



Abteilung I
A-4394/2020

Urteil vom 7. April 2022

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Andreas Kunz.

Parteien

Stiftung WWF Schweiz,
Postfach, 8010 Zürich-Mülligen Postzentrum,
vertreten durch WWF Sektion St. Gallen,
vertreten durch
Regula Schmid, Rechtsanwältin,
Advokata.ch,
Engelgasse 2 / Marktplatz, Postfach 42, 9004 St. Gallen,
Beschwerdeführerin,
gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
3003 Bern,

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

Gegenstand

Nationalstrassen; Plangenehmigung Ausführungsprojekt
UPlaNSt. Gallen West - St. Gallen Ost.

Sachverhalt:**A.**

Die Reinigung des Abwassers der Nationalstrasse N01 zwischen St. Gallen West und St. Gallen Ost (Stadtautobahn St. Gallen) erfolgt mehrheitlich über Ölrückhalte- und Absetzbecken in den Fluss «Sitter». Im Zuge von geplanten, verschiedenen Erhaltungs- und Sanierungsmassnahmen der Nationalstrasse und um unter anderem das Entwässerungssystem dem neusten Stand der Technik anzupassen, reichte das Bundesamt für Strassen ASTRA am 26. April 2016 das Ausführungsprojekt «N01, UPIaNS St. Gallen West – St. Gallen Ost» beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK zur Genehmigung ein. Das Projekt sieht dafür den Bau von Strassenabwasserbehandlungsanlagen (SABA) an den Standorten Grafenau, Ochsenweid, Hätterenwald, Lukasstrasse und Bergbach vor, um die Reinigungsleistung für das Strassenabwasser gegenüber heute zu erhöhen. Daneben umfasst es im Wesentlichen den Aus-/Neubau der Elektrozentralen und der Antirezirkulationswände, den Portalversatz Stephanshorn West, den Nachweis der Einhaltung der Anforderungen gemäss Lärmschutz-Verordnung, Installationsplätze, Notzufahrten und Gestaltungsmassnahmen ausserhalb der Autobahnparzellen, notwendige Landbeanspruchungen, Hangsicherungsmassnahmen beim Rutschhang Dietli sowie die Sanierung zweier Fussgängerpasserellen beim Bahnhof St. Fiden.

B.

Während der öffentlichen Planaufgabe erhob die Stiftung WWF Schweiz am 22. September 2016 Einsprache gegen das Projekt. Sie wandte sich gegen die vorgesehenen Standorte für die SABA Grafenau, Ochsenweid und Hätterenwald, welche alle als «bepflanzte Sandfilter» projektiert waren. Im Wesentlichen rügte sie die unzureichende Prüfung alternativer Standorte sowie die ungenügenden Ersatzmassnahmen für die mit dem Bau der SABA verbundenen Umweltbeeinträchtigungen.

C.

Am 31. Oktober 2018 fand eine Einspracheverhandlung statt, an welcher Vertreter der Stiftung WWF Schweiz, des UVEK und des ASTRA teilnahmen. Die Stiftung WWF Schweiz hielt danach an ihrer Einsprache fest.

D.

Mit Verfügung vom 1. Juli 2020 erteilte das UVEK dem Ausführungsprojekt die Plangenehmigung unter Auflagen. Die Einsprache der Stiftung WWF Schweiz wies es ab.

E.

Mit Schreiben vom 2. September 2020 lässt die Stiftung WWF Schweiz (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Sie beantragt die Aufhebung der vorinstanzlichen Plangenehmigung, soweit damit die Bewilligung für den Bau der SABA Grafenau, Ochsenweid und Hätterenwald erteilt worden sei. Die Angelegenheit sei zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung sowie zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem sei ein Augenschein an Ort und Stelle durchzuführen.

F.

Das ASTRA fordert mit Stellungnahme vom 10. Oktober 2020 die Abweisung der Beschwerde.

G.

Mit Vernehmlassung vom 19. Oktober 2020 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

H.

In seinem Fachbericht vom 21. Januar 2021 bescheinigt das Bundesamt für Umwelt BAFU die Bundesrechtskonformität der drei SABA aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes.

I.

