



Abteilung I
A-1970/2021

Urteil vom 26. Oktober 2022

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

1. Munizipalgemeinde Salgesch,
Kirchstrasse 6, Postfach 32, 3970 Salgesch,
2. Burgergemeinde Salgesch,
Dorfstrasse 7, 3970 Salgesch,
beide vertreten durch
Rechtsanwalt lic. iur. Marc Wyssen,

3. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz,
Schwarzenburgstrasse 11, 3007 Bern,
Beschwerdeführerinnen,
gegen

Kanton Wallis,
handelnd durch das Departement für Mobilität,
Raumentwicklung und Umwelt,
Dienststelle für Nationalstrassenbau,
Kantonsstrasse 275, 3902 Glis,
Beschwerdegegner,

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

Vorinstanz.

Gegenstand

Nationalstrassen; Ausführungsprojekt N9 Abschnitt Siders –
Gampel.

Sachverhalt:**A.**

Mit der Teilstrecke Siders Ost – Leuk/Susten Ost wird die Netzvollendung der Nationalstrasse A9 im Oberwallis abgeschlossen.

Diese Teilstrecke tangiert das Pfywaldgebiet, das insbesondere im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung aufgenommen (BLN-Objekte Nr. 1716 Pfywald – Illgraben und Nr. 1714 Bergji – Platten) und als Auengebiet von nationaler Bedeutung (Nr. 133 Pfywald) ausgewiesen ist.

*Plangenehmigung 1997***B.**

Am 1. Juni 1988 resp. 23. August 1991 genehmigte der Bundesrat das generelle Projekt Siders – Leuk West und Leuk West – Gampel.

C.

C.a In der Folge wurde vom Kanton Wallis das entsprechende Ausführungsprojekt zur Nationalstrasse A9 Teilstrecke Siders Ost – Leuk-Susten West und zur Kantonsstrasse T9 Teilstrecke Siders Ost – Susten – Leuk ausgearbeitet.

Das Ausführungsprojekt sah vor, dass die Linienführung der A9 weitgehend unterirdisch der bisherigen Kantonsstrasse T9 durch den Pfywald folgt. Mit dem Projekt wurde die Verlegung der Kantonsstrasse auf das rechte Rottenufer verbunden. Die Kantonsstrasse sollte auf das dortige Trasse der Bahnlinie verlegt werden, die ihrerseits in einem neu zu errichtenden Tunnel geführt wird. Für Letzteres wurde ein eigenes eisenbahnrechtliches Verfahren durchgeführt. Gestützt auf Art. 6 und Art. 18 Abs. 1^{ter} des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 541) enthielt der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) vom Februar 1995 verschiedene Ersatzmassnahmen u.a. betreffend Kiesentnahme im Auenschutzgebiet (Massnahmen 1 und 2) sowie betreffend Errichtung eines Fussgängerstegs bei Milljeren (Massnahme 5).

C.b Die Massnahme 5, welche das vorliegende Beschwerdeverfahren betrifft, beinhaltete den Bau eines Fussgängerstegs über die Rhone (Rotten), der das Dorf Salgesch mit dem Weiler Milljeren verbindet. Gemäss UVB

1995 sollte die direkte Fussgänger Verbindung den Umstand ausgleichen, dass die Erreichbarkeit des Pfywalds für den motorisierten Verkehr durch das Nationalstrassenprojekt eingeschränkt werde.

Zur Ausgangslage wurde im UVB 1995 dargelegt, dass der Weiler Milljeren zur Gemeinde Salgesch gehöre, von dieser aber durch den Fluss getrennt sei. Auf einer Länge von ca. 7 km gebe es keine Möglichkeit, von einem Ufer zum anderen zu gelangen: um einen Picknickplatz auf der linken Rottenseite zu erreichen, müssten die Einwohner von Salgesch mit Motorfahrzeugen einen 5 bis 6 km langen Umweg machen. Zur Realisierung wurde des Weiteren ausgeführt, es gehe darum, eine leichte Fussgängerbrücke mit einer Spannweite von ca. 100 m zu bauen und das Fusswegnetz diesem neuen Zugang anzupassen. Der Verwirklichung der Massnahme stehe nichts mehr im Weg (das Detail werde noch im Hochwasserschutzkonzept festgelegt), weil:

- der Rotten und sein Uferbereich öffentliches (kantonales) Grundeigentum seien;
- das Gesuch für die sehr geringe, zur Verwirklichung der Massnahme nötige Rodung vorliege;
- die Finanzierung des Steges im Rahmen des Gesamtbauvorhabens gesichert sei;
- der Steg Bestandteil eines Gesamtpaketes bilde, welches von Gemeinde und Bürgergemeinde unterstützt werde.

Schliesslich wurde im UVB darauf hingewiesen, dass die Massnahme im Rahmen der Ortsplanung festgelegt werde. Letztere müsse noch von der Urversammlung genehmigt und vom Staatsrat homologiert werden.

C.c Das Ausführungsprojekt wurde zunächst vom Staatsrat des Kantons Wallis am 9. Juli 1997 und später vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 14. Juni 1999 resp. 10. Januar 2001 genehmigt. Die Ersatzmassnahmen gemäss dem Massnahmenkatalog des UVB 1995 bildeten einen integralen Bestandteil des Projekts. Hinsichtlich der Fussgängerstegs bei Milljeren (Massnahme 5) wurde zudem in der Plangenehmigung verfügt, dass er als Holzkonstruktion realisiert werde.

D.

Im Zeitraum vom 10. September 1998 bis 8. September 1999 wies das Kantonsgericht Wallis die gegen die Plangenehmigung erhobenen 14 Beschwerden ab resp. schrieb sie als durch Rückzug erledigt ab.

E.

Ab dem Jahr 1999 wurden die Arbeiten im Zusammenhang mit der neuen Kantonsstrasse T9, der Bahnlinie sowie mehreren der neun in der Plangenehmigung 1997 vorgesehenen Ersatzmassnahmen ganz oder teilweise durch den Kanton Wallis ausgeführt.

*Projektverlauf Passerelle***F.**

F.a Mit dem Rottenhochwasser vom 13. Oktober 2000 veränderte sich die Flusslandschaft im Pfywald zum Teil wesentlich. In Bezug auf die Massnahme 5 wirkten sich die geänderten Gegebenheiten dahingehend aus, dass der als Holzkonstruktion vorgesehene Fussgängersteg von ca. 100 m über den Rotten in dieser Form nicht mehr realisierbar war.

F.b Im Jahr 2002 lancierte der Kanton Wallis ein Vorprojekt für eine verlängerte Passerelle über den Rotten. Im Jahr 2004 folgte das eigentliche Projekt, welches nach einer Wettbewerbsausschreibung weiterentwickelt und am 25. November 2008 durch den Kanton Wallis öffentlich aufgelegt wurde.

F.c Am 1. März 2010 nahm das UVEK das Verfahren auf. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) beurteilten das Projekt im Hinblick auf den Schutz des BLN-Gebietes als nicht genehmigungsfähig. Das UVEK forderte den Kanton Wallis daraufhin zu Projektänderungen auf, die am 30. Oktober 2012 eingereicht wurden. Mit Schreiben vom 6. Mai 2014 wies das UVEK das Projekt zurück.

G.

Mit Eingabe vom 15. Januar 2015 ersuchte der Kanton Wallis beim UVEK erneut um Genehmigung des in der Folge überarbeiteten Projekts "A9 Kompensationsmassnahme Fussgängerweg und -brücke Rotten/Trinkwasserleitung Milljeren". Am 20. Februar 2015 wurde das Projekt zusammen mit dem Kurzbericht zur Umweltverträglichkeit vom 24. November 2014 öffentlich aufgelegt.

Gemäss den neu eingereichten Planunterlagen soll die Passerelle eine Länge von 282.72 m aufweisen und in einem s-förmigen Verlauf das Flussbett des Rottens queren. Die Widerlager sind unterhalb der Felsen Hubil

und Milljere projiziert. Für die Brüstung ist ein rostfarbenes, mit einem Lochmuster versehenes Stahlblech vorgesehen. Die Stegbreite bewegt sich zwischen 1.2 m und 2.5 m, womit die Passerelle rollstuhlgängig ist. Velos müssen über die Brücke gestossen werden. Der Brückenunterbau besteht aus 10 Betonzylindern mit einem Durchmesser von 1.2 m. Die Brückenpfeiler sitzen auf Bohrpfehlen mit einem Durchmesser von 1 m auf, die bis zu 8 m in den Baugrund einbinden. Gegenüber der im Jahr 2008 aufgelegten Version wurden insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- Die Fussgängerbrücke über den Rotten kommt auf 10 statt 11 Pfeilern zu liegen;
- Der Brückensteg ist weniger breit (Reduktion von 3 m/5 m – 2.5 m auf 2.5 m – 1.2 m);
- Die statische Dicke der Brückenplatte wurde auf 45 cm reduziert;
- Die Trinkwasserleitung von Milljere nach Salgesch führt nicht mehr durch den Brückenüberbau. Die zukünftige Trinkwasserversorgung des Weilers Milljeren wird mit einem direkten Anschluss an das Versorgungsnetz Leuk, via Milchstrasse, gewährleistet.

Plangenehmigung 2021

H.

Das vom Staatsrat des Kantons Wallis resp. UVEK genehmigte Ausführungsprojekt zur Nationalstrasse A9 wurde in Folge diverser Änderungen nochmals umfassend überarbeitet. Daraus resultierte das neue generelle Projekt Sierre Est – Leuk/Susten Ost, das der Bundesrat am 8. Oktober 2014 genehmigte.

I.

Am 30. Mai 2017 reichte der Kanton Wallis beim UVEK das Plangenehmigungsgesuch für das neue Ausführungsprojekt A9 Siders Ost – Leuk/Susten Ost zusammen mit dem UVB vom 26. April 2017 ein (Projektteil A). Im Laufe des Verfahrens kam es u.a. zur Vereinigung mit dem vor dem UVEK bereits hängigen Verfahren "A9 Kompensationsmassnahme Fussgängerweg und -brücke Rotten/Trinkwasserleitung Milljeren" (Projektteil D).

J.

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 26. März 2021 genehmigte das UVEK das Ausführungsprojekt des Kantons Wallis mit den Projektteilen A bis H unter Auflagen und entschied über die Einsprachen.

Betreffend die Errichtung einer Passerelle über den Rotten (Projektteil D) erliess das UVEK u.a. die folgenden zwei Auflagen (Dispositiv Ziff. 4.1.4):

"(9neu) Im Rahmen des Detailprojektes ist ein Gesamtschutzkonzept für das BLN-Gebiet Nr. 1716/1714 zu erarbeiten, insbesondere für den Auenbereich rund um den Standort der Passerelle. Zentral ist die Einhaltung eines Abstandes für die Besucher*innen zu den Brutplätzen des Flusssuferläufers von mindestens 75 m. Das Gesamtschutzkonzept wird vom ANSB [Amt für Nationalstrassenbau] in enger Zusammenarbeit mit dem BAFU (Beratung), dem ASTRA ([Bundesamt für Strassen] Verantwortung, Federführung), den entsprechenden kantonalen Dienststellen, den kantonalen Sektionen Pro Natura und WWF, mit dem Schweizer Landschaftsschutz sowie dem Verein "Naturpark Pfyn-Finges" erarbeitet. Die Parkgemeinden sind anzuhören. Das ASTRA unterbreitet das Gesamtschutzkonzept vor dessen Genehmigung dem BAFU zur Stellungnahme.

(10neu) Der Kanton ist verpflichtet,

- den rechtzeitigen Abbau der Kieswerke zu koordinieren und zu kontrollieren;
- im Falle einer Verweigerung des Abbaus seitens der Kieswerkunternehmen entsprechende Anordnungen zu treffen und
- falls notwendig, den Abbau kostenpflichtig für die Kieswerkunternehmen vornehmen zu lassen."

Das UVEK hiess die von der Munizipalgemeinde und der Bürgergemeinde Salgesch erhobenen Einsprachen teilweise gut, soweit es sie nicht infolge Gegenstandslosigkeit abschrieb und es auf sie eintrat. Die Einsprachen würden nach Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens an die Eidgenössische Schätzungskommission Kreis 4 überwiesen (Einsprachen Nr. 70 und 72; Dispositiv Ziff. 7.27). Die Einsprachen der Pro Natura, des WWF und der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz hiess das UVEK gut resp. teilweise gut, soweit es sie nicht infolge Gegenstandslosigkeit abschrieb und es auf sie eintrat (Einsprachen Nr. 90 und 94; Dispositiv Ziff. 7.39).

Betreffend Passerelle (Projektteil D) führte das UVEK in seiner Begründung zusammengefasst aus, dass sich das vorliegende Verfahren sehr komplex gestalte. Mit Aufhebung der alten Kantonsstrasse T9 falle der einzige Zugang zum Pfynwald für den motorisierten Verkehr weg. Die Distanz vom Bahnhof Leuk, Siders oder Salgesch betrage mehr als 1.30 Stunden zu Fuss und es stehe nur ein zeitlich eingeschränkter Rufbus zur Verfügung. Mit dem Bau der Passerelle werde für den Langsamverkehr eine neue Verbindung in den Pfynwald entstehen, der vom Bahnhof Salgesch aus zu Fuss gut zu erreichen sei. Die Passerelle solle – unter Aufhebung eines grossen Teils des bisherigen Wegnetzes, der bestehenden Trampelpfade und der Fahrstrassen im Pfynwald – in erster Linie als besucherlen-

kende Massnahme wirken. Das UVEK beurteile das Projekt als ein unmittelbar standortgebundenes Vorhaben, das aufgrund der damit erreichbaren wirksamen Besucherlenkung einem überwiegenden öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung diene, nämlich dem Schutz und Erhalt der Aue Nr. 133 von nationaler Bedeutung. Gestützt auf die Stellungnahmen des BAFU und die Gutachten der ENHK rechtfertige sich der Eingriff in die Aue und das Abweichen vom Schutzziel unter Einhaltung weiterer Ersatzmassnahmen. Mit dem zu erarbeitenden Gesamtschutzkonzept gemäss Auflage 9 und mit der rechtzeitigen Anhandnahme des bereits rechtlich gesicherten Rückbaus der Kieswerke gemäss Auflage 10 könnten zusätzliche Naturwerte gewonnen werden. Das Projekt erweise sich als bundesrechtskonform und werde genehmigt.

