



Urteil vom 19. September 2024

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

A. _____,
B. _____,
vertreten durch
B. _____,
Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
3003 Bern

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

Gegenstand

Nationalstrassen; Plangenehmigung Wädenswil - Wollerau.

Sachverhalt:

A.

Das Bundesamt für Strassen ASTRA reichte am 2. September 2019 dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK das Ausführungsprojekt «N03/56, 60 AP Wädenswil–Wollerau, punktuelle Einzel- und betriebliche Massnahmen» im Abschnitt zwischen Wädenswil und Wollerau zur Genehmigung ein (Instandhaltungs- und Sanierungsmassnahmen bei Kilometer 120.400–130.400 [temporäre Pannestreifenumnutzung zur Verflüssigung des Verkehrs, Um- und Ausbau von Anschlussknoten sowie lärmrechtliche Sanierung]). Dabei soll auch das Entwässerungssystem den gesetzlichen Vorgaben angepasst werden. Für die Entwässerung der Nationalstrasse soll unter anderem östlich des Abschnitts bei Kilometer 132.000 die Strassenabwasser-Behandlungsanlage SABA Fuchsberg errichtet werden. Dafür sollen unterhalb der Raststätte Fuchsberg die Dammschüttung (nördlich der Parkplätze) abgetragen und Stützmauern sowie ein Multifunktions- und ein Retentionsfilterbecken samt Ablauf gebaut werden.



B.

Das Ausführungsprojekt wurde vom 6. Dezember 2019 bis 21. Januar 2020 öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist gingen mehrere Einsprachen beim UVEK ein. Mit Einsprache vom 3. Januar 2020 beantragten A. _____ und B. _____ unter anderem, das Projekt SABA Fuchsberg gemäss Auflage nicht zu bewilligen (Einspruchepunkt 2), die Alternativen zum geplanten Projekt erneut zu prüfen, sowie eine Projektausführung

ohne Erweiterung der Anlage gegen Norden hin (Einsprachepunkt 6). Im Weiteren beantragten sie die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (Einsprachepunkt 12).

C.

Mit Plangenehmigungsverfügung vom 5. April 2022 genehmigte das UVEK das Ausführungsprojekt unter Auflagen und entschied unter anderem über die Einsprache von A. _____ und B. _____ (Dispositivziffer 5.7):

«Die Einsprache von A. _____ und B. _____ wird teilweise gutgeheissen (Einsprachepunkt 3 [betreffend Zufahrt Baustelleninstallation]), soweit darauf eingetreten wird. Die Einsprache wird gestützt auf Art. 39 aNSG nach Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens an die ESchK überwiesen.»

Zur Begründung führte das UVEK im Wesentlichen an, die SABA Fuchsberg sei Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens und im Auflage-dossier enthalten (technischer Bericht g vom 20. Juni 2019 und Plandossier h5_SABA Fuchsberg vom 28. September 2018). Neben der SABA Fuchsberg seien im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit und die technische Machbarkeit andere Alternativstandorte geprüft worden. Aufgrund der offensichtlichen Nachteile sei das ASTRA aber nicht zu einer Detailprüfung verpflichtet gewesen. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass ein Alternativstandort gegenüber dem Standort Fuchsberg auf der Parzelle Nr. (...), die sich im Eigentum des Kantons Schwyz befinde, vorteilhafter erscheine. Soweit die Beschwerdeführenden Befürchtungen über negative Auswirkungen auf ihre Liegenschaft äusserten und weitergehende Abklärungen beziehungsweise Zusatzberichte und Gutachten verlangten, seien die im Auf-lagedossier enthaltenen Akten für die Beurteilung ausreichend.

D.

Mit Eingabe vom 20. Mai 2022 erhoben A. _____ und B. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführende) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die Plangenehmigung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) und beantragen, die Plangenehmigung sei in Bezug auf die SABA Fuchsberg aufzuheben.

Zur Begründung führen sie unter anderem an, die SABA Fuchsberg sei nicht Teil der Plangenehmigung, weil der Projektperimeter nur Massnahmen im Abschnitt Wädenswil–Wollerau umfasse. Die Akten seien unvollständig, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt und in verschiedener Hinsicht ihr rechtliches Gehör verletzt. Die

Vorinstanz habe insbesondere die folgenden Einwände nicht gehört sowie diesbezüglich die Begründungspflicht verletzt:

- Nachteilige Auswirkung des SABA Projekts auf den Schattenwurf/Lichtentzug für ihre Liegenschaft;
- Fehlende Akten und Angaben zur Dammschüttung bzw. ungenügende Abklärungen zur Hangstabilität sowie zum Schattenwurf/Lichtentzug;
- Unzulässige, massive Erweiterung der Anlage Fuchsberg gegen Norden hin bzw. ungenügende Planaufgabe h5_SABA Fuchsberg;
- Beschränkung der Zufahrt zur geplanten Baustelleninstallation auf Fahrzeuge bis zu 3.5t bzw. ungenügendes Verfügungsdispositiv;
- Fehlendes Baustelleninstallationskonzept;
- Fehlende Angaben zur Sanierung der bestehenden Dammschüttung bzw. fehlende vorgängige Sanierung derselben;
- Fehlende Plausibilisierung des gewählten Standorts für die SABA mit Fragenkatalog bzw. ungenügende Standortevaluation;
- Entfernte Profilierung nach Ablauf der Auflagefrist;
- Fehlende Umweltverträglichkeitsprüfung;
- Zusätzlich werde mit der Beschwerde auch der Einwand erhoben, dass die rund 200 m lange, bis zu 9 m hohe Stützmauer nachteilige Auswirkungen auf den Wildwechsel haben werde.

E.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 29. Juni 2022 die Abweisung der Beschwerde.

F.

Mit Stellungnahme vom 13. Juli 2022 beantragte das ASTRA die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

G.

Mit Replik vom 26. September 2022 hielten die Beschwerdeführenden an ihrem Antrag auf Aufhebung der Plangenehmigung in Bezug auf die SABA Fuchsberg fest.

H.

Mit Verfügung vom 21. Oktober 2022 hiess der Instruktionsrichter den Antrag auf Durchführung eines Augenscheins unter erneuter Profilierung gut. Am 6. März 2023 fand der Augenschein statt.

I.

Mit Eingabe vom 21. März 2023 reichte das ASTRA zwei Animationen zum Schattenwurf bezüglich der Liegenschaft der Beschwerdeführenden sowie die Dokumentation der Baugrunduntersuchung vom 29. April 2015 und das Massnahmenkonzept Entwässerung vom 30. September 2017 inklusive der Faktenblätter zur SABA-Standortsuche zu den Akten (Faktenblatt Nr. 4: Standortsuche vom 3. bzw. 9. September 2014, Faktenblatt Nr. 5: Standortsuche SABA-Zusatzabklärungen vom 19. September 2014 und Faktenblatt Nr. 6: Vertiefte Abklärungen zu gewählten Standorten vom 21. Oktober 2014). Mit Eingabe vom 29. März 2023 nahm das ASTRA zum Augenscheinprotokoll Stellung und reichte in Bezug auf die unterschiedlich hohe Profilierung der Stützmauer eine Planbeilage mit der Bezeichnung der einzelnen Wände bzw. eine Visualisierung zu den Akten.

J.

Mit Eingaben vom 11. April und 17. Mai 2023 äusserten sich die Beschwerdeführenden zum Augenscheinprotokoll, zur Simulation des Schattenwurfs, zur Standortsuche, zu möglichen Alternativstandorten sowie zur Baugrunduntersuchung.

K.

Mit Stellungnahme vom 20. Juni 2023 äusserte sich das ASTRA zu den Einwänden der Beschwerdeführenden.

L.

Mit Schlussbemerkungen vom 20. Juli 2023 hielten die Beschwerdeführenden an ihrer Beschwerde fest.

M.

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

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

1.1 Bei der angefochtenen Plangenehmigung handelt es sich um eine Verfügung gemäss Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des

Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

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

1.3 Die Beschwerdeführenden haben sich als Einsprechende am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Sie sind als Adressaten der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Plangenehmigung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Unangemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG). Im letzten Punkt auferlegt es sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf eigene Fachkompetenz oder die ihr vom Gesetzgeber beigegebenen Fachbehörden entschieden hat. Voraussetzung für diese Zurückhaltung ist, dass im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung vorliegen und davon ausgegangen werden kann, die Vorinstanz habe die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen (Urteile des BGer 1C_539/2021 vom 15. November 2022 E. 4.3.2 und 2C_388/2020 vom 20. Oktober 2020 E. 5.4.5; Urteil des BVerger A-3484/2018 vom 7. September 2021 E. 8).

Anders als Bundesgesetze (und Rechtsverordnungen) sind Verwaltungsverordnungen (Merkblätter, Richtlinien, Kreisschreiben usw.) für das Bundesverwaltungsgericht nicht massgebend. Sie haben Weisungscharakter und sollen eine einheitliche und rechtsgleiche Rechtsanwendung sowie die pflichtgemässe Ausübung des Ermessens sicherstellen. Das Bundesverwaltungsgericht weicht daher von solchen Verwaltungsweisungen nicht ab, sofern deren generell-abstrakter Gehalt eine dem individuell-konkreten Fall angepasste und gerecht werdende Auslegung der massgebenden

Rechtssätze zulässt, welche diese überzeugend konkretisiert (BGE 142 II 182 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C_544/2020 vom 29. April 2021 E. 5.5.1; BVGE 2010/33 E. 3.3.1).

3.

Zunächst ist strittig, ob der Bau der SABA Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens ist, nachdem der Standort Fuchsberg (km 132.000) nicht im Perimeter der Plangenehmigung für punktuelle Massnahmen im Streckenabschnitt Wädenswil–Wollerau (km 124.5–130.4) liegt.

3.1 Ausführungsprojekte für Nationalstrassen geben Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien (Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen [NSG; SR 725.11]). Zu den Nationalstrassen gehören neben dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strassen erforderlich sind, insbesondere Bauten und Anlagen zur Entwässerung sowie zum Schutz der Umwelt (Art. 6 NSG sowie Art. 2 Bst. g und Bst. I der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV; SR 725.11]).

3.2 Bei einer SABA handelt es sich um einen Bestandteil der Nationalstrasse im Sinne von Art. 2 Bst. g bzw. Bst. I NSV. Das vom ASTRA eingereichte Plangenehmigungsgesuch sieht den Bau der SABA Fuchsberg (km 132.000) als Teil des neuen Entwässerungskonzepts für die Entwässerung im Einzugsgebiet Richterswil–Wollerau vor. Die Gesuchsunterlagen enthalten den Plan für den Bau der SABA als Teil der öffentlichen Planaufgabe (Plandossier h5_SABA Fuchsberg vom 28.9.2018 und technischer Bericht g vom 20.6.2019).