Die Beschwerdeführerin hält mit Replik vom 8. März 2021 an ihren Anträgen fest. Ausserdem stellt sie den Antrag, dass der Fachbericht des BAFU vom 21. Januar 2021 aus dem Recht zu weisen sei.

J.

Mit Duplik vom 7. April 2021 verzichtet die Vorinstanz auf eine inhaltliche Stellungnahme zur Replik der Beschwerdeführerin. Zur letzteren äussern sich das ASTRA und das BAFU mit Dupliken vom 12. April 2021 bzw. 10. Mai 2021.

K.

Am 28. Oktober 2021 reicht die Beschwerdeführerin unaufgefordert eine Stellungnahme ein. Sie beantragt darin die Einholung eines Gutachtens von unabhängiger Seite in Bezug auf die Landschaftsverträglichkeit der SABA Grafenau, sofern das Bundesverwaltungsgericht auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet. Zudem fordert sie unter anderem den Einbezug der Koordinationsstelle für Amphibien- & Reptilienschutz in der

Schweiz (karch) in das Verfahren und deren Anhörung zur Frage, ob die geplante SABA Ochsenweid aufgrund ihres Standorts in unmittelbarer Nähe zum Objekt SG21 (des Bundesinventars der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung) eine Amphibienfalle darstellen würde.

L.

Mit Schreiben vom 1. und 2. Dezember 2021 lassen sich das BAFU bzw. das ASTRA zur unaufgeforderten Stellungnahme der Beschwerdeführerin verlauten.

M.

Am 11. Februar 2022 reicht die Beschwerdeführerin erneut eine unaufgeforderte Stellungnahme ein.

N.

Das BAFU äussert sich dazu mit Schreiben vom 7. März 2022. Mit Eingabe vom 8. März 2022 verzichtet das ASTRA auf weitere Bemerkungen.

O.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – 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 Zur Beschwerde gegen Verfügungen von Bundesbehörden berechtigt sind unter gewissen Bedingungen Organisationen, die sich dem Naturschutz widmen (vgl. Art. 48 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. b des

Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451]). Vorausgesetzt ist, dass die betreffende Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG ergangen ist. Ob die Interessen des Natur- und Heimatschutzes tatsächlich betroffen sind, ist im Hinblick auf die Beschwerdelegitimation nicht relevant. Es genügt, dass die beschwerdeführende Organisation geltend macht, die getroffene Anordnung verstosse gegen die nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-1187/2011 vom 29. März 2012 E. 1.2.2; ferner zum alten Recht BGE 124 II 460 E. 1.c).

Die Bewilligung der SABA stellt eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b NHG dar (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b NHG i.V.m. Art. 6 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen [NSG, SR 725.11] und Art. 2 Bst. g der Nationalstrassenverordnung [NSV, SR 725.11]). Die Beschwerdeführerin zählt zu den nach NHG beschwerdeberechtigten Organisationen (vgl. Art. 12 Abs. 3 NHG i.V.m. Art. 1 und Anhang Ziff. 3 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076]). Vorliegend rügt sie glaubhaft eine Beeinträchtigung von schützenswerten Lebensräumen (Feuchtwiesen, Amphibienlaichgewässer etc.) durch den Bau der geplanten SABA. Ihre Beschwerdelegitimation ist folglich gegeben.

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 Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es 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 – wie vorliegend das BAFU – 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. Das Gericht soll nicht aus

eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen (vgl. statt vieler BGE 139 II 185 E. 9.3). Ausserdem muss sich das Bundesverwaltungsgericht nicht mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Es kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (statt vieler BGE 142 III 433 E. 4.3.2).

Anders als Bundesgesetze (und Rechtsverordnungen) sind Verwaltungsverordnungen (Merkblätter, Richtlinien, Kreisschreiben usw.) für das Bundesverwaltungsgericht nicht massgebend. Es weicht jedoch nicht von einer solchen 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 Bundesgerichts [BGer] 2C_544/2020 vom 29. April 2021 E. 5.5.1; BVGE 2010/33 E. 3.3.1).

Rechtliches Gehör

3.

Zunächst rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs.