K.

Gegen die Plangenehmigung des UVEK vom 26. März 2021 sind beim Bundesverwaltungsgericht insgesamt fünf Beschwerden eingegangen, darunter jene der Munizipalgemeinde und der Burgergemeinde Salgesch (Verfahren A-1970/2021 und A-1997/2021) sowie der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (Verfahren A-2086/2021). Die beiden weiteren Beschwerdeverfahren A-2089/2021 und A-2231/2021 werden vom vorliegenden Verfahren separat geführt.

L.

L.a Die Munizipalgemeinde und die Burgergemeinde Salgesch (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen 1 und 2) beantragten betreffend Passerelle in ihren Beschwerden vom 27. April 2021 übereinstimmend Folgendes:

- "3. Die Beschwerde sei gutzuheissen und das Projekt Fussgängerbrücke über den Rotten zwischen Salgesch und dem Weiler Milljeren (...) sei unabhängig des Plangenehmigungsverfahrens zu behandeln und auszuführen."

Des Weiteren stellten sie verschiedene Rechtsbegehren betreffend Verkehrsorganisation, Veloroute, Trinkwasserfassung und Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA). Ausserdem erhoben sie formelle Rügen zu den Projektänderungen.

Zur Begründung des Rechtsbegehrens Ziff. 3 legten die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 im Wesentlichen dar, die Realisierung der Passerelle zwischen Salgesch und Milljeren sei für die Region von erheblicher Bedeutung und stehe im Zusammenhang mit der Besucherlenkung im regionalen Na-

turpark Pfy. Es handle sich um eine Ersatzmassnahme des Nationalstrassenprojekts 1997, welche im Jahre 2006 im Rahmen eines Wettbewerbs angepasst und bereits 2015 öffentlich aufgelegt worden sei. In der angefochtenen Plangenehmigung werde das Projekt jedoch direkt und indirekt mit weiteren Projektbestandteilen in Abhängigkeit gebracht. So habe das BAFU dem Projekt nur unter der Bedingung zugestimmt, dass die Kieswerke im BLN-Gebiet zurückgebaut würden. Die Bedingung sei weder nachvollziehbar noch angemessen, da der Rückbau Bestandteil des bereits genehmigten Nationalstrassenprojekts 1997 und nicht des neuen Ausführungsprojekts sei. Der Projektstillstand führe zu einem unzumutbaren Nachteil für die Bevölkerung, zumal bereits umfassende Investitionen in den regionalen Naturpark getätigt worden seien. Aus diesem Grund sei die Passerelle getrennt und unabhängig vom Gesamtprojekt zu behandeln und schnellstmöglich umzusetzen.

L.b In der Vernehmlassung vom 2. Juni 2021 schloss das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2, soweit darauf einzutreten sei. In der Begründung bestritt sie, dass die Gemeinden durch die Genehmigung der Passerelle beschwert seien und hielt im Übrigen an der angefochtenen Plangenehmigung fest.

L.c In der Beschwerdeantwort vom 7. Juli 2021 beantragte der Kanton Wallis (nachfolgend: Beschwerdegegner) ebenfalls die Abweisung der von den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 eingereichten Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei. In der Begründung stützte er das Vorgehen der Vorinstanz in Bezug auf die Passerelle.

L.d In der Replik vom 30. September 2021 schränkten die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 ihre Rechtsbegehren auf die Frage der Passerelle ein und passten das Rechtsbegehren Ziff. 3 wie folgt an:

- "5. Die Plangenehmigungsverfügung des UVEK vom 26. März 2021 [...] sei in Bezug auf Ziffer 4.1.4 des Dispositivs [...] aufzuheben.
6. Primär: Die Beschwerde sei gutzuheissen und die Ziffer 4.1.4 des Dispositivs [...] sei ohne die neuen Auflagen (9neu) und (10neu), [...] zu genehmigen.
7. Subsidiär: Die Beschwerde sei gutzuheissen und die Ziffer 4.1.4 des Dispositivs [...] sei in Bezug auf die neuen Auflagen (9neu) und (10neu), [...] zu präzisieren, wonach die Realisierung der Passerelle zeitlich unabhängig vom effektiven Rückbau der Kieswerke realisiert wird."

In der Begründung sprachen sich die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 für eine umgehende Realisierung der Passerelle ohne weitergehende Verknüpfung mit den Auflagen 9 und 10 aus. Angesichts der Beschwerdeerhebung sei davon auszugehen, dass die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz sich nicht konstruktiv einbringen und eine zeitnahe Erarbeitung des Gesamtschutzkonzeptes gemäss Auflage 9 ermöglichen werde. Bei der Auflage 10 betreffend Rückbau der Kieswerke müsse die zeitliche Komponente ebenfalls beachtet werden.

M.

M.a Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (nachfolgend: Beschwerdeführerin 3) stellte in ihrer Beschwerde vom 3. Mai 2021 die folgenden Rechtsbegehren:

- "1. Der Plangenehmigungsentscheid sei für den Projektteil D Kompensationsmassnahme Fussgängerweg und -brücke (Passerelle) aufzuheben;
2. Es sei eventualiter der Entscheid hinsichtlich Projektteil D zur Überarbeitung und neuem Entscheid [...] im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen."

Neben einzelnen formellen Vorbringen machte die Beschwerdeführerin 3 in ihrer Begründung im Wesentlichen eine Verletzung des NHG, der Verordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Auenverordnung, SR 541.31, nachfolgend: AuenV), der Verordnung vom 15. Juni 2001 über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Verordnung, AlgV, SR 451.34) und des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) geltend. Der Pfywald sei eines der wichtigsten Naturräume an der Rhone, der hochgradig geschützt sei. Eine Interessenabwägung zugunsten eines Eingriffs sei nur bei Vorliegen eines zumindest ebenfalls nationalen Interesses möglich. Ein solches Interesse bestehe für den Nationalstrassenbau, nicht aber für die Errichtung der touristisch begründeten Passerelle. Ihre Beschwerde richte sich ausschliesslich gegen die Errichtung der Passerelle im Schutzgebiet. Das Bauwerk sei als Ersatzmassnahme ungeeignet, da es statt eines ökologischen Nutzens selbst einen schweren Eingriff bewirke, der gemäss den kritischen Stellungnahmen des BAFU und der ENHK kompensiert werden müsse. Das Projekt sei Gegenstand eines Architekturwettbewerbs gewesen, der den Anforderungen des Schutzgebiets nicht Rechnung getragen habe. Die anschliessend vorgenommenen Projektänderungen seien hinsichtlich der Beurteilung der

Eingriffsstärke minim und betreffen nicht die Kritikpunkte der Schutzorganisationen.

Die Passerelle, so die Beschwerdeführerin 3 in der weiteren Begründung, sei als schwere Beeinträchtigung des BLN-Objekts Nr. 1716 zu bezeichnen, da es sich um einen Ersteingriff in den sich entwickelnden Naturraum handle. Es würden insgesamt 10 Betonstützen und zwei Betonwiderlager inmitten des Schutzgebiets erstellt. Die S-Form führe zu einer unnötigen Mehrlänge von 32.7 m mit zwei zusätzlichen Pfeilern. Während des Baus und des Betriebs beeinträchtige die Passerelle den potentiellen Lebensraum von wichtigen Zielarten des Auenschutzgebietes, so von seltenen Heuschreckenarten und der Rote-Liste-Vogelarten Flussuferläufer und Flussregenpfeifer. Die beiden Vogelarten würden im Wallis praktisch ausschliesslich im Pfywald nisten. Die Passerelle werde zu einem nicht unbeträchtlichen Besucheraufkommen führen, dies auch zu den sensiblen Brutzeiten des Flussuferläufers. Die Bemühungen würden damit wieder zunichtegemacht, mit der geplanten, aber noch ausstehenden Verlegung der Trinkwasserfassung Salgesch eine Verbesserung der Lebensräume zu erreichen. Das Bundesgericht habe in BGE 146 II 347 betreffend Erschliessungsplan Ruinaulta einen Uferweg abgelehnt, der potentielle Brutplätze des Flussuferläufers gefährde. Zudem sei zu befürchten, dass die Brückenpfähle die Flussdynamik des Rottens und die Bildung eines verzweigten Flussbettes mit Inseln stören werde. Die Standortgebundenheit im Gewässerraum sei nicht hinreichend geklärt. Die Vorinstanz habe weder eine aktualisierte Standortevaluation durchgeführt noch untersucht, ob das Ziel der Besucherlenkung im Schutzgebiet mit anderen Massnahmen erreicht werden könne. Namentlich sei die sinnvolle Aufhebung von Nebenwegen im Pfywald auch ohne den Bau der Passerelle möglich.

M.b In der Vernehmlassung vom 2. Juni 2021 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde der Beschwerdeführerin 3.

Zur Begründung verwies die Vorinstanz im Wesentlichen auf die Erwägungen in der angefochtenen Plangenehmigung. Ergänzend legte sie dar, die Beschwerdeführerin 3 verkenne, dass die Passerelle nicht isoliert, sondern als Bestandteil eines Gesamtschutzkonzepts zu betrachten sei, welches auch die Besucherlenkung zum Gegenstand habe. Der Pfywald werde heute durch die Bevölkerung rege und vielseitig genutzt. Im Sinne einer Ersatzmassnahme solle die Nutzung durch Schliessung verschiedener Wege, Aufhebung von Grillplätzen, Erlass von Fahrverboten etc. eingeschränkt und ein unkontrolliertes Begehen des Auenschutzgebiets durch

Besuchende verhindert werden. Für die gezielte Besucherlenkung sei der Bau der Passerelle notwendig. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin 3 werde sich die Situation für die bedrohten Tierarten verbessern. Das Gesamtschutzkonzept diene als Ersatzmassnahme zu den nationalstrassenbedingten Eingriffen, einem Interesse von nationaler Bedeutung. Das BAFU habe als Fachbehörde die Standortgebundenheit bejaht. Die ENHK sei zum Ergebnis gelangt, dass das Projekt die Vorgabe der grösstmöglichen Schonung erfülle.

M.c In der Beschwerdeantwort vom 7. Juli 2021 beantragte der Beschwerdegegner die Abweisung der von der Beschwerdeführerin 3 eingereichten Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

In der Begründung stellte sich der Beschwerdegegner im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass es beim Ersatzmassnahmenkonzept der A9 von Anfang an stets darum gegangen sei, die Besucherströme im Pfywald in sinnvolle Bahnen zu lenken, um der Schadensverursachung vorzubeugen und sie aus den sensibelsten Gebieten des Schutzgebietes fernzuhalten. Ziel der Passerelle sei denn auch, den motorisierten Individualverkehr aus dem Pfywald herauszunehmen und den Besuchenden einen alternativen Zugang vom Bahnhof Salgesch aus zu ermöglichen. Aktuell könnten die nicht motorisierten Besuchenden nur zu Fuss und per Velo vom Bahnhof Leuk oder Siders zum mehrere Kilometer entfernten Pfywald gelangen. Hätten bloss touristische Motive im Vordergrund gestanden, wie von der Beschwerdeführerin 3 behauptet, so wäre die Passerelle nicht als Bestandteil des Ersatzmassnahmenkonzepts der A9 akzeptiert worden. Gemäss dem UVB 1995 sei bereits der ursprüngliche Fussgängersteg geplant gewesen, um die Sperrung des Pfywalds für den motorisierten Individualverkehr zu kompensieren und nicht als Ersatzmassnahme für beeinträchtigte Lebensräume. Auch im UVB 2014 werde die Passerelle als Besucherlenkungsmassnahme und nicht als Ersatzmassnahme nach NHG ausgewiesen.

In der weiteren Begründung erklärte der Beschwerdegegner, ohne die Schaffung einer echten Alternative sei es illusorisch, den motorisierten Individualverkehr aus dem Pfywald fernzuhalten. Mit der Passerelle sei die beste Lösung gefunden worden, die den Besuchenden das Gefühl des wilden Rottens vermitteln, ohne dass sie die Kiesbänke betreten könnten. Alternativen betreffend Standort und Bauweise seien vorgängig geprüft und als untauglich verworfen worden. Aufgrund der Stellungnahmen des BAFU und der ENHK sei das Bauwerk redimensioniert worden. Tatsächlich werde

die Passerelle nur als filigraner Faden in der Ferne wahrgenommen, soweit sie mit ihrer Höhe in dem schwer einsehbaren und bewaldeten Gebiet überhaupt sichtbar sei. Vom Aussichtspunkt bei der Kirche Varen in rund 2.5 km Entfernung werde die Brücke nur noch als schwache Linie wahrgenommen. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin 3 seien in der damaligen Fachjury des Architekturwettbewerbs u.a. ausgewiesene Landschaftsexperten vertreten gewesen. In der Fotomontage des UVB 2014 sei die Dimension des Bauwerks fälschlicherweise zu gross dargestellt. Auch entspreche das verwendete historische Foto von 1910 nicht der zukünftigen Situation. Die neu eingereichte Fotomontage zeige, dass die Brücke bereits aus einer Distanz von wenigen hundert Metern kaum noch auffalle. Sie stelle daher einen geringen Eingriff in die Landschaft dar. Da die geplante Flussrevitalisierung beim Brückenstandort noch nicht umgesetzt worden sei, hätten sich die von der Beschwerdeführerin 3 angeführten seltenen Heuschreckenarten und die Rote-Liste-Vogelarten Flussuferläufer und Flussregenpfeifer dort noch nicht angesiedelt. Die Bauarbeiten fänden im Winterhalbjahr statt, wenn die Watvögel nicht da seien. Soweit Pionierstandorte betroffen seien, könnten sich die Bauarbeiten sogar positiv auswirken. Anders als beim Uferweg in der Ruinaulta gemäss BGE 146 II 347 quere die projektierte Passerelle den Fluss nur an einer einzelnen Stelle. Das Verhalten der Besuchenden auf der Brücke sei für die Vögel zudem "kalkulierbar", womit ein Gewöhnungseffekt eintreten werde. An der nördlichen Seite der Passerelle sei das Rottenufer aufgrund des einmündenden Russen-Baches nicht direkt zugänglich. An der südlichen Seite seien Dorngebüsche vorgesehen, um den Zugang zum Rottenufer zu versperren. Die Besuchenden könnten sich somit nicht ans Ufer begeben und unbeabsichtigt die Vögel aufscheuchen oder Brutgelege zertreten. Zudem bestehe ein Verbot, die Wege zu verlassen mit entsprechenden Kontrollen. Insofern könne noch nicht einmal mit Sicherheit behauptet werden, dass sich der Betrieb der Passerelle überhaupt negativ auf die Anzahl möglicher Brutpaare auswirken werde. Die im Fluss stehenden Pfeiler dürften nicht anders wirken als angeschwemmte Steinblöcke und würden die natürliche Lebensraumdynamik des Rottens nicht stören.

