die Tangente im Kapitel "Normalprofil" als zweispurige Hauptstrasse mit Gegenverkehr charakterisiert (Kantonsratsvorlage Nr. 1646.1, S. 15). Bei der Beschreibung des Generellen Projekts weiter vorne wird allerdings auch gesagt, die Strasse werde zwischen dem Knoten Süd-/Weststrasse und dem Knoten Zugerstrasse drei Fahrspuren aufweisen (a.a.O., S. 3). Die vorgesehene dreispurige Führung in diesem Abschnitt lässt sich im Übrigen auch anhand des Plans der Linienführung des Generellen Projekts nachvollziehen (a.a.O., Beilage 2). Diese Abweichung vom Normalprofil, welche im Übrigen vom Auflageprojekt übernommen wurde, war somit bereits auf der Stufe des Generellen Projekts bekannt und ist insoweit unproblematisch. Im Auflageprojekt gibt es indessen einen rund 100 Meter langen vierspurigen Abschnitt zwischen dem Knoten Neufeld (dem Knoten Zugerstrasse im Generellen Projekt) und dem Knoten Industriestrasse (Auflageprojekt Plan Nr. V-SB 0121 vom 31. August 2012, Übersichtsplan 1:2000). Dies würde an sich bedeuten, dass in diesem Abschnitt vom Normalprofil des Generellen Projekts abgewichen wurde. Die Baudirektion legte im angefochtenen Entscheid dar, dass es sich dabei ausschliesslich um Verflechtungsstrecken vor den beiden Knoten handle. Auf der Seite der Zugerstrasse, vor dem Knoten Neufeld, seien diese Verflechtungsstrecken von der Unterführung und den obenliegenden Anschlüssen her begründet. Sie seien ausserdem bereits im Generellen Projekt ausgewiesen gewesen (Beschwerdeführer Beilage 1, S. 5). Der Beschwerdeführer setzt sich in seiner Beschwerde vor Verwaltungsgericht nicht mit diesen Argumenten auseinander. Ein Blick in den Linienführungsplan des Generellen Pro-

jekts bestätigt, dass die Zusatzspuren östlich des Knotens Zugerstrasse bereits auf dieser Projektierungsstufe vorgesehen waren. Zu sehen ist auch, dass es sich dabei um eine Einfahrtsspur auf die Tangente in Fahrtrichtung Knoten Industriestrasse und um eine Ausfahrtsspur im Richtung Knoten Zugerstrasse handelte (Kantonsratsvorlage Nr. 1646.1, Beilage 1). Die Baudirektion führte im angefochtenen Entscheid weiter aus, zum Kreisel Industriestrasse hin seien die Zusatzspuren notwendig, um die Bypässe an diesem Knoten zu erreichen. Die 100 Meter lange Zwischenstrecke sei für eine Reduktion auf zwei Fahrspuren mit einer erneuten Aufweitung vor dem Knoten Industriestrasse aus Gründen der Verkehrssicherheit eindeutig zu kurz (Beschwerdeführer Beilage 1, S. 5). Vor Verwaltungsgericht lässt der Beschwerdeführer ebenfalls eine Auseinandersetzung mit dieser Begründung vermissen.