3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie die Vorinstanz auf die unzureichende Prüfung alternativer Standorte für den Bau der SABA hingewiesen und im Hinblick auf die diesbezügliche Interessenabwägung ergänzende Angaben gefordert habe. Sie habe wissen wollen, weshalb ein Ausbau der bestehenden Anlagen (im Sinne einer Minimalvariante) nicht in Betracht komme. Zudem habe sie dargelegt, warum mit den (angedachten) Massnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG kein gleichwertiger Ersatz in qualitativer Hinsicht für die Beeinträchtigung der schutzwürdigen Lebensräume geleistet werde. Weiter habe sie eine Konkretisierung der Ersatzmassnahmen (im Rahmen einer Detailprojektierung) und die verbindliche Regelung deren Unterhalts verlangt. Die Vorinstanz habe es unterlassen, sich mit diesen Vorbringen auseinanderzusetzen. Die Plangenehmigung sei bereits aus diesem Grund aufzuheben. Sollte der Verfahrensfehler durch das Bundesverwaltungsgericht geheilt werden, wäre dies beim Kostenentscheid zu berücksichtigen.

3.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass die Beschwerdeführerin mehrmals die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten habe, mitunter zu den fachlichen Beurteilungen des BAFU und den weiteren Fachinstanzen, welche eine

wichtige Basis für ihren Entscheid bilden würden. Ferner habe die Beschwerdeführerin im Nachgang zur Einspracheverhandlung auf weitere Bemerkungen innert Frist verzichtet. Eine Gehörsverletzung liege daher nicht vor.

3.3 Verfügungen sind zu begründen (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründungspflicht ist Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101; statt vieler BGE 142 II 324 E. 3.6). Welchen Anforderungen eine Begründung hinsichtlich Dichte und Qualität zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen. Die Begründungsdichte ist namentlich abhängig von der Eingriffsschwere des Entscheids, den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen. Die Entscheidungsgründe müssen in der Verfügung selbst nicht noch einmal genannt werden, wenn sie den Betroffenen bereits bekannt sind, etwa aufgrund vorangegangener Verhandlungen oder eines Schriftenwechsels. Die Vorinstanz hat sich jedoch insgesamt mit den verschiedenen rechtlich relevanten Gesichtspunkten auseinanderzusetzen und darzutun, aus welchen Gründen sie den Vorbringen einer Partei folgt oder diese ablehnt. Die Begründung muss – im Sinne einer Minimalanforderung – so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über deren Tragweite Rechenschaft geben und sie sachgerecht anfechten kann (Urteil BVGer A-1088/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 5.2 m.w.H.). In Plangenehmigungsverfahren darf die Leitbehörde weder den Genehmigungsentscheid noch die Prüfung der gegen das Ausführungsprojekt erhobenen Einwände vollständig aus der Hand geben. Sie darf zwar zur Beurteilung von Einsprachen in fachlicher Hinsicht auf die Beurteilung des Planungs- und der übrigen Fachbehörden des Bundes abstellen. Gleichzeitig ist die Leitbehörde verpflichtet, die Vorbringen der Beschwerdeführenden und der involvierten Behörden einander gegenüberzustellen, diese selbst anhand der anwendbaren Rechtsnormen zu würdigen sowie auf ihre Plausibilität hin zu prüfen und so der Plangenehmigung ihre eigenen (rechtlichen) Überlegungen zu Grunde zu legen (Urteile BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 6.3.3 und A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 E. 8.2 m.w.H.). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, womit seine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führt. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, welche den Sachverhalt und die

Rechtslage frei überprüfen kann (statt vieler BGE 142 II 218 E. 2.8.1). Die Gehörsverletzung ist in einem solchen Fall bei den Kosten- und Entschädigungsregelungen des bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahrens angemessen Rechnung zu tragen (BGE 136 II 214 E. 4.4; Urteil BGer 1C_254/2017 vom 5. Januar 2018 E. 3; Urteile BVGer A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 3.1.2 und A-6754/2016 vom 10. September 2018 E. 3.2.3; PATRICK SUTTER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2019 [nachfolgend: Kommentar VwVG], Rz. 26 zu Art. 29 VwVG).