Zusammengefasst hielt der Beschwerdegegner fest, dass die Passerelle zu einer Verminderung der Schäden durch Besuchende im Schutzgebiet und zu einer noch weiteren Aufwertung der Biodiversität führen werde. Die Standortgebundenheit und das öffentliche Interesse von nationaler Bedeutung an der Besucherlenkung sei zu bejahen. Die durch die Realisierung der Passerelle entstehenden Eingriffe nach Art. 18 NHG würden kompensiert. Aus Sicht des Beschwerdegegners sei das Projekt nicht nur zulässig,

sondern zum Schutze des Gebiets geboten, und zwar unter der von der Vorinstanz angeordneten Auflage der Erarbeitung eines strengen Gesamtschutzkonzeptes.

M.d In der Replik vom 9. September 2021 verwies die Beschwerdeführerin 3 vorab auf die Ausführungen und Rechtsbegehren ihrer Beschwerdeschrift. Ergänzend dazu rügte sie, die Passerelle werde zukünftig noch deutlicher im Landschaftsbild in Erscheinung treten, da der Wald durch den revitalisierten Fluss Veränderungen erfahren werde. Was die Massigkeit des Bauwerkes im Kerngebiet des geschützten Rhonelaufs betreffe, würden die Betonpfeiler eine Breite von zusammengerechnet 12 m (10 Brückenpfeiler à 1.20 m Durchmesser) aufweisen, was einer mittelgrossen Gebäudelänge entspreche. Der Rückbau der Kieswerke im Auenschutzgebiet könne nicht zusätzlich als Ersatzmassnahme für die Passerelle dienen, da er bereits rechtskräftig verfügt und zu vollziehen sei. Soweit der Beschwerdegegner in der Beschwerdeantwort nun in Abrede stelle, dass es sich hier um eine Ersatzmassnahme nach NHG handle, stelle sich die Frage, welche rechtliche Bedeutung der Passerelle zukommen solle.

M.e Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 vertraten in ihrer Replik vom 30. September 2021 die Auffassung, dass kein Raum für den von der Beschwerdeführerin 3 geforderten Verzicht der Passerelle bestehe. Die Vorinstanz habe sich mit dieser Ersatzmassnahme eingehend auseinandergesetzt und die Gutachten der ENHK sowie die Fachberichte des BAFU nachvollziehbar gewürdigt. Die Voraussetzungen für ein Abweichen von den Schutzzielen seien als erfüllt zu betrachten.

N.

Mit Verfügung vom 1. November 2021 wurden die drei Verfahren A-1970/2021, A-1997/2021 und A-2086/2021 unter der Verfahrensnummer A-1970/2021 vereinigt.

O.

O.a Das BAFU befasste sich in seinem Fachbericht vom 22. Dezember 2021 mit den strittigen Themen des Biotop-, Landschafts- und Gewässerschutzes. Es hielt fest, dass die angefochtene Plangenehmigung im Einklang mit dem Umweltrecht des Bundes ergangen sei.

O.b Die ENHK äusserte sich in ihrem Fachbericht vom 22. Dezember 2021 dahingehend, dass sie den Bau der Passerelle – trotz der im Gutachten vom 12. Februar 2010 festgestellten schwerwiegenden Beeinträchtigung

des BLN-Objekts Nr. 1716 und des Auenschutzgebietes – aufgrund der rechtskräftigen Plangenehmigung 1997 nicht mehr grundsätzlich in Frage stelle. Angesichts der erfolgten Anpassungen erreiche das Projekt das Gebot der grösstmöglichen Schonung und könne genehmigt werden.

O.c Am 6./19./20. und 31. Januar 2022 nahmen die Vorinstanz, die Beschwerdeführerinnen 1 und 2, der Beschwerdegegner sowie die Beschwerdeführerin 3 Stellung zu den Fachberichten.

P.

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 bestätigten am 11. Februar 2022, dass sie an ihren geänderten Rechtsbegehren festhalten würden.

Q.

Q.a Mit Eingabe vom 21. Juli 2022 legte der Beschwerdegegner auf entsprechende Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin den aktuellen Stand der Besucherlenkung, inkl. Verkehrsregelung, im Pfywald dar.

Der Beschwerdegegner erläuterte, dass von einer eigentlichen Besucherlenkung im Pfywald bisher nicht gesprochen werden könne. Der motorisierte Individualverkehr gelange auf der alten Kantonsstrasse T9, die heute als Durchfahrts- sowie Zubringerstrasse diene, bis in dessen Zentrum. Zwar sei das Eindringen in den Pfywald über die verschiedenen Forststrassen erschwert worden, jedoch seien die gesetzten Barrieren bereits mehrfach Vandalenakten zum Opfer gefallen. Mit dem Rückbau der alten Kantonsstrasse werde der Zugang zum Schutzgebiet via Erschliessungsstrasse einzig den Anrainern der bewohnten Gebiete, den Lieferanten und den Blaulicht- und Strassenunterhaltsfahrzeugen vorbehalten sein. Die Möglichkeit eines Bus- oder Shuttlebetriebs für die Besuchenden sei viel diskutiert worden. Ein solcher bringe jedoch gegenüber den heutigen Freiheiten des motorisierten Individualverkehrs keine Vor-, sondern nur Nachteile. Dieser Vorschlag alleine genüge nicht, um die Akzeptanz eines Fahrverbotes durch den Pfywald durchzusetzen. Die Besucherlenkung lasse sich am besten erreichen, indem das Schutzgebiet über den gut ausgebauten Passerellenweg bequem mit dem öffentlichen Verkehr und zu Fuss erreichbar sei und diese Infrastruktur gleichzeitig das Betreten der sensiblen Bereiche verunmögliche. Möglicherweise werde die Passerelle künftig mehr Besuchende anziehen als heute. Trotzdem würden sie nicht in die sensiblen Gebiete vordringen, sondern gelenkt auf den Wegen bleiben.

Dieses Phänomen könne bei der bestehenden Bhutanbrücke über den Illgraben festgestellt werden. Die Brücke bilde einen Besuchermagnet, ohne dass in ihrer Umgebung Trampelpfade entstanden seien.

Q.b Am 22. Juli 2022 reichte die Vorinstanz zusätzliche Akten ein.

R.

Auf weitergehende Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheidungsrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

Prozessvoraussetzungen

1.

1.1 Bei der angefochtenen Plangenehmigung vom 26. März 2021 handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerden zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2

1.2.1 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Rechtsprechung bejaht eine allgemeine Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG, wenn diese durch einen Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson oder aber in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe betroffen sind und nicht nur das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend machen. Die Beschwerdebefugnis

fugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.1; Urteile des BVGer A-312/2018 vom 16. Oktober 2020 E. 1.2.4 und A-1813/2009 vom 21. September 2011 E. 2.2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 289 f.; je mit Hinweisen). Von der Rechtsprechung und Lehre wird die Drittbeschwerde pro Verfügungsadressat, wenn dieser selbst die Verfügung nicht anfechtet, nur ausnahmsweise und nur in engem Rahmen für zulässig erachtet. Verlangt wird, dass dem Dritten aus der angefochtenen Verfügung ein unmittelbarer Nachteil erwächst (vgl. BGE 134 V 153 E. 5.3.2; BVGE 2015/16 E. 2.2.1; Urteil des BVGer A-5646/2008 vom 13. August 2009 E. 4.4.5; ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 48 Rz. 18; je mit Hinweisen).

Die Munizipalgemeinde und die Burgergemeinde Salgesch (Beschwerdeführerinnen 1 und 2) haben vor der Vorinstanz Einsprachen im Sinne von Art. 27d des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) erhoben. Übereinstimmend mit dem Beschwerdegegner streben sie die Realisierung der Passerelle an, um die örtliche Infrastruktur zu verbessern. Mit ihren Beschwerden wollen sie die negativen Folgen einer jahrelangen Bauverzögerung für das Gemeindegebiet abwenden. Als Standortgemeinden machen sie damit gewichtige, spezifisch öffentliche Interessen wie auch ein eigenständiges, unmittelbares Rechtsschutzinteresse geltend. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sind somit zur Beschwerde legitimiert.

1.2.2 Beschwerdebefugt sind zudem Personen, Organisationen und Behörden, denen ein Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG). Die sog. ideelle Verbandsbeschwerde nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG steht gesamtschweizerisch tätigen Organisationen zu, die sich seit mindestens zehn Jahren statutarisch festgelegt dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen und rein ideelle Zwecke verfolgen. Die beschwerdeführenden Organisationen können die Verletzung von Bestimmungen rügen, die der Erfüllung der Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen (vgl. BGE 144 II 218 E. 3; Urteil des BGer 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 1.3; BVGE 2016/13 E. 1.2; PETER M. KELLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 12 Rz. 4 ff. und Rz. 10 ff. [nachfolgend: Kommentar NHG]).

Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (Beschwerdeführerin 3) ist in der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO, SR 814.076) aufgeführt (Nr. 13 des Anhangs zur VBO). Die Beschwerdeführerin 3 rügt, dass die geplante Passerelle einen unzulässigen schweren Eingriff in das BLN-Gebiet und in das Auenschutzgebiet von nationaler Bedeutung bewirke sowie den Gewässerschutz beeinträchtige. Das Projekt stelle keine zulässige ökologische Ersatzmassnahme für das Nationalstrassenprojekt im Sinne des NHG dar. Ihre erhobenen Rügen liegen damit im Interesse des Natur- und Heimatschutzes und betreffen das Nationalstrassenprojekt als Bundesaufgabe (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a NHG). Die Beschwerdeführerin 3 ist im vorinstanzlichen Verfahren mit ihrer Einsprache im Sinne von Art. 27d NSG nicht durchgedrungen. Sie ist daher zur Beschwerde ebenfalls berechtigt.

1.3

1.3.1 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Der Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bestimmt sich nach dem durch die vorinstanzliche Verfügung geregelten Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wird. Der Streitgegenstand kann sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens verengen, darf hingegen nicht erweitert oder qualitativ verändert werden. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-4864/2019 vom 15. September 2020 E. 1.3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.7 f. und 2.208). Bei Plangenehmigungsverfahren im Infrastrukturbereich ist zudem zu beachten, dass sämtliche Einwände gegen ein Projekt innerhalb der Auflagefrist zu erheben sind (vgl. Art. 27d NSG). So ist gewährleistet, dass im Interesse der Konzentration der Entscheidverfahren alle Einwände gesamthaft geprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfließen können (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 2591, S. 2620 und 2634; BVGE 2016/13 E. 1.3.4). Im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht sind – gestützt auf die Eventualmaxime – sämtliche Begehren und Eventualbegehren in der Beschwerdeschrift vorzubringen. Erst in der Replik oder später gestellte neue Begehren sind nicht zulässig (vgl. BGE 136 II 165 E. 4 f.; BVGE

2010/12 E. 1.2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.215).

1.3.2 Das in den Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 gestellte Rechtsbegehren Ziff. 3 entspricht im Wesentlichen demjenigen der Einsprachen. Soweit sie in den Einsprachen vor der Vorinstanz noch keine Einwände bezüglich der strittigen Auflagen vorgebracht haben, ist dies nicht zu beanstanden. Dazu hatten sie keine Veranlassung, da die Auflagen erst mit der angefochtenen Plangenehmigung erlassen wurden (vgl. auch Urteil des BVGer A-1472/2020 vom 21. April 2022 E. 1.3). Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 passten allerdings in der Replik ihr Rechtsbegehren Ziff. 3 an. Selbst unter Einbezug der Beschwerdebegründung ist fraglich, ob die neuen Anträge das ursprüngliche Rechtsbegehren der Beschwerden lediglich präzisieren oder nicht doch erweitern. Im Zusammenhang mit der Passerelle wurde in den Beschwerden allein die Auflage 10 betreffend Kieswerke als zeitliches Hindernis erwähnt, nicht aber die in der Replik nun ebenfalls angefochtene Auflage 9 betreffend Erarbeitung eines Gesamtschutzkonzeptes. In welchem Umfang die in der Replik neu gestellten Rechtsbegehren zulässig sind, braucht an dieser Stelle indes nicht abschliessend geklärt zu werden, da diese – wie noch zu sehen sein wird – ohnehin abzuweisen sind.

Die Beschwerdeführerin 3 brachte die in ihrer Beschwerde enthaltenen Einwände betreffend Natur- und Heimatschutz bereits mit der Einsprache vor. Ihre Beschwerde ist daher als zulässig zu erachten.

1.4 Soweit die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 in der Replik auf ihre Rechtsbegehren betreffend Verkehrsorganisation, Veloroute, Trinkwasserfassung und SABA verzichtet haben, sind ihre Beschwerden als durch Rückzug gegenstandslos geworden abzuschreiben.

Da die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 in der Replik ihre Rechtsbegehren nunmehr auf die Frage der Passerelle eingeschränkt haben, ist vorliegend auf die von ihnen erhobene Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht mehr einzugehen. Denn gerügt wird, dass die Vorinstanz die betroffenen Gemeinden über die Projektänderungen "Verlegung SABA Susten Ost", "Ersatzmassnahmen Leukerfeldbach", "Ersatzmassnahme Sumpf Gärtu – Deponie Gorwetsch" und "Fischzucht Salgesch" hätte orientieren müssen. Diese Projektteile weisen keinerlei Bezug zur strittig gebliebenen Passerelle auf. Zwar ist der Anspruch auf rechtliches Gehör formeller Na-

tur, doch verfolgt er – entgegen dem Standpunkt der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 – keinen Selbstzweck; er ist vielmehr mit der Berechtigung in der Sache selbst verbunden (vgl. Urteile des BGer 2D_74/2015 vom 28. April 2016 E. 3.2 und 2P.352/2005 vom 24. April 2006 E. 3.4; je mit Hinweisen). Angesichts des erklärten teilweisen Rückzugs der Rechtsbehörden ist darauf nicht mehr einzugehen.