3.3 Unbestrittenermassen entspricht die Entwässerung der Nationalstrasse im Projektperimeter nicht mehr den Anforderungen des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20). Die Vorinstanz hat die SABA zu Recht als Gegenstand der Plangenehmigung betrachtet, weil sie die Instandhaltungs- und Sanierungsmassnahmen der N03 im Abschnitt Wädenswil–Wollerau betrifft und zum Entwässerungskonzept des genannten Abschnitts gehört. Dieses hängt nicht von der Festsetzung des Projektperimeters ab, sondern von den topografischen und hydraulischen Begebenheiten. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bleibt es dem ASTRA vorbehalten, etwa aus Kostengründen, die Standortsuche für eine SABA auf einen Perimeter von 1'000 m rund um die bestehende Entwässerungsableitungen zu beschränken, sofern sich ein weiterer

entfernt liegender Standort nicht geradezu aufdrängt (vgl. Urteil des BGer 1C_94/2012 vom 29. März 2012 [SABA Schwetti] E. 4.4). Für den Standort der SABA ist daher nicht der Projektperimeter des zu sanierenden Strassenabschnitts oder die Nähe zu diesem ausschlaggebend, sondern die Lage der Entwässerungsableitungen. Eine SABA kann mit guten Gründen auch weiter entfernt davon liegen, insbesondere wenn sich – wie hier – das Entwässerungskonzept übergreifend über den Abschnitt der Unterhaltungsplanung für Nationalstrassen (UPlaNS) hinaus erstreckt. Während sich der Projektperimeter am zu sanierenden Strassenkörper orientiert, liegt es in der Natur der Sache, dass eine SABA idealerweise an einem Tiefpunkt der Nationalstrasse oder in der Nähe von diesem gebaut wird. Wie die Beschwerdeführenden selbst ausführen, könnte der Tiefpunkt sogar noch weiter östlich liegen als die geplante SABA, weshalb sie Standortalternativen im Bereich Halten geltend machen.

4.

4.1 Die Beschwerdeführenden bringen zusammengefasst vor, die Abklärungen zur Standortwahl seien ungenügend und die Auflageakten unvollständig. Ihre Liegenschaft befinde sich genau unterhalb der geplanten Anlage. Der Standort der SABA sei – wie auch aus dem technischen Bericht hervorgehe – nicht ideal und in einem topografisch anspruchsvollen Terrain auf einer künstlichen Aufschüttung positioniert, welche aus den Sechzigerjahren stamme. Es fehle ein technischer Machbarkeitsnachweis bezüglich Statik und Hangstabilität sowie eine nachvollziehbare Prüfung beziehungsweise Plausibilisierung mit den anderen neun alternativen Standorten. Für ihre Liegenschaft würden die Hangstabilität sowie Schattenwurf/Lichtentzug verschlechtert, wenn die Anlage gegen Norden hin erweitert werde, mit einer deutlichen Zunahme der Kubatur. Die Dammkrone würde im Vergleich zur bisherigen Lage teilweise höher zu liegen kommen. Der damit einhergehende Schattenwurf/Lichtentzug sei evident, insbesondere aufgrund der Verschiebung der Anlage gegen Norden hin. Der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) sei ungenügend, es fehle eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

Replikweise ergänzen die Beschwerdeführenden, bereits die Dammaufschüttung in den Sechzigerjahren habe zu einem erheblichen Schattenwurf geführt, im Winter gebe es für rund zwei Monate kein Licht. Mit der SABA werde dies verschärft. Die geforderten Ansichten von Norden her würden weitere Erkenntnisse bringen, da eine 150 Meter lange und 8.5 Meter hohe Stützmauer auf einer 20 Meter hohen Dammschüttung von der Auswirkung

von unten her – von ihrem Grundstück sowie vom Dorf aus betrachtet – wie eine Chinesische Mauer erscheinen müsse. Die von ihrem Grundstück aus sichtbare Dammkrone werde durch die geplante Stützmauer massiv erhöht und nach Norden hin verschoben. Der dadurch entstehende Lichtentzug/Schattenwurf sei offensichtlich.

4.2 Demgegenüber hält das ASTRA in seiner Stellungnahme vom 13. Juli 2022 fest, im Rahmen der Standortevaluation seien verschiedene Alternativstandorte geprüft worden, die erhebliche Nachteile oder aber keine Vorteile gegenüber dem Standort Fuchsberg aufgewiesen hätten. Der Standort sei schliesslich in Rücksprache mit den kantonalen Fachstellen als Bestvariante definiert und auch von den Fachbehörden des Bundes nicht beanstandet worden. Mit der gewählten Variante seien keine nachteiligen Auswirkungen auf den Schattenwurf/Lichtentzug der Liegenschaft der Beschwerdeführenden oder auf die Statik des Nationalstrassendamms verbunden. Durch die Abtragung des Strassendamms werde sich die Lichtsituation im Bereich der Liegenschaft der Beschwerdeführer nicht verschlechtern. Der gewachsene, geologische Untergrund bestehe aus einer dicht bis sehr dicht gelagerten Moräne. In den Sondierungen seien keine Wasserzutritte angetroffen worden. Der im Jahr 2015 untersuchte Sickerwasserspiegel weise auf keine problematische Konstellation bezüglich Hangstabilität hin. Diese werde mit der signifikanten Abtragung des bestehenden Damms sogar verbessert. Das Dossier beinhalte einen vollständigen UVB 3. Stufe, welcher von den Fachstellen geprüft und als korrekt befunden worden sei.

4.3 Zu den auf Beschwerdeebene nachgereichten Unterlagen des ASTRA (Sachverhalt Bst. J) bringen die Beschwerdeführenden unter anderem vor, die Simulation des Schattenwurfs sei für nicht referenzwürdige Daten erstellt worden. Von Interesse wären die Tage von Mitte November bis Ende Januar gewesen, wenn die Sonne den tiefsten Stand im Süden aufweise und von der Dammoberkante gebrochen werde. Die Animationen enthielten zudem einen markanten Fehler. Die Bäume/Sträucher seien in der Simulation als lichtundurchlässige Wand mit unterschiedlicher Höhe dargestellt, weshalb die Schattendiagramme nahezu identisch zu jenen des SABA-Projekts ausfallen würden. Die Bäume/Sträucher seien aber nicht lichtundurchlässig, insbesondere auch nicht im Winter, wenn sie kein Laub tragen würden.

Die Ausführungen des ASTRA zur Standortwahl SABA Fuchsberg seien nicht überzeugend. Der Standort befinde sich an einem Hochpunkt und

werde aus den Akten als schlechter Kompromiss ersichtlich. Das Strassenabwasser müsse vom Tiefpunkt der Nationalstrasse zur SABA gepumpt werden. Die SABA liege daher von der Höhe her an einem fragwürdigen Ort, insbesondere wenn man bedenke, dass sich weiter vorne eine Havarie ereignen und die Schadstoffe vom Tiefpunkt aus zum Multifunktionsbecken zur Reinigung verbracht werden müssten. Es bestünden begründete Zweifel, ob die Anlage ihren Zweck erfüllen könne.

Im Faktenblatt Standortsuche SABA werde nicht dargelegt, weshalb eine SABA Halten aus Platzgründen nur denkbar sei, wenn der Halbanschluss zum Vollanschluss umgebaut werde. Es sei darauf hinzuweisen, dass der Vollanschluss Schindellegi/Halten lediglich eine Zeitfrage sei, da der Zubringer Freienbach bereits in Bearbeitung sei. Aus dem Faktenblatt «Standortsuche Zusatzabklärungen» würden zwei mögliche Standorte im Bereich Halten ersichtlich, die zudem vom Tiefpunkt her zweifellos besser liegen würden als der Standort Fuchsberg. Bei der SABA Fuchsberg handle es sich um ein spätes Kompromissprojekt ohne die beiden möglichen Standorte im Bereich Halten abzuklären.

In ihren Schlussbemerkungen weisen die Beschwerdeführenden erneut darauf hin, dass die nachgereichte Schattensimulation nicht nachvollziehbar sei. Allein die Darstellung der Bäume und Sträucher als lichtundurchlässige Wand, gleich wie die Stützmauer, beweise die Fehlerhaftigkeit der Simulation. Die Standortevaluation sei nicht nachvollziehbar, da die nachgelieferten Akten des ASTRA andere Standorte betreffen würden als jene gemäss Auflageakten. Die Ausführungen des ASTRA zu den entwässerten Flächen seien nicht nachvollziehbar.

4.4 Das ASTRA führt in seiner zweiten Stellungnahme vom 20. Juni 2023 aus, bei den Schattensimulationen werde praxisgemäss auf einen mittleren Wintertag bzw. mittleren Sommertag abgestellt und der 8. Februar bzw. 30. Mai herangezogen. Eine Simulation ohne Bäume und Sträucher sei nicht sinnvoll, da die bestehende Bepflanzung/Bestockung nicht ausser Acht gelassen werden könne. Daran vermöge auch der Umstand nichts zu ändern, «dass die Bepflanzung/Bestockung in den Wintermonaten nicht als vollständig lichtdicht zu beurteilen ist und insbesondere die südlich ausgerichteten Fassaden der Liegenschaft der Beschwerdeführenden auch während dieser Zeit intermittierend ein wenig Sonne erhalten».

Das Faktenblatt sei im September 2014 erarbeitet worden, zu einem Zeitpunkt, zu dem es noch keine Überlegungen betreffend den Vollanschluss

Schindellegi/Halten gegeben habe. In der Zwischenzeit sei der Entwurf des Generellen Projekts «Vollanschluss Schindellegi» erarbeitet worden, das ASTRA-Projekt sei jedoch infolge der Neuplanung des kantonalen Projekts «Zubringer Halten» bzw. ab 2023 «Zubringer Freienbach» bis voraussichtlich Mitte 2024 sistiert. Bei der Umsetzung des Vollanschlusses Schindellegi sei die Realisierung einer SABA im neuen Anschluss nicht möglich. Die SABA Fuchsberg (km 132.000) befinde sich nicht an einem Hochpunkt. Der Hochpunkt der N03 befinde sich bei km 124.675 und der Tiefpunkt bei ca. km 132.500. Über die SABA Fuchsberg könnten somit die Flächen von rund 7.3 km der 7.8 km zwischen Hochpunkt und Tiefpunkt des Abschnittes der N03 im Freispiegelabfluss entwässert werden. Beim gewählten Standort handle es sich um die evaluierte Bestvariante.