c/cc) Würdigend ist zu sagen, dass der im Auflageprojekt neu vorgesehene vierspurige Ausbau der rund 100 Meter langen Strecke zwischen den Knoten Neufeld und Industriestrasse im Wesentlichen durch die grosszügigere Dimensionierung des Kreisels an der Industriestrasse bedingt war. Indem dort im Auflageprojekt ein Bypass für den Verkehr aus Richtung Ägeri/Menzingen in Richtung Autobahn gelegt wurde, weist dieser Kreisel effektiv eine zusätzliche Spur auf. Es wäre an sich zu erwarten gewesen, dass der Verkehr, der den Bypass benutzt, sich nach dem Kreisel mittels Einfahrtsspur wieder in die Tangentenfahrbahn einfügen würde. Da die Knoten Industriestrasse und Neufeld nahe beieinanderliegen, hätte dies aber bedeutet, dass die Tangente zwischen der Einfahrtsspur des Bypasses und der bereits im Generellen Projekt vorgesehenen Ausfahrtsspur in Richtung Zugerstrasse über bloss wenige Meter zweiseitig hätte geführt werden müssen, womit in diesem Bereich das Normalprofil eingehalten worden wäre. Die Baudirektion hat überzeugend argumentiert, dass ein derartiger Strassenverlauf aus Sicherheitsüberlegungen nicht angezeigt ist. Das Gericht kann sich diesen Überlegungen anschliessen, womit es sich bei der Zusatzspur zwischen den beiden Knoten Industriestrasse und Neufeld für den Verkehr aus Richtung Ägerital/Menzingen effektiv um eine 100 Meter lange Verflechtungsstrecke handelt, das heisst um einen Bereich, auf dem sich der Einfahr- und Ausfahrverkehr der Tangente kreuzt. Als eine Abweichung vom Normprofil lässt sich diese Verflechtungsstrecke nach dem Gesagten nicht qualifizieren. Die hier gemachten Überlegungen zur Zusatzspur in Fahrtrichtung Autobahn lassen sich analog auf die Zusatzspur der Gegenrichtung anstellen. Auch hier ist es eine kapazitätserhöhende Massnahme am Kreisel Industriestrasse – diesmal eine überbreite Kreiselfahrbahn für den Verkehr, der vom Knoten Neufeld her kommend in die Industriestrasse abbiegen möchte –, welche eine zusätzliche Spur auf der Tangente erfordern würde. Die separate Rechtsabbiegespur müsste dafür

zwar nicht 100 Meter lang sein wie im Auflageprojekt. Doch aus nachvollziehbaren Sicherheitsgründen wäre es auch hier nicht sinnvoll die Tangente zwischen dem Einfahrtsstreifen Neufeld und der erwähnten Rechtsabbiegespur über eine kurze Distanz auf eine Fahrbahn zu verengen. Vom Knoten Neufeld her kommend in Richtung Knoten Industriestrasse handelt es sich bei der Zusatzspur somit auch um eine Verflechtungsstrecke, die nicht als Abweichung vom Normalprofil gewertet werden kann. Damit steht insgesamt fest, dass das Auflageprojekt der Tangente Zug/Baar die Parameter des Generellen Projektes eingehalten hat. Eine Rechtsverletzung ist nicht zu erkennen.

d) Schliesslich ist zu prüfen, ob das Auflageprojekt den Kreditrahmen des Generellen Projekts, bzw. den vom Stimmvolk angenommen Objektkredit einhält. Der Beschwerdeführer verlangt in diesem Zusammenhang im Rechtsbegehren 2e, der Beschwerdegegner sei dazu zu verpflichten, die im Generellen Projekt abgegebenen Kostenprognosen einzuhalten. Zur Begründung bringt er vor, dass trotz der Änderungen im Auflageprojekt auf eine Berechnung der effektiven Kosten verzichtet worden sei. Eine Überschreitung der projektierten Kosten verstosse gegen das Gesetz (Verwaltungsgericht Act. 1, S. 7). Die Baudirektion beantragt die Abweisung dieses Begehrens und verweist zur Begründung auf den Kostenvorschlag des Bau- und Auflageprojekts, der zeige, dass der vom Volk gesprochene Kredit eingehalten werden könne (Verwaltungsgericht Act. 4, E. 7, S. 11). In den Akten befindet sich kein Kostenvoranschlag des Bau- und Auflageprojekts (vgl. Auflageprojekt, Technischer Bericht vom 31. August 2012, S. 88). Die Argumentation der Baudirektion in der Vernehmlassung ist somit unpräzis. Denn da es offenbar keinen Kostenvoranschlag des Bau- und Auflageprojekts gibt, kann das Auflageprojekt diesen Kostenvoranschlag auch gar nicht einhalten. Insoweit sich die Aussage der Baudirektion aber auf den Kostenvoranschlag zum Generellen Projekt bezieht, rennt der Beschwerdeführer mit seinem Begehren offene Türen ein. Denn als Selbstverständlichkeit darf von einer auf der Basis von Treu und Glauben agierenden Behörde erwartet werden, dass sie die abgegebenen Kostenprognosen bei einem Bauprojekt auch einhält. Die Baudirektion ist auf ihre Aussage zu behaftet. Der Beschwerdeführer suggeriert in seinen Eingaben allerdings, dass der Kostenrahmen bereits überschritten worden sei. Er fordert deshalb eine Neuberechnung und im Falle einer Kostenüberschreitung die nochmalige Durchführung einer Kreditabstimmung im Kantonsrat bzw. im Rahmen einer Volksabstimmung (Verwaltungsgericht Act. 13, S. 5). Diese Forderung ist unbegründet. Der Beschwerdeführer verkennt, dass es gesetzliche Vorschriften gibt, wie die Verwaltung in Fällen einer Budgetüberschreitung zu verfahren hat. Sollte sich zeigen, dass der bewilligte Objektkredit von 201 Millionen Franken nicht ausreichen würde, käme namentlich § 34 des Finanzhaushaltgesetzes zur Anwen-