1.5 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobenen Beschwerden (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist somit – vorbehältlich den vorstehenden Ausführungen – einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Plangenehmigung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unvollständigen oder unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf eigene besondere Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist und die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. statt vieler BGE 142 II 451 E. 4.5.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.149 ff.; je mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

Verfahrensgegenstand

3.

Die in der Plangenehmigung 1997 verfügte Massnahme 5 hat ihren Ursprung im UVB 1995. Als Ersatzmassnahme für das Nationalstrassenprojekt gestützt auf Art. 6 und Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG sah er die Errichtung eines leichten Fussgängerstegs von ca. 100 m Länge über den Rotten vor. Gemäss der Plangenehmigung 1997 sollte dieser aus Holz erstellt werden. Vor allem angesichts des Rottenhochwassers im Jahr 2000 traten wesentlich geänderte Verhältnisse ein. Gemäss dem in der Folge vom Beschwerdegegner neu ausgearbeiteten Projekt (Projektteil D) – auf das sich die

Beschwerdeführerinnen 1 und 2 berufen und gegen das sich die Beschwerdeführerin 3 wendet – soll die Passerelle über den Rotten über eine Länge von 282.72 m aus rostfarbenem Stahl errichtet werden, die in einer S-Form auf 10 Betonpfeilern à 1.2 m Durchmesser zu liegen kommt. Die Vorinstanz hiess im angefochtenen Entscheid das Plangenehmigungsgesuch des Beschwerdegegners gut, verknüpfte es jedoch u.a. mit den zwei Auflagen, dass im Rahmen eines Detailprojektes ein Gesamtschutzkonzept erarbeitet (Auflage 9) und dass der rechtlich bereits gesicherte Rückbau der Kieswerke im Auenschutzgebiet rechtzeitig anhand genommen werde (Auflage 10).

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist zu prüfen, ob die Vorinstanz dem Beschwerdegegnern zu Recht die Plangenehmigung für die "A9 Kompensationsmassnahme Fussgängerweg und -brücke Rotten" (Projektteil D) mit den genannten Auflagen erteilte. Der Nationalstrassenbau selbst (Projektteil A), die Verlegung der Trinkwasserleitung Milljeren (ebenfalls Projektteil D) und die übrigen Projektteile (Projektteile B, C, E, F, G und H) sind nicht mehr strittig. Zum besseren Verständnis und zur Prüfung der Vorbringen der Beschwerdeführerinnen sind im Folgenden zunächst die Rechtsgrundlagen darzulegen (nachfolgend E. 4 ff.) und die Ausgangslage zu klären (nachfolgend E. 9 ff.). Anschliessend sind die entscheiderelevanten Rügen zu prüfen (nachfolgend E. 13 ff.).

Rechtsgrundlagen

4.

4.1 Gemäss Art. 20 NSG genehmigt der Bundesrat das generelle Projekt. Das vorliegende Plangenehmigungsverfahren betrifft ein Ausführungsprojekt im Sinne von Art. 21 ff. NSG, welches vom zuständigen Kanton Wallis im Rahmen der Netzvollendung eingereicht wurde (Art. 21 Abs. 2 Bst. a NSG). Mit der Plangenehmigung erteilt die Vorinstanz sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen. Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es Bau und Betrieb der Nationalstrassen nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 26 NSG). Die Konzentration der Entscheidkompetenzen bei der Leitbehörde besteht seit dem 1. Januar 2000 (Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999 [Koordinationsgesetz; AS 1999 3071; BBl 1998 2591]; vgl. STEFAN

VOGEL, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 5.26 ff. mit Hinweisen [nachfolgend: Fachhandbuch Baurecht]).

Auf Bauvorhaben, die der Bewilligungshoheit des Bundes unterstehen, ist die Bestimmung zur Koordinationspflicht von Art. 25a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) nicht direkt anwendbar (vgl. Urteil des BGer 1C_544/2008 vom 27. August 2009 E. 5.2; ARNOLD MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, 2020, Art. 25a Rz. 13). Nach der Rechtsprechung muss indes auch für solche Vorhaben die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt werden, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren, um sich widersprechende Entscheide zu vermeiden (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; Urteil des BGer 2C_975/2019 vom 27. Mai 2020 E. 4.5.2; Urteil des BVGer A-2415/2016 vom 16. Oktober 2017 E. 10.2).

4.2 Ersatzmassnahmen nach der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sind integrale Bestandteile eines Vorhabens und unterliegen grundsätzlich der Koordinationspflicht. Bezüglich der Sicherung von Ersatzmassnahmen lässt das Bundesgericht indes bei komplexen Ausgangslagen ein stufenweises Vorgehen ausnahmsweise zu. In solchen Fällen hat der Entscheid der zuständigen Behörde über das einen technischen Eingriff in ein Schutzobjekt zulassende Vorhaben die Realisierung der Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen rechtsverbindlich sicherzustellen oder zumindest in geeigneter Weise vorzubehalten (vgl. Urteil des BGer 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 6.2.2 [betreffend Koordinationsgrundsatz gemäss Art. 25a RPG]; Urteil des BGer 1C_401/2020 vom 1. März 2022 E. 7.1; Urteil des BVGer A-4394/2020 vom 7. April 2022 E. 15.3.2 [noch nicht rechtskräftig]; KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18 Rz. 32; KÄGI/STALDER/THOMMEN, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, BUWAL [Hrsg.], Leitfaden Umwelt Nr. 11, 2002, S. 70).

5.

5.1 Der Pfynwald-Illgraben ist als Objekt Nr. 1716 im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgenommen (vgl. Art. 5 Abs. 1 NHG i.V.m. Anhang 1 der Verordnung vom 29. März 2017 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [VBLN, SR 451.11]).

5.2 Art. 2 Abs. 1 Bst. a NHG erklärt die Planung, Errichtung und Veränderung von Nationalstrassen zu einer Bundesaufgabe. Bei der Erfüllung einer solchen Bundesaufgabe haben Bund und Kantone dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 1 NHG). Diese Pflicht gilt nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 NHG unabhängig davon, ob der Eingriff in ein Objekt von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung vorgenommen wird; für Objekte von nationaler Bedeutung gilt allerdings ein strengeres Schutzregime. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Diese klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte wird nochmals verstärkt, indem ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG und Art. 6 VBLN; BGE 127 II 273 E. 4c; BVGE 2016/13 E. 6.2, 2013/31 E. 3.2; JÖRG LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6 Rz. 3 mit Hinweisen).

5.3 Ungeschmälerte Erhaltung verdient in besonderem Masse das, was die Objekte so einzigartig oder typisch macht, dass ihnen nationale Bedeutung zuerkannt wurde. Zur Beurteilung der Problematik der ungeschmälerten Erhaltung eines BLN-Objektes ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehalts auszugehen, d.h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den objektspezifischen Schutzzielen zu messen. Die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar bedeutet nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr ändern darf. Der Zustand eines Objektes soll aber gesamthaft unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes nicht

verschlechtert werden. Die Rechtsprechung unterscheidet schwere Eingriffe, d.h. umfangreiche, nicht rückgängig zu machende, auf das Schutzziel ausgerichtete Beeinträchtigungen, von den leichten Eingriffen, die nur mit einem geringfügigen Nachteil für das Schutzziel verbunden sind. Schwere Eingriffe sind nach Art. 6 Abs. 2 NHG nur zulässig, wenn sie durch ein mindestens gleichwertiges Interesse gerechtfertigt werden; dieses Interesse muss von nationaler Bedeutung sein. Leichte Eingriffe sind zulässig, wenn sie im Rahmen der Interessenabwägung gerechtfertigt erscheinen (vgl. BGE 127 II 273 E. 4c, 115 Ib 131 E. 5ha; BVGE 2016/13 E. 6.2; Urteil des BVGer A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 6.5.5; LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6 Rz. 6 und 12 ff.; TSCHANNEN/MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des BAFU, 7. November 2012, S. 14 ff.; je mit Hinweisen).

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 6 NHG verlangt eine zweistufige Prüfung des nationalen Interesses: Zum einen muss die Aufgabe als solche einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen; zum anderen muss auch das zu beurteilende Projekt ausreichend zur Verwirklichung dieser Aufgabe beitragen (vgl. BGE 147 II 164 E. 4.1; Urteil des BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2; LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6 Rz. 20; ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht in a Nutshell, 2. Aufl. 2019, S. 248 f.; TSCHANNEN/MÖSCHING, a.a.O., S. 23 ff.). Liegt ein Interesse von nationaler Bedeutung am konkreten Vorhaben vor, das überwiegend oder zumindest gleichwertig ist, muss der Eingriff schliesslich so schonend wie möglich ausgestaltet werden (vgl. BGE 115 Ib 131 E 5hd; BVGE 2016/13 E. 6.2; LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6 Rz. 21 f.; GRIFFEL, a.a.O., S. 249).

5.4 Bei Objekten, die im BLN-Inventar aufgenommen sind, ist nicht nur der Eingriffsspielraum enger, sondern auch eine Begutachtung durch die ENHK obligatorisch, wenn die Erfüllung einer Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG in Frage steht. In ihrem Gutachten zuhanden der Entscheidbehörde gibt die ENHK an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Mit der obligatorischen Begutachtung wird gewährleistet, dass ein unabhängiges Fachorgan bei der Beurteilung eines Projekts auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes speziell achtet und dass die zuständigen Instanzen diesbezüglich über zuverlässige Unterlagen verfügen. Nach der Rechtsprechung kommt einem Gutachten der ENHK grosses Gewicht zu. Vom Ergebnis der Begutachtung darf nur aus

triftigen Gründen abgewichen werden, auch wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht (vgl. BGE 136 II 214 E. 5, 127 II 273 E. 4b; BVGE 2016/13 E. 6.3; LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 7 Rz. 20 ff.). Auf den 1. April 2020 ist der neue Abs. 3 von Art. 7 NHG in Kraft getreten. Er statuiert, dass das Gutachten der ENHK eine der Grundlagen für die Abwägung aller Interessen durch die Entscheidbehörde bildet. Gestützt auf die Materialien, wonach in Art. 7 Abs. 3 NHG die gängige Praxis gesetzlich verankert werde, ist davon auszugehen, dass die dargelegte Rechtsprechung weiterhin Bestand hat (vgl. BBI 2019 350; GRIFFEL, a.a.O., S. 253 mit Hinweisen).

6.

6.1 Der Pfywald ist als Objekt Nr. 133 im Aueninventar des Bundes enthalten (vgl. Art. 18a Abs. 1 NHG i.V.m. Anhang 1 AuenV). Die Gebiete Pfy West und Pfy Ost, Rosensee gehören zudem zu den Amphibienlaichgebieten von nationaler Bedeutung (Nr. VS26 und VS28; Art. 18a Abs. 1 NHG i.V.m. Anhang 1 AlgV). Des Weiteren zählt der Pfywald zum sog. Smaragd-Netzwerk, welches europaweit besonders wertvolle Lebensräume und Arten schützt (Objekt Nr. 7; <<http://www.bafu.admin.ch>> Themen > Biodiversität > Fachinformationen > Ökologische Infrastruktur > Smaragd-Gebiete; abgerufen am 13. Oktober 2022). In der Schweiz erfolgt die Umsetzung bei den Smaragd-Gebieten über die Bundesinventare (vgl. BGE 146 II 347E. 3.4; EPINEY/KERN, Kommentar NHG, Allgemeiner Teil 3. Kap., Rz. 46 ff.). Auf kantonaler Ebene ist der Entscheid des Staatsrats des Kantons Wallis vom 17. Dezember 1997 betreffend den Schutz des Gebietes von Pfy in Siders, Salgesch, Varen und Leuk (SGS VS 451.120) zu erwähnen. Innerhalb des Auenschutzgebietes Pfywald sind insbesondere Brutterritorien des Flussuferläufers und Flussregenpfeifers zu finden. Die beiden Vogelarten sind auf der Roten Liste des BAFU im Sinne von Art. 14 Abs. 3 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1) mit der Einstufung "stark gefährdet" aufgeführt (BAFU, Rote Liste der Brutvögel, 2021, Umwelt-Vollzug Nr. 2124, Kap. 3 S. 18).

6.2 Nach Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders

günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Abs. 1^{bis}). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Abs. 1^{ter}; vgl. BGE 146 II 347 E. 31; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 466 ff.; FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18 Rz. 6 ff.). Der Auftrag zum Schutz von Naturgebieten gemäss Art. 18 ff. NHG bezweckt, die Lebensgrundlage für Tier- und Pflanzenarten zu erhalten, deren Überleben bedroht ist. Es sind umso strengere Schutzmassnahmen anzuordnen, je seltener und bedeutender die an einem Ort vorkommende Tier- und Pflanzenwelt ist. Daneben bedarf auch der Berücksichtigung, dass Biotope in einer durch Zivilisation und Technik intensiv genutzten Landschaft eine wichtige Ausgleichsfunktion erfüllen (vgl. BGE 146 II 347 nicht publ. E. 7.6, 118 Ib 485 E. 3b). Der Schutz von Biotop-Inventargebieten von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a NHG ergibt sich aus den vom Bundesrat erlassenen speziellen Verordnungen. Diese sind überwiegend der Regelung von Art. 6 NHG (Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung) nachgebildet (vgl. BGE 146 II 347 E. 3.1; Urteil des BGer 1C_530/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.2; FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18a Rz. 51).

6.3 Das Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Aueninventar) umfasst die im Anhang 1 aufgezählten Objekte. Die Auengebiete von nationaler Bedeutung sollen gemäss Art. 4 Abs. 1 AuenV ungeschmäkert erhalten bleiben. Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung der auentypischen einheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Voraussetzungen (Bst. a), die Erhaltung und, soweit es sinnvoll und machbar ist, die Wiederherstellung der natürlichen Dynamik des Gewässer- und Geschiebehauhalts (Bst. b) sowie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart (Bst. c). Ein Abweichen vom Schutzziel ist nur zulässig für unmittelbar standortgebundene Vorhaben, die dem Schutz des Menschen vor schädlichen Auswirkungen des Wassers oder einem anderen überwiegenden öffentlichen Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung dienen; der Verursacher des Eingriffs ist zu bestmöglichem Schutz-, Wiederherstellungs- oder ansonst angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten (Art. 4 Abs. 2 AuenV). Abweichungen vom Schutzziel, insbesondere technische Eingriffe, setzen demnach neben der unmittelbaren Standortgebundenheit des Vorhabens ein überwiegendes Interesse von nationaler Bedeutung voraus (vgl. BGE 146 II 347

E. 3.1; Urteil des BGer 1C_528/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.2; FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18a Rz. 48 und 51). Die Objektblätter des Auen-Inventars enthalten keine näheren Objektbeschreibungen oder individuelle Schutzziele. Da Art. 4 Abs. 1 AuenV relativ detaillierte allgemeine Schutzziele statuiert, stellt der Verzicht auf individuelle Schutzziele keinen Hinderungsgrund für einen wirksamen Schutz dar (NINA DAJCAR, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, 2011, S. 90 f.). Die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe sind bei ihrer Tätigkeit zur schutzzielgerechten Erhaltung der Objekte verpflichtet (Art. 9 Abs. 1 AuenV).