Die von den Beschwerdeführenden genannten Varianten würden im Vergleich zur SABA Fuchsberg den Nachteil aufweisen, dass sie auf Landwirtschaftsgebiet und Privatparzellen liegen würden. Basierend auf den Erkenntnissen der definitiven Flächenermittlungen sei festzuhalten, dass die Fläche links (Richtung Zürich) zu klein sei.

5.

5.1 Eine Plangenehmigung setzt die umfassende Abwägung der berührten Interessen voraus. Die Genehmigungsbehörde hat die im konkreten Fall relevanten und rechtlich anerkannten Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und zu optimieren, sodass sie möglichst umfassend zur Geltung kommen. Die Interessenabwägung schliesst grundsätzlich die Prüfung von Alternativen beziehungsweise Varianten des Projektes mit ein. Der Vergleich verschiedener Lösungen ist allerdings nur dann angezeigt, wenn die einander gegenübergestellten Varianten echte Alternativen, das heisst realistisch und einigermaßen ausgereift sind. Ergibt bereits eine summarische Prüfung, dass eine Variante im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt mit offenkundigen und gravierenden Nachteilen belastet ist, darf sie vorweg aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden, dies jedenfalls dann, wenn das Projekt selbst nicht mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist (vgl. BGE 139 II 499 E. 7.3.1; Urteile des BGer 1C_567/2020 vom 1. Mai 2023 E. 6.3 und E. 6.4.1, 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7; Urteil des BVer A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 3.3 und E. 4.4.1). Bei Projekten, die selbst mit erheblichen Nachteilen verbunden sind, dürfen nur jene Varianten vorweg ausgeschlossen werden, die im Vergleich zum vorgeschlagenen Projekt insgesamt offenkundig nachteilig sind (Urteil des BGer

1C_567/2020, 1C_568/2020 vom 1. Mai 2023 E. 6.3 m. H.; vgl. auch bereits Urteil des BVGer A-2463/2015 vom 25. April 2016 E. 7 und E. 8).

5.2 Für die Vorinstanz wie für das Bundesverwaltungsgericht gilt dabei der Untersuchungsgrundsatz. Es ist deshalb in jedem Fall zu prüfen, ob die Behörde verpflichtet gewesen wäre, andere Varianten (näher) in Betracht zu ziehen (vgl. Urteil des BGer 1C_137/2009 vom 7. September 2009 E. 1; BVGE 2016/13 E. 1.3.4 und 2011/33 E. 3; Urteile des BVGer A-2947/2017 vom 20. Juni 2019 E. 1.2.3.1 und A-2332/2014 vom 18. Januar 2016 E. 1.3.1 in fine). Kommt die Genehmigungsbehörde ihren Prüfungspflichten nicht nach und zieht sie im Plangenehmigungsverfahren Alternativen nicht in Betracht, so liegt eine fehlerhafte Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor (vgl. Urteil des BGer 1C_86/2020 vom 22. April 2021 E. 4.5.2 mit Hinweis auf BGE 139 II 499 E. 7.3.1; ferner die Urteile des BVGer A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 3.3; A-3828/2020 vom 17. Juni 2021 E. 5.2 mit Hinweisen und A-702/2017 vom 26. März 2019 E. 7.2 mit Hinweisen, insbesondere auf das Urteil des BGer 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7). Dieser hat regelmässig zur Folge, dass der Sachverhalt für die Bewilligung eines Projekts ungenügend festgestellt wird (Urteil des BGer 1C_567/2020, 1C_568/2020 vom 1. Mai 2023 E. 6.3 in fine).

6.

6.1 Die Beschwerdeführenden bringen zusammengefasst vor, bereits aus der Planaufgabe ergebe sich, dass die Standortwahl SABA Fuchsberg ein mit Nachteilen behafteter Kompromiss sei. Die Vorinstanz hätte daher zwei mögliche Standorte im Bereich Halten vertieft abklären müssen.

Zu den Vorarbeiten für die Wahl des Standorts gehören die Berichte über die verschiedenen Varianten bzw. Alternativen zur SABA Fuchsberg. Als rechtserhebliche Sachverhaltselemente bilden sie die Grundlage für den Entscheid (vgl. E. 5.2 hiervor). Die Unterlagen enthalten Angaben zu möglichen Varianten im Bereich Wollerau sowie im Bereich Schindellegi/Halten, einschliesslich des Standorts Fuchsberg. Da die Beschwerdeführenden konkrete Standortalternativen im Bereich Halten geltend machen und aus dem Massnahmenkonzept Entwässerung vom 30. September 2017 hervorgeht, dass die Varianten im Bereich Wollerau zu weit vom Tiefpunkt entfernt liegen würden, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die strittige Prüfung der Varianten im Bereich Schindellegi/Halten.

6.2 Im Projektbeschrieb (technischer Bericht g) hat das ASTRA festgehalten, dass zur Festlegung der Strassenabwasserbehandlung die Anforderungen der ASTRA Richtlinie 18005 (nachfolgend auch: RL 18005) berücksichtigt worden seien.

6.2.1 Die RL 18005 hat das Ziel, den optimalen Planungsprozess aufzuzeigen, da es immer schwieriger wird, optimale Standorte zu finden. Sie soll eine einheitliche Praxis fördern und präzisiert zu diesem Zweck das Vorgehen bei der Verhältnismässigkeitsbeurteilung. Dabei kommt das Instrument der Kosten/Nutzen-Analyse zum Einsatz. Basis der Ökobilanzierung bildet ein Punktesystem anhand von Indikatoren, die den Nutzen und den Aufwand der Behandlung des Strassenabwassers berücksichtigen. Unter Aufwand sind insbesondere die Kosten, aber auch alle Umweltbelastungen zu verstehen, die durch Bau und Betrieb der Anlage verursacht werden.

6.2.2 Um zu einer vergleichbaren Bewertung und nachvollziehbaren Beurteilung der Verhältnismässigkeit zu gelangen, werden die verschiedenen Aufwand- und Nutzenindikatoren quantifiziert und über ein Punktesystem auf einen Nenner gebracht. Liegt der Quotient Nutzen/Kosten über 1, so kann das Projekt als verhältnismässig betrachtet und weiterverfolgt werden. Bei einem Quotienten zwischen 0.7 und 1 ist die Bewertung zu analysieren und sind die Abklärungen so weit zu vertiefen, bis ein fundierter Entscheid möglich ist. Auf der Grundlage der Quotienten ist eine erste Reihung der Varianten möglich, insbesondere, wenn eine davon sehr schlecht abschneidet (vgl. Berechnung anhand von zwei realen Beispielen, Anhang IV, Tab. IV.1).

6.2.3 Als Indikator für negative Umweltauswirkungen gilt unter anderem der Energiebedarf der SABA: «Wenn es notwendig ist, das Strassenabwasser zu pumpen, dann fallen die Herstellung, der Betrieb und der periodische Ersatz der erforderlichen technischen Anlagen stark ins Gewicht». Muss für die Strassenabwasserbehandlung das Abwasser gepumpt werden, sieht das Punktesystem für diese negativen Umweltauswirkungen 2 Punkte vor (Aufwandindikator K).

Als weiterer Indikator für negative Umweltauswirkungen gilt der Landbedarf (Aufwandindikator L): «Inanspruchnahme besonders schützenswerter Flächen wie Wald, Fruchtfolgeflächen (nachfolgend auch: FFF) oder Flächen mit Naturwerten sowie Standorte in Landschaftsschutzgebieten». Beim Landbedarf wird durch das Punktesystem die Bedeutung der beanspruchten Landfläche bei der Berechnung des Landflächenverbrauchs mit dem

Faktor 1 für Baugebiet, Faktor 2 für Landwirtschaft ohne Fruchtfolgefläche oder Faktor 3 für Wald bzw. Fruchtfolgefläche multipliziert.

6.3 Die Vorinstanz stützte die Plangenehmigung der SABA Fuchsberg auf den technischen Bericht g, der eine Visualisierung von neun Standorten enthält (ohne Abbildung des hier strittigen Standorts nordöstlich der Raststätte Fuchsberg).

Aus der Visualisierung geht durch vier rot markierte Streichungen hervor, dass zunächst fünf Standorte weiterverfolgt wurden. Zwei davon liegen in der Nähe des Anschlusses Schindellegi/Halten (Waldegg [Wald] und Schindellegi/Halten [Bauland]). Der Bericht hält dazu fest, dass für die verbleibenden Varianten eine Prüfung der Verhältnismässigkeit nach der ASTRA Richtlinie 18005 durchgeführt und die technische Machbarkeit der Variante Schindellegi/Halten geprüft wurde. Die Prüfung ergab, dass der SABA-Standort Schindellegi/Halten wegen eines bewilligten Baugesuchs und der Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Ausbau des Anschlusses nicht mehr in Frage kommen konnte. Die Variante Waldegg wurde aufgrund der unsicheren Realisierbarkeit im Wald nicht weiterverfolgt.

Als Alternativen dazu wurden in der Nähe zwei mögliche Standorte für die SABA auf Landwirtschaftsland gefunden. Keine der zwei Varianten im Gebiet Anschluss Schindellegi hatte klare Vorteile. Auf der Suche nach weiteren geeigneten SABA-Standorten wurde der Standort östlich der Raststätte Fuchsberg evaluiert. Aufgrund folgender Vorteile entschied das ASTRA, diesen Standort weiterzubearbeiten:

- Optimierte Landbeanspruchung (Parzelle im Besitz des Kantons und keine landwirtschaftlich genutzte Landfläche);
- ideale Lage aus konzeptioneller Sicht (künftige Einzugsgebiete);
- allfällige Konflikte mit den Nachbarprojekten «Verlegung Anschluss Wollerau» und «Vollausbau Anschluss Schindellegi» könnten rechtzeitig erkannt werden.