dung. Gemäss Absatz 1 der Bestimmung ist in Fällen, in denen ein Budgetkredit wegen unvorhersehbaren, bei der Budgetdebatte nicht bekannten Ausgaben nicht ausreicht, um die geplanten Aufgaben zu erfüllen, umgehend ein Nachtragskreditbegehren an die Legislative zu stellen. Da die Behörde verpflichtet ist, das Nachtragskreditbegehren umgehend zu stellen und die Baudirektion bis heute kein derartiges Begehren ans Kantonsparlament gestellt hat, ist davon auszugehen, dass das Ausführungsprojekt den Kreditrahmen von 201 Millionen Franken nach wie vor einhält. Die Vorbringen des Beschwerdeführers in Bezug auf die Kostenprognosen erweisen sich damit als unbegründet und das Rechtsbegehren 2e ist abzuweisen. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass das Auflageprojekt den Kreditrahmen des Generellen Projektes einhält.

e) Zusammenfassend steht Folgendes fest: Nach der Beschlussfassung des Generellen Projekts der Tangente Zug/Baar durch den Kantonsrat im Jahr 2009 haben neue Daten zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ergeben, dass die Leistungsfähigkeit verschiedener Knoten der Tangente Zug/Baar im Jahr 2030 zu klein sein würde, wenn das zunächst im Generellen Projekt angedachte Knotensystem realisiert worden wäre. Folglich ist es nicht zu beanstanden, dass die Baudirektion im Rahmen des Auflageprojekts die Kapazität der Knoten Industriestrasse und Rigistrasse durch entsprechende bauliche Massnahmen an diesen Knoten und mit Hilfe von zusätzlichen Verflechtungs- und Vorsortierspuren im Umfeld dieser Knoten erhöht hat. Da die Baudirektion dabei die durch das Generelle Projekt und den Baukredit vorgegebenen Parameter eingehalten hat, war ihr Vorgehen rechtmässig. Dass die von der Baudirektion vorgesehenen Optimierungen unangemessen wären, lässt sich auch nicht sagen. Sie erscheinen dem Gericht im Gegenteil eine angemessene Reaktion auf neue planungsrelevante Faktoren gewesen zu sein. Nach dem Gesagten erweist sich die Rüge des Beschwerdeführers, die Kapazitätssteigerung bei der Tangente zwischen Auflageprojekt und Generellem Projekt sei rechtlich unzulässig, als unbegründet.

6. Im Zusammenhang mit dem Rechtsbegehren 2a rügt der Beschwerdeführer, der Regierungsrat habe treuwidrig gehandelt. Es sei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein Projekt vorgelegt worden, das nachher massiv erweitert worden sei. Der Vorwurf hätte nur dann etwas für sich, wenn die Stimmbürger bei der Abstimmung zum Objektkredit tatsächlich auch über die Kapazität der Strasse (bzw. über deren Fläche, wie in Rechtsbegehren 2a suggeriert) befunden hätten. Diese Frage ist hier zu prüfen.