6.4 Das Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Inventar) umfasst die in den Anhängen 1 und 2 der AlgV aufgezählten Objekte (Art. 1 Abs. 1 AlgV). In ihrer Qualität und Eignung als Amphibienlaichgebiete sowie als Stützpunkte für das langfristige Überleben und die Wiederansiedlung gefährdeter Amphibienarten sind die ortsfesten Objekte ungeschmälert zu erhalten (Schutzziel; Art. 6 Abs. 1 AlgV). Gemäss Art. 6 Abs. 2 AlgV gehören zum Schutzziel insbesondere die Erhaltung und Förderung des Objekts als Amphibienlaichgebiet (Bst. a), der Amphibienpopulationen, die den Wert des Objekts begründen (Bst. b), und des Objekts als Element im Lebensraumverbund (Bst. c). Ein Abweichen vom Schutzziel ortsfester Objekte ist nur zulässig für standortgebundene Vorhaben, die einem überwiegenden öffentlichen Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung dienen. Verursacherinnen und Verursacher sind zu bestmöglichen Schutz-, Wiederherstellungs- oder ansonst angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten (Art. 7 Abs. 1 AlgV). Vom Schutzziel ortsfester Objekte darf zudem bei den nach Art. 7 Abs. 2 AlgV aufgeführten Massnahmen abgewichen werden (vgl. BGE 146 II 376 E. 4.3; Urteile des BVer A-2997/2020 vom 18. Juli 2022 E. 8.5.3 und A-4394/2020 vom 7. April 2022 E. 9.3.3 [noch nicht rechtskräftig]; FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18a Rz. 49 und 51). Die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe sind bei ihrer Tätigkeit zur schutzzielgerechten Erhaltung der Objekte verpflichtet (Art. 12 Abs. 1 AlgV).

6.5 Das Aueninventar sowie das Amphibienlaichgebiet-Inventar des Bundes stellen keine Inventare nach Art. 5 NHG dar, weshalb eine Pflicht zur Begutachtung durch die ENHK nicht direkt auf Art. 7 Abs. 2 NHG abgestützt werden kann. Indessen kann die ENHK nach Art. 8 NHG i.V.m. Art. 25 NHV in wichtigen Fällen von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens ihr Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung von Objekten

abgeben. Diese fakultative Begutachtung kann sich gemäss Lehre insbesondere auf Objekte beziehen, die in anderen Bundesinventaren aufgeführt sind (vgl. LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art 7 Rz. 3 f. und Art. 8 Rz. 5). Die Verbindlichkeit eines fakultativen Gutachtens nach Art. 8 NHG entspricht jener der obligatorischen nach Art. 7 NHG (vgl. BGE 136 II 214 E. 5; LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 8 Rz. 9).

7.

7.1 Am 4. September 2012 erhielt der Naturpark Pfyn-Finges vom BAFU das Label als regionaler Naturpark von nationaler Bedeutung (BBI 2012 7963; Art. 23g NHG i.V.m. Art. 15 und Art. 19 ff. der Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung [Pärkeverordnung, PÄV, SR 451.36]).

7.2 Regionalpärke von nationaler Bedeutung schützen grössere, teilweise besiedelte Gebiete, die sich durch ihre natur- und kulturlandschaftlichen Eigenschaften besonders auszeichnen (Art. 23g Abs. 1 NHG). Insbesondere zeichnet sich das Gebiet eines Parks von nationaler Bedeutung aus durch die Vielfalt und Seltenheit der einheimischen Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume, die besondere Schönheit und die Eigenart der Landschaft, einen geringen Grad an Beeinträchtigungen der Lebensräume sowie des Landschafts- und Ortsbildes durch Bauten, Anlagen und Nutzungen, sowie die Einzigartigkeit und besondere Qualität der Kulturlandschaft (Art. 15 PÄV). Die Qualität von Natur und Landschaft in Regionalparks soll erhalten und aufgewertet werden. Die nachhaltig betriebene Wirtschaft soll gestärkt und die Vermarktung ihrer Waren und Dienstleistungen soll gefördert werden (Art. 23g Abs. 2 NHG). Bei neuen Bauten, Anlagen und Nutzungen ist der Charakter des Landschafts- und Ortsbildes zu wahren und zu stärken (Art. 20 Bst. c PÄV; vgl. BGE 139 II 499 E. 4.3; Urteil des BGer 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 5.3 f.; WALDMANN/BORLAT, Kommentar NHG, Art. 23g Rz. 13 ff.).

8.

8.1 Gemäss Art. 36a Abs. 1 GSchG sind die Kantone verpflichtet, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer (Gewässerraum) festzulegen, der zur Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, zum Schutz vor Hochwasser und im Interesse der Gewässernutzung erforderlich ist. Die Bestimmungen von Art. 41a ff. der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) sowie die dazugehörigen

Übergangsbestimmungen führen Art. 36a GSchG näher aus (Art. 36a Abs. 2 GSchG). Der Gewässerraum ist bis zum 31. Dezember 2018 festzulegen (Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011); solange dies nicht geschehen ist, gelten die Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV (vgl. BGE 140 II 428 E. 2.3, 139 II 470 E. 4; BVGE 2016/35 E. 6.2.3; CHRISTOPH FRITZSCHE, in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016, Art. 36a GSchG Rz. 5 ff. und 70 ff. [nachfolgend: Kommentar GSchG]).

8.2 Im Gewässerraum dürfen nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden (Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV). Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde eine Ausnahmegewilligung für die Erstellung bestimmter, in Art. 41c Abs. 1 Satz 2 Bst. a-d GSchV genannter Anlagen erteilen. Als standortgebunden im Sinne von Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV gelten Anlagen, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse nicht ausserhalb des Gewässerraums angelegt werden können. Aufgrund ihres Bestimmungszwecks standortgebunden sind etwa Fuss- und Wanderwege, während mit standörtlichen Verhältnissen, die das Erstellen von Anlagen im Gewässerraum zulassen, beispielsweise Schluchten oder durch Felsen eingeeengte Platzverhältnisse gemeint sind (vgl. BAFU, Erläuternder Bericht vom 20. April 2011 zur Parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer [07.492] – Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung, S. 14). In jedem Fall muss der Grund für die Bejahung der Standortgebundenheit ein objektiver, sachlicher sein und darf nicht leichthin angenommen werden (vgl. zum Ganzen BVGE 2016/35 E. 6.2.3; FRITZSCHE, Kommentar GSchG, Art. 36a GSchG, Rz. 114 ff.; je mit Hinweisen).

Ausgangslage

9.

9.1 In einem ersten Schritt ist zu klären, auf welche Rechtsgrundlage sich die hier strittige Plangenehmigung der Passerelle über den Rotten stützt. In der Plangenehmigung 1997 wurde der Fussgängersteg als eine von neun Ersatzmassnahmen bewilligt, die der UVB für das Nationalstrassenprojekt gestützt auf Art. 6 und Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG vorgeschlagen hatte. In der angefochtenen Plangenehmigung beurteilte die Vorinstanz das Projekt

weiterhin als Ersatzmassnahme nach NHG, wie in der Vernehmlassung nochmals bekräftigt wurde. Der Beschwerdegegner stellte dies in der Beschwerdeantwort teils in Abrede. Sein Einwand richtete sich darauf, dass die geplante Passerelle ein nationalstrassenbedingter bzw. flankierender Projektbestandteil sei.

9.2 Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Kunstbauten, Anschlüsse, Rastplätze, Signale, Einrichtungen für den Betrieb und Unterhalt der Strassen, Bepflanzungen sowie Böschungen, deren Bewirtschaftung dem Anstösser nicht zugemutet werden kann (Art. 6 NSG). Diese Regelung wird in Art. 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV, SR 725.111) konkretisiert. Die Frage, was zum Ausführungsprojekt gehört und wie dieses abgegrenzt werden muss, ist nicht immer leicht zu beantworten. Art. 6 NSG vermag darüber keinen Aufschluss zu geben, da er nur die Nationalstrassen-Anlage selbst umschreibt, während im Rahmen der Ausführungsprojektierung auch weitere bauliche und gestaltende Vorkehren, insbesondere Anpassungen der bestehenden Strassen, und andere flankierende Massnahmen ausserhalb der eigentlichen Nationalstrasse ergriffen werden müssen (vgl. BGE 122 II 165 E. 14 und 16b; VOGEL, Fachhandbuch Baurecht, Rz. 5.33; ISABELLE HÄNER, Strassenrecht, in: Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Verkehrsrecht, Band IV, 2008, S. 194, Rz. 38).

9.3 Das Nationalstrassenprojekt führt im konkreten Fall dazu, dass der Zugang zum Pfywald für den motorisierten Individualverkehr deutlich eingeschränkt wird. Nach dem Rückbau der alten Kantonsstrasse T9 wird der Zugang einzig via Erschliessungsstrasse den Anrainern der bewohnten Gebiete, den Lieferanten und den Blaulicht- und Strassenunterhaltsfahrzeugen vorbehalten sein, wie der Beschwerdegegner in seiner Eingabe vom 21. Juli 2022 bestätigte. Aus Sicht des Beschwerdegegners sowie der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 mag es sicherlich wünschenswert sein, den Besuchenden zukünftig einen neuen gleichwertigen Zugang zum Pfywald zu ermöglichen, der vom Bahnhof Salgesch aus in kurzer Gehdistanz erreichbar ist. Es ist jedoch bei den vorliegenden Gegebenheiten nicht ersichtlich, dass diese neue Verbindung für die Realisierung des Nationalstrassenprojekts selbst unabdingbar wäre.

Das hier strittige Projekt lässt sich nicht unter die Aufzählung von Art. 6 NSG und Art. 2 NSV subsumieren. Unbestrittenermassen bleibt auch nach

dem Rückbau der alten Kantonsstrasse namentlich eine hinreichende Erschliessungsstrasse für die bewohnten Gebiete erhalten. Soweit es während der Bauphase zu Behinderungen vor Ort kommt, wird vom Beschwerdegegner nicht substantiiert aufgezeigt und ergibt sich auch nicht aus den Akten, dass deswegen ein neuer Weg für den Langsamverkehr zwingend zu erstellen wäre. Auch sonst besteht zwischen der im Pfywald mehrheitlich unterirdisch geführten Nationalstrasse einerseits und der Fussgängerbrücke über den Rotten andererseits kein derart enger sachlicher Zusammenhang, dass eine weitergehende Koordinationspflicht – losgelöst von den Ersatzmassnahmen nach NHG – zu bejahen wäre (vgl. vorstehend E. 4).

9.4 Von der Vorinstanz wurde somit in der angefochtenen Plangenehmigung zutreffend erkannt, dass ein Einbezug der Passerelle in das Nationalstrassenprojekt nur als Ersatzmassnahme nach NHG überhaupt in Betracht kommen kann. Entgegen den Vorbringen des Beschwerdegegners sind andere Rechtsgrundlagen auszuschliessen.

10.

10.1 Nachfolgend ist in einem zweiten Schritt zu beleuchten, was als angemessene Ersatzmassnahme nach NHG gelten kann. In der angefochtenen Plangenehmigung wurde die Passerelle nach wie vor als eine von mehreren Ersatzmassnahmen des Nationalstrassenprojekts bewilligt. Gleichzeitig ordnete die Vorinstanz wiederum als eigene Ersatzmassnahme für den Bau und Betrieb der Passerelle an, dass der Beschwerdegegner zur Erstellung eines Gesamtschutzkonzeptes verpflichtet sei (Auflage 9). Zudem verfügte sie, dass der Rückbau der Kieswerke rechtzeitig anhand zu nehmen sei (Auflage 10). Dieses Vorgehen wird von der Beschwerdeführerin 3 grundsätzlich in Frage gestellt.

10.2 Unvermeidbare technische Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume sind – soweit keine Schutz- oder Wiederherstellungsmassnahmen zur Verfügung stehen – mit Ersatzmassnahmen an einem anderen Standort in Art, Erscheinung und Funktion in derselben Gegend quantitativ und qualitativ vollumfänglich auszugleichen (Realersatz). Diese idealtypische Vorgabe kann zwar nicht immer vorbehaltlos umgesetzt werden. Die Ersatzmassnahme soll aber möglichst in der gleichen Gegend wie der Eingriff liegen und in Bezug auf den betroffenen Natur- oder Kulturraum gebietstypisch

und ökologisch sinnvoll sein. Sie orientiert sich in diesem Rahmen vorrangig an der Art und Funktion des beeinträchtigten Objekts (FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18 Rz. 37; KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 19).

Ersatzmassnahmen müssen möglichst gleichwertig sein, wobei sich die Gleichwertigkeit sowohl nach qualitativen als auch nach quantitativen Kriterien beurteilt. Das Ersatzobjekt muss ähnliche ökologische Funktionen übernehmen können wie das zerstörte. Angemessen sind Massnahmen aus ökologischer Sicht, wenn ihr ökologischer Wert demjenigen des beeinträchtigten Lebensraums ebenbürtig ist und die ökologische Bilanz zumindest unverändert bleibt oder verbessert wird (vgl. Urteile des BGer 1C_401/2020 vom 1. März 2022 E. 7.3 und 1C_393/2014 vom 3. März 2016 E. 10.6; FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18 Rz. 38; KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 43 ff.; je mit Hinweisen). Im Rahmen dieser Vorgaben kommt der rechtsanwendenden Behörde bei der Frage, wie die Ersatzmassnahmen in der Praxis konkret ausgestaltet werden sollen, ein erhebliches Ermessen zu (vgl. Urteile des BGer 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 4.5.2 und 1C_391/2014 vom 3. März 2016 E. 5.5). Eine bestimmte Ersatzmassnahme darf nicht mehrfach, d.h. für verschiedene Projekte oder verschiedene Ersatzpflichtige, angerechnet werden (KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 52; vgl. auch Urteil des BGer 1C_401/2020 vom 1. März 2022 E. 7.2).