6.4 Aus den auf Beschwerdeebene eingereichten Faktenblättern von September–Oktober 2014 ergibt sich Folgendes: Von den fünf ursprünglich geprüften Standorten schnitt die Variante Schindellegi/Halten (Bauland) am besten ab, die Fläche stand aber aufgrund eines bewilligten Bauvorhabens nicht mehr zur Verfügung. Das ASTRA nahm daraufhin für den Standort Fuchsberg eine Verhältnismässigkeitsbeurteilung vor und errechnete einen

Nutzen/Aufwand-Quotienten von 1.9 Punkten. Gestützt darauf verglich es die Variante Fuchsberg (Bauland) mit dem Ergebnis von 2.0 Punkten für die Variante Schindellegi/Halten (Landwirtschaftsfläche ohne FFF). Aufgrund des optimierten Landverbrauchs wurde die SABA Fuchsberg besser bewertet als die Variante Schindellegi/Halten. Als weiterer Grund, die SABA Fuchsberg weiterzuverfolgen, wurden Unsicherheiten bezüglich der Realisierbarkeit des Projekts Vollanschluss Schindellegi/Halten genannt.

Zu den Standorten im Bereich Schindellegi/Halten wurde empfohlen, weitere denkbare Varianten auf Landwirtschaftsflächen genauer zu prüfen. Bei der Raststätte Fuchsberg wurde auf dem Boden des Kantons Schwyz eine SABA für möglich gehalten, mit einer Fläche von 1'600 m² für das Retentionsfilterbecken bei einem Einzugsgebiet von 20 ha Strassenfläche, wenn die Kuppe abgetragen und Stützmauern gebaut würden. Es wurde festgehalten, dass der Standort nicht am Tiefpunkt liegt. Der Quotient Nutzen/Aufwand lag, wie erwähnt, bei 1.9 Punkten. Die Aufwandindikatoren für die SABA Fuchsberg ergaben 5.0 Punkte (geschätzte Baukosten von Fr. 12'100'000.–). Der Aufwandindikator K betrug 0 Punkte (Aufwand, das Oberflächenwasser für die Strassenabwasserbehandlung zu pumpen).

6.5 Nach dem Augenschein reichte das ASTRA den bereits erwähnten technischen Bericht «Massnahmenkonzept Entwässerung» vom 30. September 2017 ein. Der Bericht enthält ein weiteres Formular zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit der SABA Fuchsberg nach RL 18005.

Aus dem Formular geht hervor, dass das ASTRA (neu) von einem Einzugsgebiet von 25.8 ha Strassenfläche ausging und für das Retentionsfilterbecken eine Fläche von 5'160 m² berechnete. Die Aufwandindikatoren ergaben 7.4 Punkte, bei grob geschätzten Baukosten von Fr. 24'000'000.–. Der Aufwandindikator K ergab 0 Punkte. Der errechnete Nutzen/Aufwand-Quotient betrug 1.4 Punkte.

Dem Bericht ist weiter zu entnehmen, dass im Bereich Schindellegi/Halten weitere Standorte auf Landwirtschaftsland gefunden und geprüft wurden. Der Standort Fuchsberg wurde aus entwässerungstechnischer Sicht für gut befunden, weil hier mit Fokus auf den optimierten Landverbrauch das Strassenabwasser UPlaNS-übergreifend behandelt werden könnte (Erhaltungsabschnitt Wollerau–Verzweigung Reichenburg). Das ASTRA entschied am 20. August 2015, die SABA Fuchsberg so auszulegen, dass später das Strassenabwasser aus dem Bereich Halbanschluss Schindellegi/Halten beim lokalen Tiefpunkt bis zu km 133.500 auf die SABA

Fuchsberg gepumpt werden könnte, da die Behandlung des Strassenabwassers aus dem Bereich Halbanschluss Schindellegi/Halten bzw. Halten für «sehr schwierig» befunden wurde.

Für die Berechnung des hydraulischen Wirkungsgrads stellt der Bericht das Entwässerungsnetz vereinfacht dar, mit einem Pumpwerk, den Entlastungen der SABA bzw. die ankommenden, weitergeleiteten und gepumpten Wassermengen (Skizzen zur hydraulischen Berechnung, Anhang A2.1 und A2.2). Aus den Skizzen geht hervor, dass für die SABA Fuchsberg der Bau des Pumpwerks Halten vorgesehen ist, das später realisiert werden soll. Um das Strassenabwasser des lokalen Tiefpunktes rund um den (Halb-)Anschluss Halten auf der SABA Fuchsberg behandeln zu können, waren laut Massnahmenkonzept Entwässerung folgende Massnahmen als Vorinvestitionen in das Projekt aufzunehmen:

- Berücksichtigung des zusätzlichen Einzugsgebietes SABA Fuchsberg bis km 133.5 in Auslegung der SABA Fuchsberg (v.a. grösseres Retentionsfilterbecken, grössere Ableitung).

Folgende Massnahmen sollten später mit dem Erhaltungsprojekt Wolle-
rau-Verzweigung Reichenburg realisiert werden:

- Pumpwerk [PW] Anschluss Halten;
- Pumpdruckleitung PW Anschluss Halten bis SABA Fuchsberg.

6.6 Anlässlich des Augenscheins zeigte der Chefbauleiter des ASTRA in Bezug auf die untersuchten Flächen im Bereich Anschluss Schindellegi/Halten eine Abbildung von zwei möglichen Standorten auf Landwirtschaftsflächen (vgl. Protokoll des Augenscheins, Abb. 6 «Standortalternative»). Er führte unter anderem aus, die Standortsuche orientiere sich an Hoch- und Tiefpunkten, da sonst Pumpwerke gebaut werden müssten, um das tiefer gelegene Wasser nach oben zu pumpen, was ökologisch überhaupt nicht nachhaltig sei. Hier habe man, wo es noch vertretbar sei nicht am Tiefpunkt zu bauen, nach Standorten gesucht, und die Themen Wald und landwirtschaftliche Nutzflächen vorgefunden. Nach Evaluierung der Standorte und Durchführung eines Variantenvergleichs sei man zum Schluss gelangt, dass die SABA Fuchsberg im Gesamtkontext die beste Variante darstelle. Der weiter vorne gelegene Tiefpunkt habe die Themen Zubringer und Anschluss Schindellegi hervorgebracht. Es handle sich um Projekte, deren Realisierbarkeit noch unbekannt sei.

7.

7.1 Der angefochtene Entscheid beruht auf der Annahme, die geprüften Standorte im Bereich Schindellegi/Halten hätten überwiegende Nachteile oder zumindest keine Vorteile gegenüber dem Standort Fuchsberg (vgl. Sachverhalt Bst. D). Grundsätzlich ist es zulässig, aus diesen Gründen Varianten in einer summarischen Prüfung auszuschneiden, ohne sie im Detail zu prüfen (vgl. E. 5.1). Damit die Vorinstanz ihre Entscheidung auf das Argument stützen kann, die verworfenen Standorte hätten keine Vorteile im Vergleich zum Auflageprojekt, muss sie aber auch über die Nachteile der geplanten SABA orientiert sein. Andernfalls ist nicht erklärbar, weshalb die nicht mit diesen Nachteilen behafteten Alternativen keine Vorteile gegenüber dem Auflageprojekt aufweisen würden. In dieser Hinsicht enthalten die Akten erhebliche Widersprüche, die ernsthafte Zweifel an den Grundlagen des angefochtenen Entscheids aufkommen lassen (vgl. nachfolgend E. 7.2). Es ist daher auch nicht nachvollziehbar, warum die Vorinstanz in einer summarischen Prüfung auf die Detailprüfung der Standorte im Bereich Schindellegi/Halten (Landwirtschaftsfläche ohne FFF) verzichtet und keinen Variantenvergleich verlangt hat, der eine nachvollziehbare Reihung der denkbaren Standorte ermöglicht.

7.2 Die Auflageakten führen aus konzeptioneller Sicht (künftige Einzugsgebiete für das zu behandelnde Strassenabwasser) die «ideale Lage» der SABA Fuchsberg als Vorteil gegenüber den anderen Standorten an (E. 6.3).

7.2.1 Aus dem nachgereichten Massnahmenkonzept Entwässerung vom 30. September 2017 geht hervor, dass die SABA Fuchsberg weitere Einzugsgebiete abdecken und deshalb ein wesentlich grösseres Retentionsfilterbecken gebaut werden soll. Zu diesem Zweck ist ein späteres Pumpwerk Halten geplant, welches das Oberflächenwasser aus dem Bereich Pfäffikon zur SABA Fuchsberg pumpen soll (E. 6.5). Wie die Beschwerdeführenden in der Stellungnahme vom 11. April 2023 zum Augenscheinprotokoll vorbringen, ist es laut Aussagen des ASTRA ökologisch nicht nachhaltig, wenn ein Teil jenes Abwassers, das in einer SABA behandelt wird, gepumpt werden muss (E. 6.6). Aus dem Massnahmenkonzept Entwässerung ergibt sich aber, dass das Abwasser vom Hochpunkt (ab km 133.500, in Richtung Reichenburg) über das spätere Pumpwerk Halten beim Tiefpunkt zur SABA Fuchsberg (bei km 132.000) gepumpt werden muss. Das ASTRA geht in der Stellungnahme vom 20. Juni 2023 von einem Tiefpunkt bei etwa km 132.500 aus (E. 4.4). Dies entspricht ungefähr der in den

Auflageakten enthaltenen Darstellung der Autobahntwässerung für den Abschnitt Wädenswil–Wollerau, die bis zum Staldenbach bzw. bis zur Unterführung Summelenweg bei km 132.540 führt (Auflagedossier h1). Der vom ASTRA genannte Tiefpunkt, von dem aus 7.3 der 7.8 km Strassenabwasser im Freispiegelgefälle gereinigt werden könnten, bildet aber nicht die Ausrichtung der geplanten SABA ab, da das zusätzliche Oberflächenwasser von 1.5 Kilometern Strassenfläche vom Tiefpunkt aus betrachtet ca. 0.54 Kilometer auf die SABA gepumpt werden soll, wofür ein Pumpwerk samt entsprechender Druckleitungen und entsprechend grosse Abwasserleitungen gebaut werden müssen (E. 6.5).

7.2.2 Nachdem in der ersten Verhältnismässigkeitsbeurteilung der SABA Fuchsberg noch von einer Fläche von 1'600 m² für das Retentionsfilterbecken ausgegangen wurde, berücksichtigt die zweite Beurteilung den Bau des wesentlich grösseren Filterbeckens (5'160 m²). Dies schlug sich aufgrund der geschätzten Baukosten von Fr. 24'000'000.– auch im Nutzen/Aufwand-Quotienten bei 1.4 Punkten statt der ursprünglich angenommenen 1.9 nieder (E. 6.4–6.5). In der Plangenehmigung ging die Vorinstanz dann aber von Gesamtprojektkosten von Fr. 50'403'600.– aus, wovon Fr. 13'407'563.– für die SABA Fuchsberg anfallen (vgl. Kostenschätzung j). Angesichts der Dimensionen des tatsächlich geplanten SABA-Projekts erscheint die Kostenschätzung für das Gesamtprojekt nicht annähernd nachvollziehbar. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Vorinstanz den Sachverhalt zur Plangenehmigung in Bezug auf die SABA Fuchsberg unvollständig festgestellt hat.