a) Wie den Erläuterungen des Regierungsrates zur Volksabstimmung vom 29. November 2009 entnommen werden kann, nennt der Regierungsrat keine konkreten Zahlen zur Kapazität oder zur Fläche der geplanten Strasse. Überhaupt ist die Abstimmungsbroschüre eher allgemein gehalten. Sie beschreibt im Wesentlichen die Gründe, welche zum Projekt geführt haben (Beschwerdeführer Beilage 8, S. 4 und 6), ferner die Funktionen, welche die Tangente Zug/Baar erfüllen soll (a.a.O., S. 3 und 7), streicht die Vorteile der Strasse auch für den öffentlichen und den Langsamverkehr heraus (a.a.O., S. 8), befasst sich mit der ökologischen Begleitplanung der neuen Strasse (a.a.O., S. 10) und äussert sich zu den Kosten und zur Terminplanung (a.a.O., S. 12). Auch anhand der in der Broschüre abgedruckten Illustrationen lässt sich bezüglich der Kapazität der neuen Tangente nichts ableiten. So lässt sich bei der Zeichnung auf Seite 5 optisch nachvollziehen, wie sich die Tangente in den Worten des Regierungsrates als "Puzzleteil" in ein gesamtes im Kanton Zug neu zu bauendes Strassensystem einfügen soll. Die Zeichnung auf Seite 6 der Broschüre visualisiert den Verlauf der Strasse zwischen dem Knoten an der Ägeristrasse in Baar und dem Knoten Süd-Weststrasse, ebenfalls auf dem Gebiet der Einwohnergemeinde Baar. Ferner ist zu sehen, dass es in Baar vier weitere Knoten geben wird – an der Rigistrasse, der Inwilerriedstrasse, der Industriestrasse und der Zugerstrasse – und dass auch gewisse Zubringerstrecken zu diesen Knoten neu gebaut bzw. umgestaltet würden. Über die Ausgestaltung der sechs Knoten und der Zubringerstrecken wie auch über die Spurenzahl der Tangente Zug/Baar gibt diese Illustration indessen keine Auskunft. So ist insbesondere nicht zu sehen, ob die Knoten als Kreisel, als T-Kreuzung oder in Form einer Unterführung ausgebaut werden. Auch ist nicht erkennbar, ob es im Bereich der Knoten Bypässe und Einspurstrecken geben soll. Zwei indirekte Hinweise bezüglich der Kapazität der neuen Strasse gibt es allerdings im Textteil der Abstimmungserläuterungen. Einerseits schreibt der Regierungsrat, dass die Tangente Zug/Baar als zweispurige Kantonsstrasse von der Ägeristrasse zum Knoten Zugerstrasse verlaufen soll. Von dort verlaufe sie auf der heutigen Südstrasse, die bis zum Autobahnanschluss Baar auf drei Spuren ausgebaut werden soll (a.a.O., S. 7). Andererseits betont der Regierungsrat gleich mehrfach, dass die neue Strasse dazu dienen soll, den motorisierten Verkehr zu verflüssigen bzw. das bestehende Strassennetz grossräumig zu entlasten (a.a.O., S. 3, 4, 7, 8, 16 und 17).

b) Die Baudirektion stellt sich in der Vernehmlassung auf den Standpunkt, dass bereits das Generelle Projekt einen dreispurigen Ausbau auf einer Länge von 725 m zwischen dem Knoten Süd-/Weststrasse bis zum Knoten Zugerstrasse vorgesehen habe. Ab der Zugerstrasse bis zum Anschluss Margel in der Ägeristrasse habe das Generelle Pro-