10.3 Um als angemessene Ersatzmassnahme nach NHG gelten zu können, ist es gemäss der dargelegten Rechtslage erforderlich, dass die Passerelle über den Rotten entweder für sich alleine oder als notwendiger Bestandteil anderer Massnahmen dazu beiträgt, die ökologische Gesamtbilanz des Nationalstrassenprojekts quantitativ und qualitativ zu verbessern oder zumindest auszugleichen. Sollte das Bauwerk wiederum eine neue Pflicht zu Ergreifung von Ersatzmassnahmen begründen, darf diese höchstens von untergeordneter Bedeutung sein. Andernfalls entstünde ein kaum zu lösender Widerspruch zum Sinn und Zweck der eigentlichen Ersatzmassnahme selbst.

An dieser Stelle ist der Auffassung, welche vor allem vom BAFU eingebracht wurde, teilweise zu widersprechen. Der Rückbau der Kieswerke aus dem Auenschutzgebiet war bereits in der Plangenehmigung 1997 als eigene Ersatzmassnahmen des Nationalstrassenprojekts vorgesehen (Massnahmen 1 und 2). Wie von der Beschwerdeführerin 3 zu Recht kritisiert, darf die erlassene Auflage 10 der angefochtenen Plangenehmigung nicht dahingehend verstanden werden, dass der Rückbau der Kieswerke

nun als Ersatzmassnahme für die Errichtung der Passerelle ein zweites Mal zählt. Eine solch doppelte Anrechnung ist abzulehnen. Der Auflage 10 vermag demnach allein die Bedeutung zukommen, den Bau und den Betrieb der Passerelle mit den anderen beiden Ersatzmassnahmen innerhalb des Auenschutzgebietes zeitlich bestmöglich zu koordinieren.

11.

11.1 In einem dritten Schritt ist darauf einzugehen, wie es sich mit der Rechtskraft der Plangenehmigung 1997 in Bezug auf die hier strittige Passerelle verhält. Im angefochtenen Entscheid beurteilte die Vorinstanz das Plangenehmigungsgesuch des Beschwerdegegners umfassend. Hingegen vertrat vor allem die ENHK die Ansicht, dass angesichts der Rechtskraft der Plangenehmigung 1997 die neu projektierte Passerelle nicht mehr in Frage gestellt werden könne.

11.2 Als objektive Prozess- bzw. Sachurteilsvoraussetzung darf über die Streitsache nicht bereits rechtskräftig entschieden worden sein; es darf keine sog. *res iudicata* vorliegen (vgl. WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 3278). Eine *res iudicata* (abgeurteilte Sache) liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten Anspruch identisch ist; die Erkenntnisse von Beschwerdebehörden erwachsen grundsätzlich in materielle Rechtskraft und können nicht mehr zum Gegenstand eines neuen Verfahrens gemacht werden. Dies trifft zu, wenn ein Anspruch dem Gericht aus demselben Rechtsgrund und gestützt auf denselben Sachverhalt erneut unterbreitet wird und sich wiederum die gleichen Parteien gegenüberstehen. Ein Sachurteil, das in anspruchsbetreffende materielle Rechtskraft erwächst und damit eine neuerliche Beurteilung desselben Anspruchs grundsätzlich ausschliesst, ist nur gegeben, wenn und soweit die Behörde die Sachverhaltsvorbringen der Parteien materiellrechtlich würdigt bzw. den geltend gemachten Anspruch inhaltlich beurteilt (vgl. Urteile des BGer 2C_865/2018 vom 13. Mai 2019 E. 3.1 und 1C_673/2013 vom 7. März 2014 E. 5.2; Urteil des BVer A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 6.1; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 4. Aufl. 2021, Rz. 1687; je mit Hinweisen).

Die Lehre zählt die Plangenehmigungsverfügung – analog zur Baubewilligung – zur Kategorie der grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen. Dies gilt zumindest für Tatsachen, die nach Fertigstellung der Anlage ein-

getreten sind, denn mit dem Abschluss der Arbeiten ist der Vorgang beendet, auf den sich die Bewilligung bezieht. Ein Widerruf der Plangenehmigungsverfügung käme bloss dann in Betracht, wenn das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung jenes am Vertrauensschutz und an der Rechtssicherheit überwiegen würde. Das Bundesgericht hingegen hat im Entscheid 1C_333/2012 vom 18. März 2013 E. 2.2 eine Plangenehmigungsverfügung als Dauerrechtsverhältnis qualifiziert. Formell rechtskräftige Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse können – bei gegebenen Voraussetzungen – insbesondere wegen nachträglicher wesentlicher Änderung der Sach- oder Rechtslage angepasst werden (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-5940/2016 vom 28. Mai 2018 E. 4.3.4.1 f. mit Hinweisen; vgl. betreffend die Baubewilligung: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1250).

11.3 Vorliegend ist zu beachten, dass im Jahr 1997 das konzentrierte Entscheidungsverfahren nach Art. 26 NSG noch nicht eingeführt war. Bereits im UVB 1995 war der Hinweis enthalten, dass die Massnahme 5 im Rahmen der Ortsplanung festgelegt werde, die von der Urversammlung genehmigt und vom Staatsrat homologiert werden müsse. Von einer in der Plangenehmigung 1997 abschliessend erteilten Genehmigung des Baus eines Fussgängerstegs kann insofern nicht gesprochen werden. Hinzu kommt, dass sich die Verhältnisse seit der Plangenehmigung 1997 massgebend geändert haben. Angesichts des Rottenhochwassers im Jahr 2000 ist eine leichte Fussgängerbrücke von ca. 100 m, wie es der UVB 1995 noch vorsah, unbestrittenermassen nicht mehr realisierbar. Das vom Beschwerdegegner in der Folge ausgearbeitete neue Projekt einer Stahl- und Betonbrücke von 282.72 m Länge weicht vom ursprünglichen Projekt in der Gestaltung und in den Ausmassen wesentlich ab. Folglich präsentiert sich auch eine wesentlich geänderte Sachlage hinsichtlich der ökologischen Ersatzleistung der Massnahme und der Auswirkungen auf die geschützten Natur- und Landschaftswerte des Pfywalds.

Die Vorinstanz hat somit zu Recht das wesentlich geänderte Plangenehmigungsgesuch des Beschwerdegegners umfassend geprüft und darüber neu entschieden. Soweit indes die ENHK auf die rechtskräftige Plangenehmigung 1997 verwies und sich deshalb im Ergebnis auf die Beurteilung des Gebots der grösstmöglichen Schonung beschränkte, sind ihre Gutachten als teilweise fehlerhaft zu erachten.

12.

In der Hauptsache bestehen zwischen den Verfahrensbeteiligten sich diametral widersprechende Auffassungen, wie sich der Bau und der Betrieb der projektierten Passerelle über den Rotten auf das BLN-Gebiet und Auenschutzgebiet des Pfywalds auswirken könnten. Von der Vorinstanz, dem Beschwerdegegner und den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 wird der Standpunkt vertreten, dass die Massnahme gesamthaft betrachtet gerade dem Schutz des Auengebietes zu Gute komme. Von der Beschwerdeführerin 3 wird demgegenüber bestritten, dass die Passerelle eine taugliche Ersatzmassnahme darstelle, da das Bauwerk selbst wiederum zu einem schweren Eingriff in das BLN-Objekt führe und von den Schutzziele von Art. 4 Abs. 1 AuenV abweiche. Ob und welches Interesse von nationaler Bedeutung für den Eingriff gegeben und wie dieses im Rahmen der vorliegenden Ersatzmassnahme zu bewerten sei, wird von den Verfahrensbeteiligten sodann ebenfalls unterschiedlich beantwortet. Die Beschwerdeführerin 3 bestreitet, dass für die Erstellung der Passerelle ein Interesse von nationaler Bedeutung vorliege. Von den übrigen Verfahrensbeteiligten wird entweder der Nationalstrassenbau oder die Besucherlenkung als entsprechendes Interesse angeführt. Nach Projektanpassungen haben die ENHK und das BAFU sich zustimmend zum Projekt geäussert, wobei jedoch ihre Stellungnahmen – wie aufgezeigt – betreffend Rückbau der Kieswerke (vgl. vorstehend E. 10.3) und betreffend res iudicata (vgl. vorstehend E. 11.3) rechtlich nicht vollständig zu überzeugen vermögen.

Nachfolgend ist zu klären, ob die geplante Passerelle über den Rotten in das BLN-Objekt mehr als nur leicht eingreift resp. ein Abweichen insbesondere von den Schutzziele der AuenV vorliegt. Ist dies zu bejahen, ist zu untersuchen, ob ein Interesse von nationaler Bedeutung am strittigen Projekt besteht. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt eine zweistufige Prüfung des nationalen Interesses: Zum einen muss die Aufgabe als solche einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen; zum anderen muss auch das zu beurteilende Projekt ausreichend zur Verwirklichung dieser Aufgabe beitragen. Sollte dies zu verneinen sein, käme eine Genehmigung von vornherein nicht in Betracht (vgl. vorstehend E. 5 f.). Zusätzlich gilt es vorliegend die Voraussetzungen für die Genehmigung von Ersatzmassnahmen nach NHG zu beachten, demgemäss die Passerelle die ökologische Bilanz des Nationalstrassenprojekts quantitativ und qualitativ verbessern oder zumindest ausgleichen soll (vgl. vorstehend E. 10.3).

Eingriffsschwere

13.

13.1 Die hohen Landschafts- und Naturwerte des Pfywalds sind im Grunde unbestritten und ergeben sich sowohl aus dem UVB 2014 als auch aus dem BLN-Objektblatt Nr. 1716 Pfywald-Illgraben von 2017. Im Objektblatt wird die nationale Bedeutung damit begründet, dass der Pfywald eine in der Schweiz einmalige Auenlandschaft und einer der wenigen natürlichen Abschnitte der Rhone umfasst (Ziff. 1.1). Er weist zahlreiche und vielfältige Lebensräume mit einer hohen Vielfalt an seltenen und spezialisierten Arten auf (Ziff. 1.6). Ferner bildet er der grösste inneralpine Föhrenwald der Schweiz (Ziff. 1.8). Gemäss den Schutzzielen des BLN-Objekts ist die Landschaft des Pfywaldes sowie die Föhrenwälder in Ausdehnung und Qualität zu erhalten (Ziff. 3.1). Der natürliche Charakter der Auenlandschaft ist ebenfalls zu erhalten (Ziff. 3.7). Als weiteres Schutzziel wird im Objektblatt aufgeführt, dass die verschiedenen Lebensräume mit ihrem Mosaik in Ausdehnung und Qualität sowie mit ihren charakteristischen Pflanzen- und Tierarten zu erhalten sind (Ziff. 3.2). Dieses Schutzziel findet sich in Art. 4 Abs. 1 Bst. a AuenV wieder, demgemäss die auentypische einheimische Pflanzen- und Tierwelt und ihre ökologischen Voraussetzungen zu erhalten und zu fördern sind.

13.2 In Bezug auf den Landschaftsschutz äusserte sich die ENHK in ihrem Gutachten vom 12. Februar 2010 dahingehend, dass die projektierte Passerelle mit dem Metallkasten und den Metallbrüstungen als starke Trennlinie in der Landschaft erscheine und weit herum sichtbar sein werde. Nicht nur die starre und massive Bauweise, sondern auch die Dimensionierung mit einer Breite von bis zu 3.5 m sowie die hohe Anzahl Betonpfeiler würden zur negativen Wirkung auf die Landschaft beitragen. Damit wirke die Passerelle als stark prägendes und störendes Element in der durch die Flussdynamik charakterisierten, naturnahen Flusslandschaft. Die Brücke durchquere s-förmig die heute aus landschaftsästhetischer Sicht nur wenig beeinträchtigten und zur ökologischen Aufwertung vorgesehenen Auenwaldgebiete. Positiv zu werten sei, dass die Passerelle keinen Zugang zu den dynamischen Flächen und zum Auenwald ermögliche. Zwei Pfeiler kämen direkt im aktuellen Flussbett zu stehen. Weitere seien in dem Gebiet geplant, in welchem die Dynamik wieder ermöglicht werde. Die Passerelle stehe, wenn wegen der gewählten Bauweise auch nur punktuell, im Widerspruch zur angestrebten freien Dynamik des Flusses. Gemessen an den

Schutzzielen des Auengebietes und insbesondere des BLN-Objektes stelle das Projekt gesamthaft eine schwerwiegende Beeinträchtigung dar.

Hinsichtlich des Gutachtens der ENHK von 2010 ist anzumerken, dass der Beschwerdegegner das Projekt im Nachgang dazu redimensionierte, so wurde u.a. die Anzahl der Betonpfeiler von 11 auf 10 reduziert und die Breite des Stegs auf maximal 2.5 m beschränkt. Mit der Beschwerdeführerin 3 ist indes einig zu gehen, dass es sich hierbei lediglich um graduelle Projektanpassungen handelt. Denn namentlich die Länge des Bauwerks, die Gestaltung der Brüstung sowie die Dimensionierung der Betonpfeiler sind gleichgeblieben. Die Anzahl der Betonpfeiler verringerte sich nur geringfügig. Trotz der erfolgten Projektänderungen kann daher das Gutachten der ENHK von 2010 in seinen wesentlichen Aussagen zur Eingriffsschwere nach wie vor Gültigkeit beanspruchen. Die ENHK hat in ihrer jüngsten Stellungnahme vom 22. Dezember 2021 denn auch erneut darauf verwiesen.