7.2.3 In der zweiten Verhältnismässigkeitsbeurteilung wurde sodann verneint, dass für die Behandlung Strassenabwasser gepumpt werden müsse (vgl. E. 6.5). Die fehlende Berücksichtigung des späteren Pumpwerks Halten entspricht nicht den Vorgaben der RL 18005 (E. 6.2.3). Wie dieser zu entnehmen ist, sind bei der Erarbeitung von Konzepten zur Strassenentwässerung in der Regel die Kosten der erforderlichen Anlagen noch nicht bekannt. Für eine erste Beurteilung der Verhältnismässigkeit in dieser Phase müssen daher die Indikatoren so ergänzt werden, dass sie die voraussichtlichen Kosten mitberücksichtigen. Dafür sind zusätzliche Indikatoren aussagekräftig, wie die Höhenverhältnisse bzw. die Notwendigkeit, das Abwasser zu pumpen. Um diese negativen Umweltauswirkungen zu berücksichtigen, wurde der Aufwandindikator K in das Formular eingefügt, weil die Herstellung, der Betrieb und der periodische Ersatz der erforderlichen technischen Anlagen, um das Strassenabwasser zu pumpen, stark ins Gewicht fallen. Als Messgrösse für die negativen Umweltauswirkungen

sind 2 Punkte vorgesehen (vgl. E. 6.2.3). Das ASTRA erklärte anlässlich des Augenscheins, dass man nach Standorten gesucht habe, bei denen es gerade noch vertretbar sei, nicht am Tiefpunkt zu bauen, dort aber die Themen Wald und landwirtschaftliche Nutzflächen vorgefunden habe (vgl. E. 6.6). Im technischen Bericht g wird erwähnt, dass die SABA Fuchsberg «gerade noch in vertretbarer Nähe zum Tiefpunkt» liegen würde. Laut dem Massnahmenkonzept Entwässerung unterscheidet dies den Standort Fuchsberg auch von den weiter westlich gelegenen Standortvarianten im Bereich Wollerau (vgl. E. 6.1), die ebenfalls ausgeschieden wurden. Die Notwendigkeit, das Abwasser zu pumpen, wurde aber dann im Formular zur Beurteilung der SABA Fuchsberg nicht berücksichtigt. Daher ergab der Nutzen/Aufwand-Quotient 1.4 Punkte (vgl. E. 6.5). Demgegenüber hätte der Quotient unter Berücksichtigung des Aufwandindikators K nur einen Punkt erreicht ($1.06 = 10 \text{ [Nutzen]} / 9.4 \text{ [Aufwand, indem 7 Punkte für «Indikator J», 2 für «Indikator K» und 0.4 für «Indikator L» addiert werden}]$). Unterhalb des Wertes 1 ist der Bau der SABA aufgrund der Diskrepanz zwischen Nutzen und Aufwand ohne Bewertungsanalyse nicht mehr vertretbar (E. 6.2.2). Von einem derart schlechten Wert ist der mögliche Standort Schindellegi/Halten mit dem Quotienten 2.0 weit entfernt (E. 6.4).

7.2.4 Die Zweifel an der Beurteilung der Verhältnismässigkeit der SABA Fuchsberg, in der nicht berücksichtigt wird, dass nach Errichtung eines späteren Pumpwerks das zusätzliche Oberflächenwasser gepumpt werden muss, erhärten sich im Vergleich zu den Ausführungen zur SABA Wädenswil (vgl. technischer Bericht g). Auch dort kann nicht das gesamte Strassenabwasser im Freispiegelgefälle der SABA zugeleitet werden, weshalb im Bereich Hegimoos das Oberflächenwasser von 0.7 km Nationalstrasse durch das neu geplante Pumpwerk Hegimoos in die SABA Wädenswil gepumpt werden soll. Das ASTRA berücksichtigte das Pumpwerk Hegimoos in der Verhältnismässigkeitsbeurteilung als negative Auswirkung auf die Umwelt mit 2 Punkten, die sich folglich in der Ökobilanzierung niedergeschlagen haben. Das Pumpwerk wird auch aus dem Auflagedossier ersichtlich. Zwar ist die Beurteilung der SABA Wädenswil nicht Gegenstand des vorliegenden Sachentscheids; das Gericht kann sich aber bei der Frage, ob die Dokumentation für die SABA Fuchsberg einer bundesrechtskonformen Sachverhaltsfeststellung entspricht, ein Bild auf der Grundlage sämtlicher Akten machen. Dass das ASTRA das geplante Pumpwerk Hegimoos in der Verhältnismässigkeitsbeurteilung für die SABA Wädenswil berücksichtigt, nicht aber das spätere Pumpwerk Halten für die SABA Fuchsberg, obwohl es das Retentionsfilterbecken für die Zuleitung des zusätzlichen Oberflächenwassers von 1.5 Strassenkilometern plant, ist ein

weiteres Indiz dafür, dass die Standortevaluation ungenügend und willkürlich ist.

7.2.5 Nach dem Gesagten stimmt die im Plangenehmigungsverfahren geltend gemachte ideale Lage (künftige Einzugsgebiete) der SABA Fuchsberg nicht mit den nachgereichten Unterlagen überein, die diesbezüglich andere denkbare Varianten im Bereich Anschluss Schindellegi/Halten aufzeigen. In der ursprünglichen Verhältnismässigkeitsbeurteilung (E. 6.4) hat die Variante Schindellegi/Halten (Landwirtschaft ohne FFF) mit 2.0 Punkten besser abgeschnitten als der Standort Fuchsberg, der in der zweiten Beurteilung aufgrund des geänderten, grösseren Einzugsgebiets 1.4 Punkte erreichte (E. 6.5). Die Variante Schindellegi/Halten (2.0 Punkte) hätte wesentlich besser abschneiden können als der Standort Fuchsberg, unter Berücksichtigung der Beurteilungskriterien der RL 18005 (1.06 Punkte für den Standort Fuchsberg; E. 7.2.3). Das Gericht verkennt nicht, dass eine grobe Beurteilung, in welcher der Aufwand im Verhältnis zum Nutzen betrachtet wird, nicht mit einem Variantenvergleich zu verwechseln ist. Eigentlich dient die Verhältnismässigkeitsbeurteilung der Prüfung, ob ein Standort überhaupt in Betracht gezogen werden kann (E. 6.2.2). Aus den nachgereichten Akten und den Ausführungen anlässlich des Augenscheins ergibt sich aber, dass das ASTRA selbst die Ergebnisse der ursprünglichen Verhältnismässigkeitsbeurteilungen zur Begründung der Reihung der Varianten herangezogen hat (vgl. E. 6.4, erster Absatz). In der ersten Verhältnismässigkeitsbeurteilung erreichte der Standort Fuchsberg noch 1.9 Punkte. Gestützt auf den Vergleich zum Standort Schindellegi/Halten (2.0 Punkte) hat das ASTRA im Jahr 2014 entschieden, den Standort Fuchsberg aufgrund des optimierten Landverbrauchs weiterzuverfolgen und die anderen Varianten auszuschneiden (E. 6.4). Der Entscheid vom 20. August 2015, die SABA neu auch für die Einzugsgebiete beim Tiefpunkt Schindellegi/Halten auszulegen, hat aber das SABA-Projekt verändert (E. 6.5). Damit hat sich auch der Sachverhalt bezüglich der Varianten im Bereich Schindellegi/Halten nachträglich geändert, deren Abklärung zu früh abgebrochen wurde. Dem ASTRA sind daher die im Ergebnis wesentlich höheren Diskrepanzen der Nutzen/Aufwand-Quotienten entgegenzuhalten, zumal diese in den Auflageakten nicht offengelegt und bezüglich der SABA Fuchsberg in Abweichung zur RL 18005 errechnet wurden.

7.3 Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts stellt der Bund durch die vordefinierten Beurteilungskriterien der RL 18005 die willkürfreie Evaluation der SABA-Standorte sicher (E. 6.2.1). Fehlt ein zahlenmässig gewichteter Variantenvergleich und wird die Verhältnismässigkeitsbeurteilung als

Grund für den Entscheid über den Standort einer SABA genannt, ist der Aufwandindikator K zur Abschätzung negativer Umweltauswirkungen zu berücksichtigen. Abweichungen davon sind im Einzelfall zu begründen. Ist nicht nachvollziehbar, warum die Behörden von der RL 18005 abgewichen sind, kann nicht von einer pflichtgemässen Ausübung des Ermessens und einer sachgerechten Standortevaluation ausgegangen werden. Die darauf gestützte Plangenehmigung der SABA Fuchsberg verletzt daher Bundesrecht (vgl. E. 2). Da die Vorinstanz ihren Prüfungspflichten bezüglich realistischer Standortalternativen im Bereich Halten nicht nachgekommen ist, hat sie in Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes die angefochtene Verfügung auf einen ungenügend abgeklärten Sachverhalt gestützt (E. 5.2). Demnach haben die Beschwerdeführenden zu Recht die unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsfeststellung gerügt und es erübrigt sich, weiter auf die geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs einzugehen.

7.4 Der fehlende Variantenvergleich erweist sich auch im Zusammenhang mit der geltend gemachten Beeinträchtigung der Landschaft und des Ortsbildes als rechtserheblich.

7.4.1 Die ursprünglichen Vorgaben für die Standortsuche sahen unter anderem für einen idealen Standort vor, dass die Entwässerung im Freispiegelgefälle erfolgen könnte und die Anlage in geeigneter Topografie (nicht zu steile Hanglage) gebaut werden sowie der Standort gut in die Landschaft passen resp. aus Sicht der Siedlungen wenig stören sollte (Faktenblatt Nr. 4).

7.4.2 Zum Umfang der SABA geht aus der ersten vertieften Abklärung hervor, dass zunächst eine Lösung ohne Stützmauer in Betracht gezogen, hingegen eine 6 m hohe Stützmauer als erforderlich angesehen wurde, wenn die bestehende Garage und der Hügel nicht abgetragen werden dürfen. Aus ästhetischen und finanziellen Gründen wurde eine Variante ohne oder mit kleinen Stützmauern empfohlen. Wie bereits erwähnt, wurde für das Retentionsfilterbecken eine Fläche von 1'600 m² berechnet (Faktenblatt Nr. 6).