jekt die neue Kantonsstrasse über eine Länge von 2'200 Metern als zweispurige Hauptverkehrsstrasse mit Gegenverkehr ausgewiesen (Verwaltungsgericht Act. 4, S. 4). Ein Vergleich ergibt, dass es sich beim erwähnten dreispurigen Strassenabschnitt des Generellen Projekts um dasjenige Stück der Tangente Zug/Baar handelt, welches in der Abstimmungsbroschüre als dreispurige Strasse beschrieben wurde. Insofern kann bezüglich dieses Abschnitts, der immerhin fast einen Viertel der Länge der Tangente ausmacht, von einer ungenügenden Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durch den Regierungsrat bzw. von einer Treuwidrigkeit so oder so nicht gesprochen werden. Der Regierungsrat räumt allerdings ein, dass es in anderen Bereichen der Tangente zu Strassenverbreiterungen gekommen sei. Dies wird auch durch einen Blick auf die Pläne des Auflageprojekts bestätigt. So ist insbesondere zu sehen, dass beidseits des Knotens an der Zugerstrasse (im Generellen Projekt mit "Zugerstrasse", im Auflageprojekt mit "Neufeld" bezeichnet), auf einer Länge von je 140 Metern Aus- und Abfahrtsrampen vorgesehen wurden. Ersichtlich ist aber auch, dass die Tangente selber, welche an diesem Knoten unter die Zugerstrasse hindurch geführt wird, dort nach wie vor als 2-spurige Strasse in Erscheinung tritt. Kommt hinzu, dass die Ausgestaltung dieses Knotens mit seinen Anschlussrampen und den Verflechtungsspuren gemäss Aussagen der Baudirektion bereits Bestandteil des Generellen Projekt gewesen und unverändert ins Auflageprojekt übernommen worden sei (Verwaltungsgericht Act. 4, S. 4). Ein Blick in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2008 für den Genehmigungsbeschluss des Generellen Projektes bestätigt, dass diese Aussage zutrifft (Kantonsratsvorlage Nr. 1646.1, Laufnummer 12640, Beilage 2, Plan Linienführung und Anschlüsse). Gestützt auf diese Ausführungen kann somit am Knoten Neufeld von einer Verbreiterung der Strasse im Auflageprojekt nicht gesprochen werden. Den Plänen zum Auflageprojekt ist des Weiteren zu entnehmen, dass die Strasse ab einem Punkt zirka 160 Meter östlich des Knotens Neufeld bis zum Knoten Industriestrasse auf einer Länge von rund 100 Metern vier Spuren aufweist (vgl. E. 5c/bb hiervor). Dazu kommt eine rund 50 Meter lange Einspurstrecke zum Bypass östlich des Knotens Industriestrasse sowie schliesslich eine zusätzliche Rechtsabbiegespur (Länge rund 80 Meter) am Kreisel Rigistrasse von der Autobahn her kommend in Richtung Inwil. Schliesslich gilt es auf einer Länge von rund 80 Metern den Bypass am nördlichen Rand des Knotens Industriestrasse in Fahrtrichtung Autobahn zu erwähnen. Da der Knoten Industriestrasse als Kreisel ausgestaltet wurde, lässt sich nicht angeben, wie viele Spuren die Tangente hier aufweist. Feststellen lässt sich aber, dass die Autofahrer aus Richtung Ägeri/Menzingen aufgrund des Bypasses an diesem Kreisel eine exklusive Spur in Richtung Autobahn erhalten. Damit wird die Tangente bei dieser Fahrbeziehung ausserhalb des Kreisels faktisch um eine Spur erweitert (alle Angaben aus Plan

Nr. V-SB 0121, vom 31. August 2012, Übersichtsplan Situation 1:2000). Dies bedeutet, dass der Regierungsrat in der Abstimmungsbroschüre zwar sagte, die neue Strasse werde ab dem Knoten Zugerstrasse bzw. Neufeld in Richtung Ägeristrasse als zweispurige Strasse verlaufen, d.h. auf einer Länge von rund 2'200 Metern. In Realität wird dieser zweispurige Strassenabschnitt auf einer Länge von rund 100 Metern vier Spuren und von weiteren rund 210 Metern drei Spuren (inkl. Bypass) aufweisen. Dies betrifft bei der vier-spurigen Strecke rund 4.5 % des ursprünglich als zweispurige Strasse angekündigten Abschnitts und bei der dreispurigen Strecke rund 9.5 % dieses Abschnitts. Insofern lässt sich sagen, der Regierungsrat habe über die Kapazität oder die Fläche der Strasse in den Abstimmungsunterlagen indirekt nicht ganz vollständig informiert.