3.4

3.4.1 Die Beschwerdeführerin rügte in ihrer Einsprache vom 22. September 2016 im Wesentlichen die unterlassene Prüfung von Alternativstandorten bezüglich der SABA Grafenau sowie die generelle Unzulässigkeit des Standorts Ochsenweid wegen der Beeinträchtigung der Waldlichtung, der Zufahrt durch ein Amphibienlaichgebiet und dem fehlenden Platz für Ersatzmassnahmen vor Ort. Weiter bemängelte sie die Verschiebung der Planung der Ersatzmassnahmen für die SABA Hätterenwald in die nachfolgende Detailprojektierung. Das ASTRA verwies mit Stellungnahme vom 19. Januar 2017 bezüglich der Standortevaluation der SABA auf die technischen Berichte und erläuterte diese kurz. Nachdem das BAFU in der Folge die Variantenvergleiche als nicht nachvollziehbar bezeichnet hatte, ergänzte das ASTRA diese mit Schreiben vom 21. Juni 2017. Darin ist die Bewertung der verschiedenen technischen Varianten und der allfälligen Alternativstandorte für einen bepflanzten Sandfilter ersichtlich. Gestützt auf diese Ergänzungen zeigte sich das BAFU mit der jeweiligen Standortwahl einverstanden. Die Vorinstanz stellte der Beschwerdeführerin die kompletten Auflageakten sowie unter anderem den Schriftenwechsel zwischen dem BAFU und dem ASTRA samt dessen Ergänzungen zu. Die Beschwerdeführerin befand die Unterlagen betreffend die Prüfung alternativer Standorte sowie die Massnahmenbilanzierung im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG mit Stellungnahme vom 12. Februar 2018 weiterhin für unzureichend. Bei der SABA Grafenau monierte sie, dass die Standorte in der Ebene der Halbinsel Grafenau oder die Varianten im Gebiet Burentobel hätten bevorzugt werden müssen. Ebenso hätten Minimalvarianten geprüft werden müssen. Hinsichtlich der SABA Ochsenweid seien zwar drei Varianten geprüft worden. Dies jedoch nur oberflächlich; eine zumindest summarische Beurteilung und Gewichtung der wesentlich berührten öffentlichen Interessen sei nicht erfolgt. Ausserdem erweise sich die Massnahmenbilanz aus

diversen Gründen als unzureichend. Anlässlich der Einspracheverhandlung vom 31. Oktober 2018 verlangte die Beschwerdeführerin gemäss Protokoll genauere Abklärungen bezüglich den gewählten Standorten und des Ist-Zustands der Amphibienpopulationen. Das ASTRA legte im Einzelnen die Gründe für die Standortwahl der SABA dar und erklärte, dass in der Zwischenzeit neue zusätzliche Ersatzmassnahmen geplant worden seien, womit bei der Bewertung ein Überschuss entstehe. Im Nachgang zur Einspracheverhandlung gewährte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Frist bis zum 18. Januar 2019 für eine allfällige Stellungnahme. Diese erging schliesslich am 21. Mai 2019. Darin kritisierte die Beschwerdeführerin weiterhin diverse Punkte.

3.4.2 Die Vorinstanz stellte in der Plangenehmigung den die Beschwerdeführerin betreffenden Verfahrensverlauf samt deren Vorbringen und jener des ASTRA und des BAFU dar. Die Stellungnahme vom 21. Mai 2019 erörterte sie jedoch nicht mehr, da diese deutlich nach Ablauf der gesetzten Frist eingegangen sei. Bezüglich der jeweiligen Standortwahl der SABA verwies die Vorinstanz auf die durchgeführten Variantenstudien und die Stellungnahmen der Fachämter. Diese hätten die verschiedenen Interessen der Umwelt, der Raumplanung und der Landwirtschaft gegeneinander abgewogen und seien zum Ergebnis gekommen, dass das Projekt alle Vorgaben erfülle. Die Vorinstanz sah keinen Grund, um an der Beurteilung der Fachämter zu zweifeln und wies in der Folge die Einsprache ab.