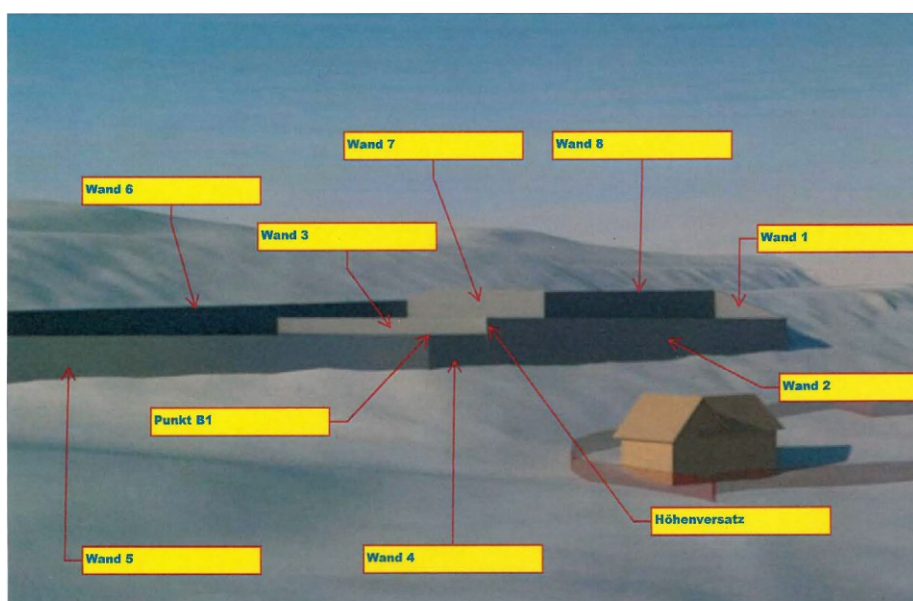
Laut dem später erstellten Massnahmenkonzept Entwässerung vom 30. September 2017 wurde sodann für das Filterbecken von einer Fläche von 5'160 m² ausgegangen. Um die Anlage auf dem bestehenden Gelände des Kantons Schwyz einzupassen, wurde diese gestaffelt auf zwei Niveaus geplant, mit Stützmauern berg- und talseits, deren «sichtbare Mauerhöhen

weniger als 5 m Höhe» betragen sollten. Zur besseren Einpassung ins Landschaftsbild wurde am Fuss der talseitigen Mauer eine Wildheckenvorpflanzung vorgesehen. Die bergseitige Stützmauer sollte zusätzlich partiell mit Kletterpflanzen begrünt werden, da die Wildhecke die talseitige Stützmauer und nur einen Teil der bergseitigen Stützmauer kaschiert.

7.4.3 Die Planaufgabe weist sodann den Umfang des Retentionsfilterbeckens mit 5'160 m² aus. Das Ausführungsprojekt besteht aus einem Multifunktionsbecken, das unterhalb des Parkplatzes zu Liegen kommen soll, wobei das Retentionsfilterbecken aufgrund der Hanglage gestaffelt angeordnet und von Stützmauern umschlossen werden soll. Laut technischem Bericht g erlaubt die erforderliche Filterfläche im topografisch anspruchsvollen Terrain keine Lösungen mit Böschungen. Alternativ geprüfte Steinkörbe bzw. begrünte Steilböschungen wurden aufgrund des schlechten Kosten-Nutzenverhältnisses über die gesamte Lebensdauer verworfen.

7.4.4 Beim Augenschein waren die steil abfallende Böschung bzw. Wiese als Kuppe erkennbar, nach deren Abtragung das Retentionsfilterbecken gestaffelt in zwei Niveaus mit Stützmauern auf einer Länge von bis zu 150 m gebaut werden soll. Die Höhe der sichtbaren vorderen Stützmauer wird bis zu 6.3 m betragen. Dahinter befinden sich weitere Stützmauern, die aufgrund der Niveaushöhenverschiebung optisch insgesamt ein wesentlich höheres Bauwerk ergeben werden, das den oberen Teil des Hangs einnimmt.

7.4.5 Wie sich die Anlage in die Landschaft einfügt, lässt die auf Beschwerdebene nachgereichte Ansicht von Norden her erkennen:



7.4.6 Demgegenüber hält der Umweltverträglichkeitsbericht unter dem Titel «Landschaft und Ortsbild (inkl. Lichtimmissionen)» – ohne zwischen der SABA Fuchsberg und der SABA Wädenswil zu unterscheiden – fest, «(d)ie Landschaft ist durch die bestehende Autobahn bereits vorbelastet. Die geplanten baulichen Erweiterungen verändern das Landschaftsbild unwesentlich. Die beiden SABA sind so geplant, dass sie sich möglichst gut ins Landschaftsbild einfügen».

7.4.7 Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ist aufgrund der Dimensionen der gestaffelt angeordneten Stützmauern in Hanglage von einer Veränderung des Ortsbilds auszugehen, die nicht unwesentlich ist. Selbst wenn der Terrassenbau die Kubatur des Hangs nicht ändern würde, was die Beschwerdeführenden aufgrund der vorgelagerten Platzierung der Mauern ausdrücklich bestreiten, handelt es sich um einen weithin sichtbaren Betonbau. Die Beschwerdeführenden bringen denn auch vor, die Anlage werde vom Dorf aus betrachtet wie «eine Chinesische Mauer» erscheinen. Wie sich auch aus den nachgereichten Faktenblättern ergibt, wurde deshalb zunächst aus ästhetischen und finanziellen Gründen eine Variante ohne oder mit kleinen Stützmauern empfohlen (Faktenblatt Nr. 6). Im Massnahmenkonzept Entwässerung, das ebenfalls nicht in den Auflageakten enthalten ist, wird sodann ausdrücklich auf die optische Problematik Bezug genommen und eine Bepflanzung vorgeschlagen, wobei noch von einer Mauerhöhe von weniger als 5 m ausgegangen wurde (E. 7.4.2). Mittlerweile beläuft sich diese auf bis zu 6.3 m und es ist festzustellen, dass die Optik ein wesentlich höheres Bauwerk ergeben wird. Die Auflageakten bzw. der Umweltverträglichkeitsbericht enthalten keine Hinweise auf Massnahmen zugunsten der Landschaft und des Ortsbildes, die als Projektbestandteil verbindlich wären. Lediglich bezüglich der Zerstörung einer Hecke am Parkplatz wird dargelegt, dass diese durch eine nördlich versetzte Bepflanzung ersetzt werden soll.

7.4.8 Der Einfluss des Bauwerks auf die Landschaft und das Ortsbild ist daher als ein weiteres Kriterium für die Standortwahl zu berücksichtigen.

7.5 Zusammengefasst hätten die dargelegten Zweifel an den Auswirkungen der SABA eine vertiefte Auseinandersetzung der Vorinstanz mit den Grundlagen für den Entscheid erfordert. Es fehlt eine Detailprüfung der denkbaren SABA-Standorte im Bereich Schindellegi/Halten, sowie eine zahlenmässig gewichtete Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile im

Kontext zur SABA Fuchsberg, die eine nachvollziehbare Reihung der möglichen Varianten Schindellegi/Halten und Fuchsberg ermöglicht.

8.

An diesem Ergebnis vermögen die übrigen Einwände des ASTRA nichts zu ändern.

8.1 Das ASTRA nimmt in seiner Stellungnahme Bezug auf die Besitzverhältnisse und weist darauf hin, dass die Standortalternativen im Bereich Halten auf Privatparzellen liegen würden, während das Land am Standort Fuchsberg der öffentlichen Hand gehöre (E. 4.4 in fine).

8.1.1 Die Besitzverhältnisse dienen der Berücksichtigung der Eigentums-garantie (Art. 26 BV) und des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV). Aus diesen Gründen sollen zur Bewältigung neuer öffentlicher Aufgaben (wie dem Bau einer SABA) – wenn immer möglich – die sich bereits im Eigentum der öffentlichen Hand befindlichen und *gleich geeigneten Flächen* beansprucht und das Privateigentum geschont werden (vgl. Urteil des BGer 1C_94/2012 vom 29. März 2012 [SABA Schwetti] E. 4.5.3 und Urteil des BVGer A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 [SABA Reschubach] E. 9.4).

Wie dargelegt, wurde der Sachverhalt bezüglich der Lage der SABA ungenügend abgeklärt. Es ist unklar, ob bzw. welche Nachteile das Auflageprojekt gegenüber den denkbaren Alternativen im Bereich Schindellegi/Halten hat (vgl. E. 7.3, E. 7.4.8). Aufgrund der fehlenden Abklärungen ist nicht erstellt, dass es sich bei den Standorten Schindellegi/Halten und Fuchsberg um *gleich geeignete Flächen* im Sinne der Rechtsprechung handelt. Diese Voraussetzung fehlt, um die Besitzverhältnisse als ausschlaggebendes Kriterium für die Standortwahl in Betracht ziehen zu können.

8.1.2 Im Bericht Massnahmenkonzept Entwässerung vom 30. September 2017 werden im Weiteren allfällige Projekteinsparungen als Risiken genannt. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass das Kriterium der Besitzverhältnisse nicht als Prozessrisiko im Sinne eines erhöhten Widerstands von privaten Grundeigentümern zu verstehen ist. Zwar besteht ein öffentliches Interesse daran, eine SABA möglichst rasch zu bauen. Allfällige Prozessrisiken im Hinblick auf den Bau an anderen Standorten dürfen aber nicht dazu führen, dass aus der Sicht von Umwelt und Landschaft schlechtere Varianten zum Durchbruch gelangen. Das Prozessrisiko ist für die Standortwahl von untergeordneter Bedeutung und kommt allenfalls nur bei *annähernd gleichwertigen Flächen* in Betracht. Das Bundesgericht hat eine

annähernde Gleichwertigkeit von Varianten bei vergleichswisen Abweichungen im Dezimalstellenbereich von Hundertsteln angenommen (vgl. BGer 1C_317/2022 vom 15. März 2024 [SABA Grafenau; SABA Ochsenweid] E. 4.5).

Wie dargelegt, wurde hier kein Variantenvergleich durchgeführt (E. 7.5), der Rückschlüsse auf das Vorliegen *annähernd gleichwertiger Flächen* zulassen würde. Die Akten enthalten nur die Ergebnisse der Verhältnismässigkeitsbeurteilungen (E. 6.4–6.5), die offensichtlich nicht auf geringe Abweichungen im Hundertstelbereich hinweisen (2.0 zu 1.4 bzw. 1.06).