13.3 Im vorliegenden Fall führt die projektierte Passerelle zwar zu keinem Ersteingriff in das BLN-Gebiet Pfywald-Illgraben, da gemäss dem UVB 2014 namentlich die Hochspannungsleitungen beidseitig des Rottens und die Schutzdämme am linken Ufer langfristig bestehen bleiben. Zudem wird der Pfywald als Freizeit- und Erholungsraum rege genutzt. Zu beachten ist aber, dass der Standort der Passerelle inmitten des Gebietes zu liegen kommt, das im UVB als weitgehend intakte Landschaft beschrieben wird. Die im UVB enthaltenen Fotos zur bestehenden Situation bestätigen, dass das Projekt den Flussabschnitt betrifft, der sich in seiner unmittelbaren Umgebung durch ein wenig beeinträchtigtes und ursprüngliches Landschaftsbild auszeichnet. Das Auengebiet ist durch eine natürliche Dynamik geprägt und wird sich laut UVB mit den vorgesehenen Revitalisierungsmassnahmen des Rottens noch zusätzlich entfalten können. Gestützt auf die Ausführungen in Kap. 5.12 des UVB und des Gutachtens der ENHK von 2010 erscheint der Einwand der Beschwerdeführerin 3 einsichtig, dass die Passerelle als störender Fremdkörper im Landschaftsbild in Erscheinung tritt. So handelt es sich hier um neues künstliches Bauwerk, das über eine Länge von 282.72 m das Flussbett quert und die Rodung wie auch Niederhaltung einer Waldschneise erfordert. Aus technischen Gründen wurde eine massive Bauweise mit 10 Betonpfeilern à 1.2 m Durchmesser projektiert, was aber dem typischen Charakter einer natürlichen und dynamischen Auenlandschaft zuwiderläuft. Die besonderen technischen Herausforderungen bewirkten, dass schon im damals durchgeführten Architekturwettbewerb wenig Spielraum für eine landschaftsverträgliche Gestaltung

bestand. Auch wenn die Passerelle teilweise vom Auenwald verdeckt wird, so ist doch zu erwarten, dass diese aufgrund ihrer besonderen Lage, Ausgestaltung und Dimension in massgebender Weise in das Landschaftsbild des Flussabschnittes eingreift. Angesichts der vorgesehenen Revitalisierung und der damit verbundenen Veränderung in der Vegetation dürfte langfristig die Passerelle eher noch deutlicher zu sehen sein, wie die Beschwerdeführerin 3 in der Replik überzeugend darlegte.

Demgegenüber ist dem vom Beschwerdegegner in der Beschwerdeantwort vom 7. Juli 2021 vertretenen Standpunkt nicht zu folgen, dass die Passerelle, wenn überhaupt, nur als leichter Strich in der Landschaft vom Aussichtspunkt der Kirche Varen in 2.5 km Entfernung erkennbar wäre. Diese Auffassung findet weder eine Stütze im UVB 2014 noch im Gutachten der ENHK von 2010. Der Hinweis des Beschwerdegegners mag zwar zutreffend sein, dass die Visualisierung in Abbildung 5.9 des UVB 2014 einen fehlerhaften Eindruck anhand der historischen Situation von 1910 vermittelt. Die mit der Beschwerdeantwort vorgelegten korrigierten Visualisierungen lassen jedoch nicht den zwingenden Schluss zu, dass die Passerelle sich unauffällig in das Landschaftsbild einpassen würde. Vielmehr bekräftigt insbesondere die Ansicht auf S. 7 der Beschwerdeantwort die Beurteilung der ENHK, dass die im Fluss stehenden Betonpfeiler deutlich in Erscheinung treten und das Bauwerk als künstliche Trennlinie in der dynamischen Auenlandschaft wirkt.

13.4 Den Auen kommt grosse Bedeutung für die Erhaltung der Biodiversität zu (vgl. BGE 146 II 347 E. 3.3, 142 II 517 nicht publ. E. 6.6, je mit Hinweisen). Gemäss dem UVB 2014 wird sich das biologische Potential vor Ort noch besser bemerkbar machen, sobald die Trinkwasserpumpstation von Salgesch verlegt und die Blockverbauung entfernt wird. Der Standort der projektierten Passerelle liegt unmittelbar zwischen zwei Revieren der auf der Roten Liste als "stark gefährdet" verzeichneten Flussuferläufer und Flussregenpfeifer, die sich dort nicht zuletzt aufgrund der bereits umgesetzten Ersatzmassnahmen des Nationalstrassenprojekts entwickelt haben. Die Beschwerdeführerin 3 macht zu Recht geltend, und dies wird auch vom Beschwerdegegner sowie von der Vorinstanz nicht in Abrede gestellt, dass der Standort der Passerelle ein potentiell Brutgebiet für diese beiden geschützten auentypischen Arten bildet.

Wie schon das Bundesgericht in seiner Entscheid zum geplanten Wanderweg innerhalb des BLN-Objekts Nr. 1902 Ruinaulta im Einzelnen aufzeigte, ist der Flussuferläufer ein Watvogel mit einem kleinen, verletzlichen

und in der Schweiz auf wenige Standorte limitierten Brutbestand. Er stellt hohe Anforderungen an die räumliche Ausdehnung und die Qualität der Lebensräume. Die stark zugenommenen Freizeitaktivitäten aller Art beeinträchtigen dessen Brutgebiete. Das Bundesgericht stufte den Schutzbedarf für diese störungsanfällige Vogelart als sehr hoch ein (BGE 146 II 347 E. 3.4 und nicht publ. E. 7.6 mit Hinweisen; vgl. BAFU, Aktionsplan Flussuferläufer Schweiz, 2010, Umwelt-Vollzug Nr. 1028, S. 10, 17 und 41 ff.). Es besteht kein Anlass zur Annahme, dass dies nicht in gleicher Weise auf den Bestand im Pfywald zutrifft. In der angefochtenen Plangenehmigung wird denn auch ausgeführt, dass speziell der Flussuferläufer als störungsanfällig gilt. Vorliegend sind die Ausführungen in Kap. 5.11 des UVB 2014 nachvollziehbar, dass der Flussuferläufer bei der Wahl des Brutterritoriums die anthropogenen Störungen, die vom Betrieb der Passerelle ausgehen, meiden und nicht in unmittelbarer Nähe davon nisten wird. Aus dem UVB ist zu schliessen, dass diese Beeinträchtigung in unmittelbarer Nähe selbst dann eintritt, wenn die Besuchenden die Kiesbänke nicht betreten. Sollte das Verbot, die Wege zu verlassen, nicht eingehalten werden, ist gemäss dem UVB ein Bruterfolg in einer Distanz von 200 bis 300 m auszuschliessen. Darauf wies auch das BAFU in seiner früheren Stellungnahme vom 5. November 2015 hin.

Soweit der Beschwerdegegner im Gegensatz dazu hinsichtlich der Passerelle einen Gewöhnungseffekt erwartet, vermag dies nicht zu überzeugen. Mangels Vergleichsdaten lässt sich nicht mit abschliessender Gewissheit voraussagen, wie sich die Vögel gegenüber Besuchenden verhalten, die sich auf dem fixen Korridor der Passerelle bewegen. Da speziell der Flussuferläufer aufgrund seines arttypischen Verhaltens aber als störungsanfällig gilt, kann ein solcher Gewöhnungseffekt zumindest nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden. Gestützt auf die schlüssigen Ausführungen des UVB 2014 hat es daher dabei zu bleiben, dass die Passerelle das potentielle Brutgebiet vor allem des autotypischen Flussuferläufers in unmittelbarer Nähe des Standorts gefährdet.

13.5 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die hier strittige Ersatzmassnahme in nicht unerheblichem Masse die geschützte Landschaft des Pfywalds sowie die Lebensräume insbesondere des stark gefährdeten autotypischen Flussuferläufers beeinträchtigt. Es ist somit – übereinstimmend mit dem Standpunkt der Beschwerdeführerin 3 und mit dem Gutachten der ENHK vom 12. Februar 2010 – von einem schweren Eingriff in das BLN-Gebiet wie auch von einem Abweichen vom Schutzziel von Art. 4 Abs. 1 Bst. a AuenV auszugehen.

Bei dieser Sachlage kann die Streitfrage offenbleiben, ob die einzelnen Betonpfeiler der Passerelle zusätzlich die natürliche Flussdynamik des Rottens beeinträchtigen, was das Schutzziel gemäss Ziff. 3.9 des BLN-Objektblatts und Art. 4 Abs. 1 Bst. b AuenV tangieren könnte. Ebenso kann offenbleiben, inwiefern das Projekt die geschützten Amphibienlaichgebiete und die Schutzziele von Art. 6 Abs. 1 und 2 AlgV berührt.

Interesse von nationaler Bedeutung

14.

14.1 Zu prüfen ist nachfolgend, ob zur Rechtfertigung des Eingriffs ein Interesse von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG und Art. 4 Abs. 2 AuenV besteht.

14.2

14.2.1 Was ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung ist, wird im NHG nicht näher bestimmt. Als unbestritten gilt, dass lange nicht jede Erfüllung einer Bundesaufgabe von nationaler Bedeutung ist. Die Bundesaufgabe muss vielmehr von besonderem Gewicht sein. Nach TSCHANNEN/MÖSCHING können auf der Grundlage von Rechtsprechung, Lehre und Sachgesetzgebung in folgenden Bereichen Aufgabeninteressen von nationaler Bedeutung erkannt werden: Gewährleistung elementarer Infrastrukturnetze, Gewährleistung elementarer Versorgungs- und Entsorgungsanlagen sowie Gewährleistung elementarer Sicherheit (TSCHANNEN/MÖSCHING, a.a.O., S. 26 ff.; vgl. LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6 Rz. 20; je mit Hinweisen).

14.2.2 Der Nationalstrassenbau stellt ein klassisches Interesse von nationaler Bedeutung dar, das der Gewährleistung elementarer Infrastrukturnetze dient (vgl. BVGE 2011/13 E. 4.4.1; TSCHANNEN/Mösching, a.a.O., S. 30 f.). Trotz des vorliegenden Nationalstrassenprojekts und abweichend zu den Ausführungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung, kann dieses Interesse in Bezug auf die hier strittige Passerelle über den Rotten nicht vorbehaltlos zum Tragen kommen. Die projektierte Passerelle bildet als Ersatzmassnahme nach NHG Bestandteil der Plangenehmigung. Im vorliegenden Fall könnte das Nationalstrassenprojekt aber grundsätzlich auch mit Genehmigung einer alternativen Ersatzmassnahme realisiert werden, die eine gleich- oder höherwertige ökologische Ersatzleistung gewährt (vgl. auch vorstehend E. 9.3). Ferner bildet die Planung und Anlage von Fuss-

und Wanderwegen eine kantonale Aufgabe (vgl. Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die Fuss- und Wanderwege [FWG, SR 704]; BGE 146 II 347 E. 7.2 mit Hinweisen). Dass rein touristische Massnahmen als mögliches Interesse von nationaler Bedeutung gelten könnten, wird von keinem der Verfahrensbeteiligten behauptet.

Vom Beschwerdegegner, von der Vorinstanz und vom BAFU wird gemeinsam betont, dass die Passerelle der wirkungsvollen Besucherlenkung dient und als wesentlicher oder sogar notwendiger Bestandteil des Gesamtschutzkonzeptes zu betrachten sei. Das BAFU verweist in seinem Fachbericht vom 22. Dezember 2021 auf das Urteil 1C_222/2015 vom 26. Januar 2016 E. 3, wo das Bundesgericht die Errichtung eines neuen Fusswegs als dem Schutzziel des Flachmoors dienend einstufte. Ob das Interesse an der Besucherlenkung bei Inventarobjekten des Bundes tatsächlich auch als zulässiges Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung qualifiziert werden könnte, was neben dem BAFU auch von den Beschwerdeführerinnen 1 und 2, dem Beschwerdegegner und von der Vorinstanz vertreten wird, braucht an dieser Stelle nicht abschliessend geklärt zu werden. Denn wie im Folgenden aufzuzeigen ist, mangelt es vorliegend an der zweiten Prüfungsstufe, da die Passerelle nicht ausreichend zur Verwirklichung der Besucherlenkung beiträgt.

14.3

14.3.1 Was die Besucherlenkung betrifft, so ist zu erwarten, dass die Besuchenden zukünftig bevorzugt die Passerelle als besonders attraktiven Weg innerhalb des Schutzgebietes nutzen werden. Die projektierte Anlage bietet ein unmittelbares Erlebnis der Auenlandschaft und ist zudem vom Bahnhof Salgesch aus zu Fuss gut zu erreichen. Auf der Passerelle selbst besteht für die Besuchenden keine Möglichkeit, den vorgegebenen Weg zu verlassen. Die Schaffung eines solchen Zugangs kann ferner helfen, dass anderweitige Schutzmassnahmen allgemein besser akzeptiert werden. Darauf weisen insbesondere der Beschwerdegegner, die Vorinstanz und das BAFU in ihren jeweiligen Stellungnahmen hin.

Gleichzeitig ist aber zu berücksichtigen, dass gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen im UVB 2014 das neue Bauwerk insgesamt mehr Besuchende in den Pfywald locken wird. Es liegt auf der Hand, dass viele Besuchende ihren Aufenthalt nicht auf die Passerelle beschränken, sondern anschliessend das übrige Schutzgebiet erleben möchten. Das Problem,

dass Besuchende unerlaubterweise ökologisch besonders sensible Lebensräume des Pfywaldgebietes betreten, wird sich demnach mit der Umsetzung des Projekts zum Teil lediglich verlagern und bei grösseren Besucherzahlen allenfalls noch verstärken. In diesem Umfang erweist sich die Befürchtung der Beschwerdeführerin 3 als begründet, dass die Passerelle selbst nur unzureichend zur Besucherlenkung beiträgt und den Bedarf dafür sogar noch erhöhen könnte.

14.3.2 Unbestrittenermassen ist es für die Besucherlenkung im Pfywald wichtig, dass verschiedene Strassen, Nebenwege und Trampelpfade, vor allem solche, die direkt an das Rottenufer führen, aufgehoben werden. Gemäss den Ausführungen im Fachbericht des BAFU vom 22. Dezember 2021 profitieren davon speziell auch die störungsanfälligen Flussuferläufer.

Unabhängig vom ökologischen Stellenwert dieser besucherlenkenden Massnahme ist indes nicht einsichtig, dass sie zwingend die Errichtung der Passerelle bedingt. Technisch ist es so oder anders möglich, das bestehende Wegnetz auf ein Mass zu reduzieren, das den Schutzziele besser Rechnung trägt. Auch ohne Passerelle bleibt es für die Besuchenden in angepasster Form weiterhin möglich, z.B. auf der schon bestehenden Bhutanbrücke, die Natur- und Landschaftswerte des Pfywaldgebiets zu erfahren. Um bei den Besuchenden die notwendige Akzeptanz für diese teils unpopulären Einschränkungen zu erreichen, bedarf es namentlich einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit. Die projektierte Passerelle kann hier nur unterstützend wirken. Von der Beschwerdeführerin 3 wird somit zu Recht gerügt, dass die Aufhebung von Strassen, Nebenwegen und Trampelpfaden unabhängig von der Errichtung der Passerelle umgesetzt werden könnte.