3.4.3 Der Beschwerdeführerin wurde die jeweilige Standortwahl der SABA anlässlich der Einspracheverhandlung vom ASTRA erläutert. Die Herleitung der Standorte ergibt sich ausserdem aus den Variantenstudien, welche die Beschwerdeführerin einsehen konnte. Sie sind zwar bei den technischen Alternativen eher stichwortartig gehalten, aber nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin kannte dadurch die wesentlichen Gründe für die jeweilige Standortwahl und ihr wurden ausreichend Möglichkeiten gewährt, um sich dazu zu äussern. In dieser Hinsicht wurde ihr rechtliches Gehör gewahrt.

Davon abzugrenzen ist die Begründungspflicht der Vorinstanz, welcher letztere nicht vollumfänglich nachkam. Ein relativ pauschaler Verweis auf das Einverständnis der Fachämter zum Ausführungsprojekt genügt grundsätzlich nicht, um dieser Pflicht hinsichtlich sämtlicher Rügen der Beschwerdeführerin Genüge zu tun. Bezüglich der jeweiligen Standortwahl hätte sich die Vorinstanz zumindest mit den in der Einsprache vom

22. September 2016 und in der Stellungnahme vom 12. Februar 2018 geäusserten Einwänden selber auseinandersetzen müssen. Ebenfalls wäre es angezeigt gewesen, sich zur bemängelten Massnahmebilanz, den Ersatzmassnahmen im Rahmen der SABA Hätterenwald und deren Verschiebung in die nachfolgende Detailprojektierung zu äussern. Insofern liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. der Begründungspflicht der Beschwerdeführerin vor, wenn auch keine schwerwiegende. Nachdem sich die Beschwerdeführerin vor Bundesverwaltungsgericht zu den noch offenen Streitpunkten ausführlich äussern konnte, ist die Gehörsverletzung als geheilt anzusehen. Sie ist beim Kostenpunkt zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund kann offen bleiben, ob die Nichtberücksichtigung der vier Monate nach Fristablauf eingegangenen Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 21. Mai 2019 ebenfalls eine Gehörsverletzung durch die Vorinstanz darstellt. Auch die darin enthaltenen Rügen konnte sie im vorliegenden Verfahren erneut vorbringen.

Fachbericht des BAFU

4.

Die Beschwerdeführerin verlangt, dass der Fachbericht des BAFU vom 21. Januar 2021 aus dem Recht gewiesen und das BAFU zur erneuten Stellungnahme aufgefordert wird.

4.1 Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus, dass die Stellungnahme des BAFU nicht den Anforderungen genüge, welche an eine unabhängige Stellungnahme einer Fachbehörde im Rahmen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) zu stellen seien. Die Ausführungen des BAFU würden teilweise im Widerspruch zum geltenden Recht bzw. zur Rechtspraxis stehen oder seien in tatsächlicher Hinsicht unzutreffend.

4.2 Sieht ein Gesetz für Vorhaben wie Bauten und Anlagen die Konzentration von Entscheiden bei einer einzigen Behörde (Leitbehörde) vor, so holt diese vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden ein (Art. 62a Abs. 1 RVOG). Diese beurteilen das konkrete Projekt aus ihrer Sicht und stellen zuhanden der Leitbehörde Antrag (vgl. Urteil BGer 1C_78/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 4.2; vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 S. 2598 f. Ziff. 13.231).

Die Fachbehörden sind zudem verpflichtet, im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens dem Bundesverwaltungsgericht auf dessen Ersuchen hin selbstständig Auskunft zu erteilen (THOMAS PFISTERER, in: Kommentar VwVG, a.a.O., Rz. 87 zu Art. 33b VwVG; vgl. Art. 62b Abs. 4 RVOG). Dadurch können sie ihre Schutzinteressen erneut zur Geltung bringen (vgl. Urteil BGer 1C_58/2010 vom 22. Dezember 2010 E. 2.3.2 f.; Urteil BVGer A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 21.4). Stellungnahmen des BAFU im Bereich des Umweltrechts kommen aufgrund seiner besonderen Sachkunde als Umweltschutzfachinstanz des Bundes (Art. 42 Abs. 2 USG) erhebliches Gewicht zu (vgl. BGE 145 II 70 E. 5.5; Urteile BGer 1C_101/2016 vom 21. November 2016 E. 3.6.2 und 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 E. 5).