8.1.3 Zusammengefasst ist nicht erstellt, dass es sich beim Standort Fuchsberg um eine *gleich geeignete Fläche* bzw. um eine *annähernd gleichwertige Fläche* im Sinne der Rechtsprechung handeln könnte. Daher können die vom ASTRA angeführten Besitzverhältnisse für die Standortwahl nicht ausschlaggebend sein.

8.1.4 Im Weiteren greift auch der Bau der SABA Fuchsberg in das Eigentum der Beschwerdeführenden ein. Gemäss den unbestrittenen Angaben der Beschwerdeführenden wurden sie bereits einmal durch die Errichtung des Nationalstrassendamms enteignet, wobei die Aufschüttung des Strassendamms zu einem markanten Lichtentzug für ihre Liegenschaft während zweier Wintermonate geführt habe. Das ASTRA hat in der Stellungnahme vom 20. Juni 2023 festgehalten, dass derzeit aufgrund der Lichtdurchlässigkeit der Bepflanzung (Äste auf der Dammkrone) im Winter intermittierend Sonnenlicht auf die Liegenschaft der Beschwerdeführenden fällt (E. 4.4). Die Lichtdurchlässigkeit wurde auch beim Augenschein vom 6. März 2023 thematisiert. Die Beschwerdeführenden machten sie erneut in der Stellungnahme vom 11. April 2023 mit Fotos geltend, wenn auch dem ASTRA zuzugestehen ist, dass die Bewertung der Lichtdurchlässigkeit aufgrund der Vorhangwirkung der Äste nicht bekannt ist. Das ASTRA reichte aber nach dem Augenschein eine Simulation ein, in der angenommen wurde, die Äste würden das Licht der dahinter durchgehenden Sonne an einem mittleren Wintertag überhaupt nicht durchlassen, was aufgrund seiner eigenen Ausführungen zur Lichtdurchlässigkeit nicht stimmen kann (vgl. E. 4.4, erster Absatz). Die negativen Auswirkungen der Stützmauern sind daher evident (Mehrbeschattung der Mauer im Vergleich zur Vorhangwirkung der Äste), auch wenn sich nicht ableiten lässt, wie weit sich die Situation nach dem Bau der Mauer verschlechtern wird.

Dass nicht bekannt ist, wie die Mehrbeschattung durch die Mauern der SABA im Vergleich zur Vorhangwirkung der kahlen Äste zu beurteilen ist, kann im Hinblick auf die hier relevante Frage, ob in die Eigentumsgarantie eingegriffen wird, nicht ausschlaggebend sein. Es ist daher in einem ersten Schritt festzustellen, dass nach dem Bau der SABA Fuchsberg an einem mittleren Wintertag kein Sonnenlicht auf das Grundstück der Beschwerdeführenden fallen kann. Dies greift – unabhängig von der Frage der Bewertung – in das Eigentum der Beschwerdeführenden ein. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Mehrbeschattung zulässig bzw. zu dulden ist. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Mehrbeschattung eines Grundstücks verglichen mit der zu dulddenden Beschattung zu einem gewissen zusätzlichen Wertverlust führen kann, der sich schwer quantifizieren lässt. Unter den entsprechenden Voraussetzungen sind daher die öffentlichen Interessen an der Mehrbeschattung mit den entgegenstehenden Privatinteressen abzuwägen (vgl. Urteil des BGer 1C_233/2016 vom 20. Januar 2017 E. 5.3).

Besteht daher eine Diskrepanz zwischen der zu dulddenden Beschattung und der Mehrbeschattung, verlangt die Pflicht zur Interessenabwägung, dass die Vorinstanz zumindest die Prüfung von Alternativen in Betracht zieht. Auch in dieser Hinsicht hat die Vorinstanz den Sachverhalt ungenügend festgestellt (E. 5.2).

8.1.5 Nach dem Gesagten vermögen die Besitzverhältnisse am Standort Fuchsberg nicht zu überzeugen, um auf eine Detailprüfung von alternativen Standorten und einen Variantenvergleich zu verzichten.

8.2 Das ASTRA bringt im Weiteren zu den möglichen Alternativen im Bereich Schindellegi/Halten vor, dass sich einige auf Landwirtschaftsfläche befänden, während am Standort Fuchsberg Bauland zur Verfügung stehe.

8.2.1 Die Trennung von Bau- und Nichtbaugelände ist im Sinne einer häuslicherischen Bodennutzung (Art. 78 BV) bei der Standortwahl als gewichtiges öffentliches Interesse zu beachten. Sind Landwirtschaftsflächen für eine SABA *besser geeignet*, hat eine sorgfältige Interessenabwägung zu erfolgen. Die sparsame Verwendung öffentlicher Geldmittel für den Bau, Betrieb und Unterhalt einer SABA stellt zwar ebenfalls einen gewichtigen Faktor dar, es ist aber darauf zu achten, dass dieser nicht in ein Missverhältnis zur Gewichtung des Landverbrauchs, insbesondere von Kulturland, gerät (vgl. Urteil des BGer 1C_94/2012 vom 29. März 2012 [SABA

Schwetti] E. 4.4; Urteil des BVGer A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 [SABA Reschubach] E. 9.1).

8.2.2 Zunächst ist festzuhalten, dass bei Bau- und Strassenprojekten regelmässig mehrere geeignete Varianten denkbar sind und der Entscheid, welche davon umgesetzt wird, grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde liegt (Urteile BGer 1C_556/2013, 1C_558/2013, 1C_562/2013 vom 21. September 2016 E. 5.2 und 1C_582/2013 vom 25. September 2014 E. 4.4; Urteil BVGer A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 7.1). Dieses Ermessen ist nachvollziehbar auszuüben, das heisst, die Planungsbehörde hat die Gründe für ihren Entscheid offenzulegen (E. 2). Eine der Voraussetzungen für die Berücksichtigung des Kulturlandschutzes ist, dass die Wahl des Standorts Fuchsberg auch der Erhaltung von Landwirtschaftsflächen im Bereich Schindellegi/Halten dient. Die Beschwerdeführenden machen zu den strittigen Standortalternativen geltend, dass sie laut Akten in Frage kämen, sobald der Halbanschluss zum Vollanschluss ausgebaut werde, wobei der Ausbau lediglich noch eine Zeitfrage sei. Beim Bau der SABA Fuchsberg handle es sich um einen schlechten Kompromiss, der nicht nachvollziehbar sei. Diese Vorbringen sind zu hören.

Bei den Flächen, die der Chefbauleiter im Zuge des Augenscheins aufgezeigt hat, handelt es sich um Landwirtschaftsland ohne Fruchtfolgeflächen. Es ist zutreffend, dass Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraumes oder dem ökologischen Ausgleich dienen und entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden sollen (vgl. Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG, SR 700]). Die strittigen Flächen liegen laut Nutzungsplanung in einer Nichtbauzone und sind als Reservegebiet ausgewiesen (vgl. Teilrevision Nutzungsplanung, Zonenplan Pfäffikon, Änderungsplan auf der Datengrundlage vom 13. April 2021: https://www.freienbach.ch/_docn/3739355/c_Pfaffikon_nderungsplan_P.pdf, abgerufen am 04.09.2024). Auch wenn das Reservegebiet wie Landwirtschaftsfläche behandelt wird, zeigt ein Blick in den kantonalen Richtplan, dass die genannten Flächen als Arbeitszonen gelten, in denen künftig Flächen für die Wirtschaft bereitgestellt werden sollen (sog. Arbeitszonenbewirtschaftung). Der aktuelle kantonale Richtplan verweist ausdrücklich auf die Testplanung für den Raum Pfäffikon Ost, wonach diese Flächen weiterentwickelt werden, für den Fall, dass der Halbanschluss Schindellegi/Halten zum Vollanschluss ausgebaut wird (vgl. vom Bundesrat genehmigter Richtplan des Kantons Schwyz vom 26. Juni 2020, S. 40;

Testplanung für den Raum Pfäffikon aus dem Jahr 2014, S. 42, https://www.freienbach.ch/_docn/1459629/Aufgabenstellung.pdf, abgerufen am 04.09.2024). Nachdem das ASTRA das Projekt Vollanschluss wieder aufnimmt, ist offen, wie hoch das Interesse an der Erhaltung der aufgezeigten Landwirtschaftsfläche noch einzuschätzen ist. Der Bau der SABA soll auch für die Beschwerdeführenden nicht zu Nachteilen führen, die zum hier vom ASTRA in Erwägung gezogenen Vorteil (Erhaltung von Kulturland im Bereich Schindellegi/Halten) in keinem vernünftigen Verhältnis stehen, zumal der Bau der Anlage für den Bund wesentlich teurer sein wird und aus der Verfügung hervorgeht, dass die Vorinstanz diesen Punkt noch nicht beurteilt haben kann (E. 7.2.2). Die Vorinstanz steht in der Verantwortung, die Ausübung des Ermessens des ASTRA kritisch zu prüfen, weshalb sie die Gründe für das Unterlassen der Detailprüfung basierend auf einem rechtsgenügend erstellten Sachverhalt zu hinterfragen hat.

8.2.3 Aufgrund der angeführten Zweifel am geltend gemachten Interesse des Kulturlandschutzes im Bereich Schindellegi/Halten fehlt eine ergebnisoffene Abklärung der denkbaren Standortvarianten. Im Weiteren sind auch bezüglich des Kriteriums des Kulturlandschutzes Feststellungen notwendig, inwiefern sich Flächen für den Bau einer SABA eignen (vgl. E. 8.2.1). Wie dargelegt, kann die Bewertung des ASTRA auf der Grundlage der Akten nicht nachvollzogen werden. Die Vorinstanz hat den Sachverhalt nicht rechtsgenügend erstellt (vgl. E. 7.3, E. 7.4.8 und E. 8.1.1 zweiter Absatz). Das Argument des ASTRA, bei der strittigen Fläche handle sich um Landwirtschaftsfläche, ist nicht ausreichend, um auf eine Detailprüfung zu verzichten.