c) Die Baudirektion begründet die Verbreiterungen damit, dass es sich dabei um Verflechtungs- und Vorsortierspuren handle. Diese seien notwendig, um eine minimale Leistungsfähigkeit der Knotenpunkte zu gewährleisten (Verwaltungsgericht Act. 4, S. 5; E. 5 c/cc hiervor). Ein Blick auf den Plan des Auflageprojekts bestätigt, dass es sich bei den zusätzlichen Spuren östlich des Knotens Industriestrasse und westlich des Knotens Rigistrasse tatsächlich um Vorsortierspuren handelt. Zuvor wurde ausserdem festgestellt, dass es sich bei den zwei Zusatzspuren auf dem Stück zwischen den Knoten Neufeld und dem Knoten Industriestrasse um Verflechtungsstrecken handelt (E. 5 c/cc hiervor). Die Baudirektion führte im angefochtenen Entscheid zu diesem Thema aus, ein Verzicht auf den Bypass und auf die Zusatzspuren hätte zur Folge, dass der Kreisel Industriestrasse in den Morgenstunden seine Kapazität erreichen würde, wodurch längere Rückstaus in Richtung Neufeld entstünden. Während der Abendspitze würde der Kreisel Rigistrasse zum Engpass, und der Rückstau würde bis in den Kreisel Inwilerriedstrasse reichen. Es bestünde sogar die Gefahr des Überstauens dieses Kreisels. Es müsste bei einer dynamischen Betrachtung davon ausgegangen werden, dass sich in der Folge ein Teil des Verkehrs auf die ursprünglichen Routen zurückverlagern würde. Dadurch würde die Entlastungswirkung der Tangente in Wohngebieten entlang der Ägeristrasse und im Zentrum der Gemeinde Baar sowie in den nordöstlichen Gebieten der Stadt Zug nicht wie prognostiziert erfolgen (Beschwerdeführer Beilage 1, S. 6 f.). Der Beschwerdeführer setzt sich mit diesen Argumenten in seiner Beschwerde vor Verwaltungsgericht nicht auseinander, sondern er stellt sich lediglich auf den Standpunkt, es handle sich um eine massive Erweiterung. Abgesehen davon, dass der Beschwerdeführer damit seiner Begründungspflicht ungenügend nachkommt, ist auch seine Qualifikation unrichtig. Bei einer Erweiterung der 2'200 Meter langen zweispurigen Strasse um zwei Spuren auf einem Abschnitt von rund 100 Metern und um eine Spur auf Abschnitten von zusammengerechnet rund 210 Metern

lässt sich kaum von einer massiven Erweiterung sprechen. Ausserdem ändern diese Erweiterungen am Charakter der Tangente als zweispurige Strasse nichts. Die Spuren werden ihrer Zweckbestimmung nach nicht gebaut, damit die Tangente über längere Distanzen drei- oder gar vierspurig befahren werden könnte, ähnlich wie dies von Autobahnen her bekannt ist. Es handelt sich bei den Erweiterungen vielmehr um Spuren, die dazu dienen, dass die Strassenbenützer an neuralgischen Punkten punktuell besser, d.h. vor allem flüssiger, in die Tangente einfahren bzw. sie dort wieder verlassen können. Der Bypass bezweckt überdies, dass ein stark befahrener Knoten für eine offenbar rege nachgefragte Verkehrsbeziehung umfahren werden kann. Damit stehen diese Erweiterungen in hohem Masse im Dienste der Verflüssigung des motorisierten Verkehrs. Das heisst sie dienen einem Ziel, welches der Regierungsrat in der Abstimmungsbroschüre gleich sechs Mal erwähnte, wohingegen er nur an einer Stelle von einer zweispurigen Strasse sprach. Die Erwägungen der Baudirektion im angefochtenen Entscheid sind für das Gericht im Übrigen gut nachzuvollziehen. Die Baudirektion stützte sich dabei auf Erkenntnisse des von ihr im Rahmen des Einspracheverfahrens in Auftrag gegebenen Metron-Gutachtens (vgl. Beschwerdeführer Beilage 5, S. 20 f.). Wie bereits andernorts ausgeführt (E. 5b), kann ohne Weiteres auf dieses Gutachten abgestellt werden. Es ist somit nicht zu sehen, dass die Baudirektion in ihren entsprechenden Erwägungen im angefochtenen Entscheid Recht verletzt haben könnte. Der Beschwerdeführer ist mit seinen Vorbringen nicht zu hören.

d) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 29. November 2009 über einen kombinierten Planungs-, Landerwerbs- und Baukredit zur Realisierung des Projektes Tangente Zug/Baar abgestimmt haben. Es handelte sich dabei nicht um eine Abstimmung, bei der das Stimmvolk über die Kapazität der Strasse befand. Es wurde auch nicht über eine Strassenfläche abgestimmt, so wie vom Beschwerdeführer in Rechtsbegehren 2a suggeriert. Aufgrund der Erläuterungen des Regierungsrats in der Abstimmungsbroschüre ist vielmehr davon auszugehen, dass bei der Kreditabstimmung im Wesentlichen über den Verlauf der Strasse, über die Lage der Knoten, über die Zubringerstrecken zur neuen Strasse und über die Ziele, die mit der neuen Strasse verfolgt werden, entschieden wurde. Aufgrund dieser Umstände ist es gewiss nicht falsch zu sagen, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben am 29. November 2009 mit einem Ja-Anteil von rund 58 % in erster Linie einen Grundsatzentscheid zur Tangente Zug/Baar gefällt. Sie haben bei diesem Vorgehen implizit akzeptiert, dass Details der Ausgestaltung – etwa kapazitätsrelevante bauliche Massnahmen – der Planungs- und Baubehörde überlassen würden. Dies insbesondere unter der vom Regierungsrat in der Abstimmungsbroschüre mehrfach erwähnten Prämisse, dass die neue Tangente im Diens-

te der Verflüssigung des motorisierten Individualverkehrs und der Entlastung des bestehenden Strassennetzes zu stehen habe. Ein treuwidriges Verhalten des Regierungsrats bei der Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Vorfeld der Kreditabstimmung ist nach dem Gesagten nicht festzustellen. Die Rüge des Beschwerdeführers stösst ins Leere.

e) Der Beschwerdeführer rügt, die Kapazitätssteigerung verletze auch die Abstimmungsfreiheit. Da die Kapazitätssteigerung, wie dargelegt, rechtmässig war und der Baudirektion bei ihren verschiedenen vorgesehenen Massnahmen auch kein unangemessenes Handeln vorzuwerfen ist, kann die Kapazitätssteigerung die Abstimmungsfreiheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht verletzt haben. Die Rüge des Beschwerdeführers stösst ins Leere. Nebenbei bemerkt hätte der Beschwerdeführer diese Rüge im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde gegen den Regierungsrat vorbringen müssen und nicht im Rahmen einer Beschwerde gegen das Auflageprojekt der Baudirektion. Der Beschwerdeführer hätte dies wissen können und müssen, da Philipp Kissling, einer der Vertreter des Beschwerdeführers, vor Verwaltungsgericht bereits ein Beschwerdeverfahren gegen die Abstimmungserläuterungen des Regierungsrats angestrengt hatte (vgl. Urteil V 2009 138 vom 22. Oktober 2009).

7. Der Beschwerdeführer vermag mit keinem seiner Argumente vor Gericht durchzudringen. Daher sind die Rechtsbegehren 1a, 1b, 2a und 2e, auf die das Verwaltungsgericht eingetreten ist, abzuweisen. Auf die Rechtsbegehren 2b, 2c und 2d ist aus den dargelegten Gründen dagegen nicht einzutreten. Dem Eventualbegehren in Ziffer 3 ist damit die Grundlage entzogen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer an sich kostenpflichtig (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Der Beschwerdeführer bittet um Kostenersatz, da seine Mittel, die aus Mitgliederbeiträgen generiert würden, beschränkt seien. Als nicht profitorientierter Verein setze er sich für eine umweltbewusste Mobilität ein, und er benötige seine Mittel für Aktionen und Kampagnen zur Zielerreichung. Eine Kostenbefreiung ist insbesondere dann möglich, wenn eine Partei an einer Streitsache wirtschaftlich nicht interessiert ist (§ 25 Abs. 1 lit. a VRG). Der Beschwerdeführer ist eine gesamtschweizerisch tätige ideelle Organisation. Er hat am Ausgang des vorliegenden Verfahrens kein wirtschaftliches Interesse. Seine Motivation zur Beschwerdeerhebung gründet in seinem Vereinszweck, die Mobilität auf den Strassen umwelt- und klimafreundlich zu gestalten. Damit sind dem Beschwerdeführer keine Gerichtskosten aufzuerlegen. Die Ausrichtung einer Parteientschädigung ist nicht geschuldet.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
4. Mitteilung an den Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), die Baudirektion des Kantons Zug (zweifach), das Amt für Raumplanung des Kantons Zug, den Gemeinderat der Einwohnergemeinde Baar und den Gemeinderat der Stadt Zug.

Zug, 2. April 2015

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am