4.3 Nach den obigen Erwägungen legt die beigezogene Fachbehörde *ihre* (rechtliche) Beurteilung der Sache vor dem Bundesverwaltungsgericht dar. Das Bundesverwaltungsgericht misst einer solchen Stellungnahme zwar eine erhöhte Bedeutung zu (vgl. oben E. 4.2). Es übernimmt diese jedoch nicht unbesehen, sondern bildet sich selber unter Wahrung der gebotenen Zurückhaltung (vgl. oben E. 2) ein Urteil über die sich stellenden Fragen. Eine allfällig rechtswidrige Ansicht einer Fachbehörde stellt daher von vornherein keinen Grund dar, um die betreffende Stellungnahme aus dem Recht zu weisen. Unbesehen davon erscheinen die Vorbringen des BAFU im Fachbericht objektiv und sachlich. Sie machen nicht den Anschein, die Bundesrechtskonformität der drei SABA in willkürlicher Weise bestätigen zu wollen. Die Beschwerdeführerin legt denn auch nicht substantiiert dar, inwiefern dies der Fall sein sollte.

Umweltverträglichkeitsprüfung

5.

Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, dass zu Unrecht keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt worden sei.

5.1 Die Beschwerdeführerin führt dazu im Wesentlichen aus, dass die Vorinstanz das Ausführungsprojekt fälschlicherweise nicht als *wesentliche* Änderung einer bestehenden Nationalstrasse qualifiziert habe. So sei eine umfassende Erneuerung der bestehenden Nationalstrasse vorgesehen. Entsprechend dem Projekt in BGE 141 II 483 hätte deshalb eine UVP durchgeführt werden müssen. Dass mit den geplanten Massnahmen der Gewässer- und der Lärmschutz verbessert werde, spiele dabei keine Rolle.

Ausserdem habe das Bundesverwaltungsgericht in Erwägung 4.2 des Urteils A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 bei der damals streitgegenständlichen SABA Reschubach die Durchführung einer UVP als «prüfenswert» erwogen. Obwohl es die Frage offengelassen habe, könne man daraus etwas für das vorliegende Verfahren ableiten. Die Plangenehmigung sei daher aufzuheben und zur Durchführung einer UVP in Bezug auf die streit betroffenen Anlageteile an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.2 Das BAFU entgegnet, dass das Ausführungsprojekt zwar mit Umweltbelastungen verbunden sei. Gesamthaft betrachtet würden diese aber nicht zu einer wesentlichen Erhöhung, einer wesentlichen anderen Verteilung oder zum Auftreten von neuen erheblichen Umweltbelastungen führen. Auch die SABA im Speziellen würden nicht zusätzliche gewichtige Einwirkungen im Hinblick auf den Natur- und Landschaftsschutz nach sich ziehen. Die Funktionalität des Wildtierkorridors würde durch diese nicht beeinträchtigt, da die Retentionsfilterbecken nicht eingezäunt würden und damit für die Tiere zugänglich seien. Bei der SABA Grafenau würden nach NHG geschützte Lebensräume nicht tangiert. Vielmehr werde durch die Anordnung von Kleinstrukturen das Lebensraumangebot erhöht und bei der betroffenen Fläche handle es sich nicht um eine intakte Landschaftskammer. Diese werde landwirtschaftlich genutzt. Bezüglich der SABA Ochsenweid würden keine baulichen Eingriffe in das angrenzende Amphibienlaichgebiet erfolgen und auf der Zufahrtsstrasse sei mit keiner eigentlichen Verkehrszunahme zu rechnen. Die erforderlichen Fahrten für den Unterhalt der SABA würden sich in einem überschaubaren Rahmen halten und weitere Massnahmen zum Schutz der Tiere seien formuliert worden. Eine Waldlichtung ausserhalb des Schutzobjekts werde zwar im Sinne eines schutzwürdigen Lebensraums beeinträchtigt. Dies werde jedoch durch einen ökologisch gleichwertigen Ersatz in der gleichen Landschaftskammer ausgeglichen. Ausserdem handle es sich um eine SABA mit Grünflächen und Kleinstrukturen, welche sich nicht negativ auf das Landschaftsbild auswirke. Der Standort Hätterenwald sodann sei in einem Amphibienlaichgebiet von lokaler Bedeutung vorgesehen, bei welchem die ökologische Qualität aufgrund der ganzjährigen Trockenheit fragwürdig sei. Dennoch sei Ersatz in der Form von Laichgewässern vorgesehen. Bezüglich des Landschaftsschutzes lasse sich feststellen, dass es sich ebenfalls um eine SABA mit Grünflächen und Kleinstrukturen handle, welche sich nicht negativ auf das Landschaftsbild auswirke. Die Vorinstanz und das ASTRA schliessen sich der Beurteilung des BAFU an.