14.3.3 Mit der geplanten Passerelle reduziert sich die Gehdistanz vom rechten Rottenufer zum nächsten Bahnhof von bisher über 1.30 Stunden auf einen kurzen Spaziergang, womit Besuchende eher auf den öffentlichen Verkehr umsteigen werden. Dem Schutzgebiet kommt es zu Gute, wenn Besuchende zukünftig vermehrt mit dem öffentlichen Verkehr statt mit dem Auto anreisen. Dieses Ziel könnte allerdings nicht nur mit der Errichtung der Passerelle gefördert werden, sondern z.B. auch mit einem Angebotsausbau des bestehenden Rufbusses auf der ohnehin aufrechtzuerhaltenden Erschliessungsstrasse durch den Pfywald. Auf diese Weise könnten die langen Distanzen ebenfalls verkürzt werden, sollte dies angestrebt werden. Der Einwand des Beschwerdegegners in der Eingabe vom

21. Juli 2022 erscheint nicht überzeugend, dass eine Busverbindung gegenüber dem motorisierten Individualverkehr nur Nachteile hätte. Es ist nicht einsichtig, dass ein solches Angebot von den Besuchenden generell abgelehnt würde. Es wäre vielmehr als ähnlich geeignetes Mittel in Betracht zu ziehen, das der Besucherlenkung dient, aber weniger schwer in das BLN-Gebiet und in das Auenschutzgebiet eingreift.

Mit dem Rückbau der alten Kantonsstrasse T9 wird der Zugang zum Pfywald für den motorisierten Individualverkehr wesentlich eingeschränkt. Gemäss den Ausführungen des Beschwerdegegners in der Eingabe vom 21. Juli 2022 werde sich das Fahrverbot im Pfywald wohl nur erschwert durchsetzen lassen. Vorliegend ist indes nicht mit der nötigen Sicherheit zu erwarten, dass allein mit der Errichtung der Passerelle die gewünschte Besucherlenkung erzielt werden kann. Zumindest ein erheblicher Teil der Besuchenden, die sich über ein Fahrverbot innerhalb des Schutzgebiets hinwegsetzen würden, dürften zukünftig durchaus auch mit einem verbesserten Busangebot zu erreichen sein. Diejenigen Besuchenden, die sogar Barrieren innerhalb des Pfywalds beschädigen, wie vom Beschwerdegegners in der Eingabe vom 21. Juli 2022 geschildert, dürften selbst bei Realisierung der Passerelle kaum bereit sein, auf die Nutzung ihres Autos vor Ort zu verzichten. Diesbezüglich sind andere Schutzmassnahmen in Betracht zu ziehen. Auch in diesem Punkt ist dem Standpunkt der Beschwerdeführerin 3 zuzustimmen, dass dem strittigen Bauwerk keine unerlässliche Bedeutung für die Besucherlenkung zukommt.

14.4 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist zu erkennen, dass die projektierte Passerelle nicht ausreichend zur Verwirklichung der Besucherlenkung im Pfywald beiträgt, selbst wenn Letzteres als Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung anzuerkennen wäre.

15.

Für den hier zu verzeichnenden schweren Eingriff in das BLN-Objekt sowie für das Abweichen vom Schutzziel von Art. 4 Abs. 1 Bst. a AuenV fehlt es somit am erforderlichen Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung. Die Rüge der Beschwerdeführerin 3 erweist sich als begründet, dass die geplante Passerelle nach Art. 6 Abs. 2 NHG und Art. 4 Abs. 2 AuenV nicht zu genehmigen ist. Aus den obigen Ausführungen wird zugleich deutlich, dass die Passerelle keine taugliche Ersatzmassnahme im Sinne des NHG darstellt, mit der eine ausgeglichene ökologische Gesamtbilanz des Nationalstrassenprojekts erreicht werden kann.

Da das Projekt nicht genehmigungsfähig ist, sind die Vorbringen der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 zu dessen zeitnahen Realisierung nicht mehr zu behandeln. Neben den formellen Rügen bzw. Anträgen der Beschwerdeführerin 3 braucht bei diesem Ergebnis auch die strittige Frage der Standortgebundenheit nach Art. 4 Abs. 2 AuenV nicht mehr geprüft zu werden. Schliesslich kann offen bleiben, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt wären, um das Bauwerk im übergangsrechtlichen Gewässerraum zu errichten.

Gesamtschutzkonzept

16.

16.1 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Plangenehmigung betreffend Kompensationsmassnahme Fussgängerweg und -brücke Rotten (Projektteil D) aufzuheben ist. Da die Errichtung der Passerelle als Ersatzmassnahme nicht mehr in Betracht kommt, stellt sich die Frage nach einer alternativen Massnahme für die ökologische Gesamtbilanz des Nationalstrassenprojekts.

16.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet nach Art. 61 Abs. 1 VwVG in der Sache selbst (d.h. reformatorisch) oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (kassatorischer Entscheidung; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 3.193 ff. mit Hinweisen). Aufgrund der Abklärungen, die das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Verfahrensinstruktion vorgenommen hat, sowie der Eingaben der Beteiligten, in denen sie unter anderem ihre Interessen darlegen konnten, erweist sich das vorliegende Verfahren als urteilsreif. Mit Blick auf die lange Verfahrensdauer gilt es auch aus prozessökonomischen Gründen eine Rückweisung an die Vorinstanz zu vermeiden (vgl. im Zusammenhang mit der Massnahme 2 Urteil des BGer 1C_486/2014 vom 27. April 2016 E. 2.4). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet deshalb in der Sache selbst.

16.3 Weder der UVB 1995 noch der UVB 2014 äusserten sich zur Frage, wie die projektierte Passerelle in der ökologischen Gesamtbilanz des Nationalstrassenprojekts in quantitativer und qualitativer Hinsicht veranschlagt wurde. Im UVB 2017 wurde die Passerelle u.a. bei der Beschreibung des Referenzzustandes berücksichtigt (S. 7 f.). Bei der ökologischen Bilanzierung wurde sie nicht einberechnet, sondern nur als eine der Ersatzmassnahmen erwähnt, für die bereits ein separates Verfahren laufe (S. 34, 59,

282 ff.). Es lässt sich daher rückblickend kaum mehr ermitteln, welcher ökologische Wert der nun weggefallenen Ersatzmassnahme ursprünglich beigemessen wurde. Erschwerend kommt hinzu, dass es sich hier um ein langjähriges und aufwändiges Plangenehmigungsverfahren handelt, welches sich gerade in Bezug auf die verschiedenen Ersatzmassnahmen als äusserst komplex erwies. Bei den vorliegenden Gegebenheiten darf jedoch angenommen werden, dass mit der nachfolgenden Massnahme eine angemessene ökologische Ersatzleistung erzielt werden kann.

16.4 In der Sache ist es naheliegend, die Erstellung eines Gesamtschutzkonzeptes, wie es die Auflage 9 der angefochtenen Plangenehmigung bereits vorsieht, als neue Ersatzmassnahme heranzuziehen. Wie in E. 14.3 erkannt, lassen sich die besucherlenkenden Massnahmen mit entsprechenden Anpassungen auch ohne die projektierte Passerelle verwirklichen. Für das Gesamtschutzkonzept besteht nach wie vor ein unmittelbarer Bedarf und damit kann eine wesentliche ökologische Aufwertung des Pfywaldgebietes erreicht werden.

Für die Erstellung eines Gesamtschutzkonzeptes haben sich während des Verfahrens im Grunde auch die Beschwerdeführerin 3, der Beschwerdegegner, die Vorinstanz, das BAFU und die EHNK ausgesprochen. Allein die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 stellten sich in der Replik der Auflage 9 entgegen. Da die Passerelle als Ersatzmassnahme nicht genehmigt werden kann, erweist sich ihr Einwand der zeitlichen Verzögerung jedoch ohnehin als nicht begründet. Auch die von ihnen geäusserten Bedenken, dass die Beschwerdeführerin 3 ihre Mitarbeit verweigern könnte, sind bei dieser Sachlage nicht mehr stichhaltig. Ohne die strittige Passerelle besteht für die Beschwerdeführerin 3 kein Anlass, an der Erstellung des Gesamtschutzkonzeptes nicht sachdienlich mitzuwirken.

16.5 Angesichts dessen, dass die projektierte Passerelle wegfällt, erscheint es angebracht, den Wortlaut der ursprünglichen Auflage 9 vor allem in Bezug auf den Schutz des Flussuferläufers leicht anzupassen. Die Auflage 9 ist demzufolge wie folgt als neue Ersatzmassnahme für das Nationalstrassenprojekt vorzusehen (Änderungen kursiv):

"Im Rahmen des Detailprojektes ist ein Gesamtschutzkonzept für das BLN-Gebiet Nr. 1716/1714 zu erarbeiten, insbesondere für den Auenbereich *und in Berücksichtigung des Schutzes der Brutplätze des Flussuferläufers*. Das Gesamtschutzkonzept wird vom ANSB in enger Zusammenarbeit mit dem BAFU (Beratung), dem ASTRA (Verantwortung, Federführung), den entsprechenden kantonalen Dienststellen, den kantonalen Sektionen Pro Natura und WWF, mit dem Schweizer Landschaftsschutz sowie dem Verein "Naturpark Pfy-Finges"

erarbeitet. Die Parkgemeinden sind anzuhören. Das ASTRA unterbreitet das Gesamtschutzkonzept vor dessen Genehmigung dem BAFU zur Stellungnahme."

Auf eine zeitnahe Umsetzung der neuen Ersatzmassnahme ist zu achten.

17.

Der Klarheit halber bleibt festzuhalten, dass für die Auflage 10 demgegenüber kein Bedarf mehr besteht, da die Errichtung der Passerelle zeitlich nicht mehr mit dem Rückbau der Kieswerke im Auenschutzgebiet koordiniert werden muss (vgl. vorstehend E. 10.3). Der Rückbau der Kieswerke selbst gemäss Massnahmen 1 und 2 ist anderweitig rechtlich genügend sichergestellt (vgl. hierzu auch ausführlich Urteile des BVGer in den Parallelverfahren A-2089/2021 und A-2231/2021).

Ausgang des Beschwerdeverfahrens

18.

Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 3 ist somit – unter Berücksichtigung der in E. 16.5 erkannten Ergänzung – im Sinne der Erwägungen vollständig gutzuheissen und die angefochtene Plangenehmigung ist in diesem Umfang aufzuheben.

Die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sind demgegenüber abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist und sie nicht zufolge Rückzugs als gegenstandslos geworden abzuschreiben sind.

Kosten- und Entschädigungsfolgen

19.

19.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen aufgrund der Plangenehmigung eine Enteignung droht, richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen nach der Spezialbestimmung von Art. 116 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG, SR 711; vgl. Urteile des BVGer A-3828/2020 vom 17. Juni 2021 E. 16.1 und A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 11.1 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung spielt es für die Anwendbarkeit dieser Norm keine Rolle, ob die be-

schwerdeführende Partei spezifisch enteignungsrechtliche oder allgemeine planungs-, umwelt- oder naturschutzrechtliche Rügen erhebt; massgebend ist, dass ihr eine Enteignung droht (Urteil des BGer 1C_141/2020 vom 13. November 2020 E. 4.5).

In den Einsprachen vor der Vorinstanz wehrten sich die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 auch gegen die drohende Enteignung ihrer Parzellen, die im Projektperimeter liegen. Im vorinstanzlichen Verfahren wurden ihre Einsprachen daher als enteignungsrechtliche Einsprachen entgegengenommen. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren besteht jedoch die Besonderheit, dass die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie der Beschwerdegegner übereinstimmend die Realisierung der Passerelle anstrebten. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 als Enteignete verfolgten somit nicht gegenläufige, sondern gleichläufige Interessen wie der Beschwerdegegner als Enteigner (vgl. auch in anderem Zusammenhang Urteil des BGer 2C_1073/2016 vom 7. September 2017 E. 2.1). Es rechtfertigt sich daher nicht, die enteignungsrechtliche Kostenregelung gemäss Art. 116 Abs. 1 EntG anzuwenden.

Dem Verfahrensausgang entsprechend gelten die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie der Beschwerdegegner als unterliegende Parteien. Als Gemeinden resp. als Kanton haben sie keine Kosten zu tragen, da sich der Streit nicht um vermögensrechtliche Interesse dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

19.2 Die obsiegende, nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin 3 sowie die unterliegenden Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. 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 Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 vom 27. April 2021 werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist und sie nicht zufolge Rückzugs als gegenstandslos geworden abzuschreiben sind.

2.

Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 3 vom 3. Mai 2021 wird im Sinne der Erwägungen vollständig gutgeheissen. Die angefochtene Plangenehmigung wird in diesem Umfange aufgehoben und wie folgt ergänzt:

"Im Rahmen des Detailprojektes ist ein Gesamtschutzkonzept für das BLN-Gebiet Nr. 1716/1714 zu erarbeiten, insbesondere für den Auenbereich und in Berücksichtigung des Schutzes der Brutplätze des Flussuferläufers. Das Gesamtschutzkonzept wird vom ANSB in enger Zusammenarbeit mit dem BAFU (Beratung), dem ASTRA (Verantwortung, Federführung), den entsprechenden kantonalen Dienststellen, den kantonalen Sektionen Pro Natura und WWF, mit dem Schweizer Landschaftsschutz sowie dem Verein "Naturpark Pfyn-Finges" erarbeitet. Die Parkgemeinden sind anzuhören. Das ASTRA unterbreitet das Gesamtschutzkonzept vor dessen Genehmigung dem BAFU zur Stellungnahme."

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin 3 im Verfahren A-2086/2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerinnen 1 und 2, die Beschwerdeführerin 3, den Beschwerdegegner, die Vorinstanz, das BAFU und die ENHK.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Flurina Peerdeman

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdeführerin 3 (Gerichtsurkunde)
- den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 622.2-00242 / 00243 / 00121; Gerichtsurkunde)
- das BAFU
- die ENHK