8.3 Ohne zusätzliche Abklärungen ist auch der Einwand des ASTRA nicht nachvollziehbar, dass eine SABA im Vollanschluss nicht realisierbar sei (vgl. E. 4.4). Laut Akten wurden zunächst Unsicherheiten bzw. «allfällige Konflikte» im Zusammenhang mit dem Vollausbau des Anschlusses Schindellegi/Halten als Grund angeführt, weshalb die Varianten in diesem Bereich nicht weiterverfolgt wurden. Unbestritten sind hingegen die Vorbringen der Beschwerdeführenden, dass der Zubringer Freienbach bereits in Bearbeitung stehe und der Vollanschluss Schindellegi/Halten nur mehr eine Zeitfrage sei. Das ASTRA führt dazu aus, das Generelle Projekt Vollanschluss sei bis Mitte 2024 sistiert. Demnach ist von der Wiederaufnahme der Planung auszugehen und die ursprünglich geltend gemachten Planungsunsicherheiten vermögen das Ausscheiden der Standorte Schindellegi/Halten ohne weitere Prüfung nicht zu rechtfertigen. Die anlässlich des Augenscheins aufgezeigte Standortsuche in dem Bereich ergibt, dass zwar

zunächst in unmittelbarer Nähe des Halbanschlusses Schindellegi/Halten nach möglichen Flächen gesucht wurde. Da der am besten geeignete Standort wegen eines Baugesuchs nicht mehr in Frage kam, wurden die Varianten erweitert und auch Flächen in Betracht gezogen, die etwas weiter östlich davon liegen. Aus den Abbildungen ergibt sich, dass im Radius von ca. 500 m rund um den Halbanschluss Schindellegi/Halten Standorte gesucht und gefunden wurden, wobei stets weitere Varianten auf Landwirtschaftsfläche in Erwägung gezogen wurden. Auch überzeugt die Erklärung des ASTRA nicht, dass im Bereich Halten die Fläche links, Richtung Zürich, zu klein sei, da beim Augenschein zumindest noch ein weiterer, nordöstlich gelegener Standort aufgezeigt wurde, der keine engen Platzverhältnisse aufgewiesen hat (vgl. Protokoll, Abb. 6).

9.

9.1 Zusammengefasst hat die Vorinstanz zu Unrecht angenommen, die Varianten Schindellegi/Halten hätten keine Vorteile gegenüber dem Standort Fuchsberg aufzuweisen. Der Sachverhalt ist in Bezug auf die Vor- und Nachteile der strittigen Standortvarianten nicht erstellt. Das Vorgehen des ASTRA, ein späteres Pumpwerk bei der Beurteilung der SABA ausser Acht zu lassen, ist bundesrechtswidrig und vermag die vorgenommene Standortwahl nicht zu rechtfertigen. Die vom ASTRA angeführten Besitzverhältnisse sowie die Lage der Standortalternativen auf Landwirtschaftsflächen reichen nicht aus, von einem Variantenvergleich bzw. einer Interessenabwägung abzusehen.

9.2 Der Antrag der Beschwerdeführenden, die Plangenehmigung mit Bezug auf die SABA Fuchsberg aufzuheben, ist bereits dahingehend begründet, als dass sie die fehlende Plausibilisierung des gewählten Standorts für die SABA bzw. den fehlenden Variantenvergleich zu denkbaren Alternativen im Bereich Halten gerügt haben. Eine abschliessende Beurteilung der Standorte ist auf der Grundlage der Akten nicht möglich. Daher ist die Plangenehmigung in Bezug auf die SABA Fuchsberg aufzuheben.

9.3 Bei diesem Ergebnis bleibt noch zu prüfen, ob der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) ausreichend ist bzw. ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss, sollte das ASTRA die Abklärungen wieder aufnehmen und bei der Vorinstanz ein neues Gesuch um Plangenehmigung der SABA Fuchsberg einreichen.

9.3.1 Der UVP unterstellt sind Anlagen, die Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann (Art. 10a Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes [USG, SR 814.01]). Die Anlagen, bei denen eine UVP durchzuführen ist, sind im Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) aufgeführt (Art. 10a Abs. 3 USG i.V.m. Art. 1 UVPV). Änderungen bestehender Anlagen, die im Anhang aufgeführt sind, unterliegen der Prüfung, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft und über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Bst. b UVPV). Eine Änderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 UVPV ist wesentlich, wenn die der Anlage zuzurechnenden Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Änderung erfahren können. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn die Änderung dazu führt, dass entweder bestehende Umweltbelastungen verstärkt werden oder gewichtige Umweltbelastungen neu oder an neuer Stelle auftreten können. Unter diesen Voraussetzungen können auch Sanierungen UVP-pflichtig sein (BGE 133 II 181 E. 6.2).

9.3.2 Demnach können Änderungen von Nationalstrassen eine Pflicht zur Durchführung einer UVP begründen (vgl. Ziff. 11.1 des Anhangs zur UVPV). Bei Art. 2 Abs. 1 UVPV geht es um den Bedarf für eine frühzeitige und gesamthafte Abklärung der Umweltauswirkungen der geänderten Gesamtanlage in einem formalisierten Verfahren (UVP). Dies ist nur der Fall, wenn die Änderung zu einer ins Gewicht fallenden Veränderung der Umweltbelastung führt. In Bezug auf den Bau einer SABA hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Anlagen dem Gewässerschutz dienen und daher die Umweltverträglichkeit der Nationalstrasse grundsätzlich verbessern. In aller Regel beeinträchtigen solche Anlagen die Natur und Landschaft nur leicht, wenn sie naturnah ausgeführt werden. Werden im Einzelfall spezifische Schutz- oder Ersatzmassnahmen erforderlich, können sie gesondert von den übrigen Elementen des Sanierungsprojekts beurteilt werden, das heisst, es ist keine UVP der Gesamtanlage erforderlich. In diesem Sinne ist es auch bundesrechtskonform, beim Bau einer SABA wesentliche Änderungen i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV zu verneinen und die relevanten Umweltauswirkungen in einer eigenen Umweltnotiz zu prüfen (vgl. BGer 1C_317/2022 vom 15. März 2024 [SABA Grafenau; SABA Ochsenweid] E. 3.5 f.).

9.3.3 Der UVB unterscheidet in weiten Teilen nicht zwischen der SABA Fuchsberg und der SABA Wädenswil. Einige der darin enthaltenen Abklärungen sind in Bezug auf die SABA Fuchsberg unvollständig bzw. erscheinen nicht korrekt (vgl. E. 7.4.6–7.4.7). Die Akten enthalten daher keine eigene Umweltnotiz mit einer Einzelfallprüfung der geplanten SABA in Bezug auf Landschaftseingliederung und Umweltauswirkungen. Wie oben dargelegt, weist die SABA einen grossen Raumbedarf auf. Aufgrund der Dimensionen des Terrassenbaus, der teilweise mit einer über 6 m hohen Mauer umschlossen sein wird, drängt sich eine eigenständige Beurteilung der Auswirkungen des Bauwerks auf Umwelt und Landschaft auf. Den Fachstellen sind die Dimensionen des Terrassenbaus sowie allfällig zu ergreifenden Gegenmassnahmen offenzulegen, damit sie sich ein Bild über das Ausmass allfälliger Beeinträchtigungen machen und beurteilen können, ob die richtigen Massnahmen ergriffen werden. Dies ist hier nicht geschehen. Sollte sich der Standort Fuchsberg aufgrund neuerlicher Abklärungen bzw. eines zahlenmässig gewichteten Variantenvergleichs als Bestvariante erweisen, muss daher das Auflagedossier im Sinne der Rechtsprechung eine eigens für die SABA erstellte Umweltnotiz enthalten (vgl. E. 9.3.2).

10.

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die angefochtene Plangenehmigung in Bezug auf die SABA Fuchsberg bundesrechtswidrig ist. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die Verfügung vom 22. April 2022 aufzuheben, soweit damit der Bau der SABA Fuchsberg genehmigt wurde.

11.

11.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei. (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Das vollumfängliche Obsiegen der Beschwerdeführenden rechtfertigt vorliegend die Kostenverlegung nach dem VwVG und die Frage kann offenbleiben, ob ihnen eine Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche droht (vgl. Urteil des BVer A-4112/2021 vom 5. Juli 2023 E. 6.2 m.w.H.). Den Beschwerdeführenden sind daher keine Verfahrenskosten aufzuerlegen und der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Keine Verfahrenskosten tragen auch die Vorinstanz sowie das ASTRA als unterliegende Bundesbehörde (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

11.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen (Art. 8 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detaillierten Kostennote oder, wenn keine Kostennote beigebracht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE).

Das Bundesgericht spricht Anwälten, die in eigener Sache handeln, ausnahmsweise bei Vorliegen spezieller Verhältnisse eine Parteientschädigung nach Art. 68 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu. Eine solche Ausnahme liegt bei komplizierten Prozessen mit hohem Streitwert vor, bei denen die Interessenwahrung einen hohen Arbeitsaufwand mit sich bringt, der das zumutbare Mass dessen überschreitet, was man nebenbei zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten auf sich zu nehmen hat (BGE 129 V 113 E. 4.1; 110 V 132 E. 4d; 125 II 518 E. 5b). In solchen Konstellationen erfolgt die Entschädigung nicht nach Anwaltsansätzen (Urteil des BGer 2C_807/2008 vom 19. Juni 2009 E. 4.3). Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht kommt die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 68 Abs. 2 BGG analog zur Anwendung (Urteil des BGer 2C_350/2011 vom 17. Oktober 2011 E. 3.4; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, N. 4.77 f. m.H.).

Vorliegend handelt es sich um eine anwaltliche Vertretung in eigener Sache in einem komplexen Verfahren mit hoher finanzieller Bedeutung für die Beschwerdeführenden. Das Verfahren erforderte einen hohen Arbeitsaufwand (Augenschein und mehrfacher Schriftenwechsel aufgrund nachträglicher Beweismiteileingaben der Planungsbehörde, was eine normale Betätigung in zeitlicher Hinsicht signifikant beeinträchtigt hat [vgl. BGE 110 V 132 E. 4d]). Der betriebene Aufwand ist in einem vernünftigen Verhältnis zum Ergebnis der Interessenwahrung geblieben. Damit liegen die speziellen Verhältnisse im Sinne der Rechtsprechung vor, weshalb den Beschwerdeführenden zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung zuzusprechen ist. Aufgrund der Akten und unter Berücksichtigung der gesamten Umstände erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'000.– als angemessen. Sie wird der Vorinstanz zur Bezahlung auferlegt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die Plangenehmigung vom 5. April 2022 wird aufgehoben, soweit die Vorinstanz damit den Bau der SABA Fuchsberg genehmigt hat.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Den Beschwerdeführenden wird der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.– zu entrichten.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz und das ASTRA.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Anna Wildt

Rechtsmittelbelehrung:

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