5.3 Der UVP unterstellt sind Anlagen, welche 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 welchen 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 (Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV) und über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist (Bst. b). 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).

5.4 Nationalstrassen sind im Anhang der UVPV aufgeführt (Ziff. 11.1). Deren Änderungen können somit eine Pflicht zur Durchführung einer UVP begründen. Vorliegend halten sich die geplanten baulichen Massnahmen indes insoweit in Grenzen, als dass sie insbesondere weder zu einem veränderten Verlauf noch zu einer Erweiterung der Stammachse führen. Dem Bericht «(Strassen-) Lärmschutzprojekt» zufolge wird denn auch keine Verkehrszunahme aufgrund des Ausführungsprojekts erfolgen. Zwar sind die Massnahmen mit Umweltbelastungen betreffend Wald, Landschaft, Boden etc. verbunden. Das BAFU legt allerdings – insbesondere hinsichtlich der SABA – überzeugend dar, weshalb diese unter Berücksichtigung der Ersatzmassnahmen nicht einer *gewichtigen* neuen Umweltbelastung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a UVPV gleichkommen. Darauf kann verwiesen werden (vgl. oben E. 5.2). Hervorzuheben ist sodann, dass das Ausführungsprojekt zu einer substantiellen Reduktion der Umweltbelastungen der bestehenden Nationalstrasse führt. So werden dank den Lärmschutzmassnahmen gemäss dem Bericht «(Strassen-)Lärmschutzprojekt» nur bei 111 anstatt bei 139 Gebäuden Grenzwertüberschreitungen durch die Immissionen der Nationalstrasse auftreten. Zudem werden die SABA das Strassenabwasser besser reinigen und dadurch dessen negativen Auswirkungen auf die Sitter als Lebensraum reduzieren (vgl. dazu unten E. 7.4.1 ff.). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin dürfen diese für die

Umwelt vorteilhaften Umstände mitberücksichtigt werden (vgl. BGE 133 II 181 E. 6.2). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern aufgrund der restlichen Projektbestandteile (Aus-/Neubau der Elektrozentralen und der Antirezirkulationswände, Portalversatz Stephanshorn West, etc.) wesentliche neue oder verstärkte Umweltbelastungen zu erwarten wären. In diesem Zusammenhang ist der von der Beschwerdeführerin zitierte BGE 141 II 483 für die Beantwortung der vorliegenden Streitfrage irrelevant. Das Bundesgericht befasste sich darin nur mit der Frage, ob das angefochtene Ausführungsprojekt eine wesentliche Änderung einer Anlage im Sinne von *Art. 18 Abs. 1 USG* in Verbindung mit *Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV* bzw. des *Lärmschutzrechts* bewirkt (vgl. BGE 141 II 483 E. 4.1 ff.). Ferner sind den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil A-1851/2012 keine präjudiziellen Vorgaben für den vorliegenden Fall zu entnehmen.

5.5 Nach dem Gesagten erweist sich der Verzicht auf eine UVP als mit dem Bundesrecht vereinbar. Die Rüge ist unbegründet.

SABA Grafenau

6.

In Bezug auf die SABA Grafenau kritisiert die Beschwerdeführerin hauptsächlich, dass die Variante 1A Grafenau der Variante 2C Sitterviadukt vorgezogen wurde.

6.1 Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, dass die Variante 1A Grafenau im Variantenvergleich deutlich die höchste Punktzahl (3.24 Punkte) vor der Variante 2C Sitterviadukt (2.99 Punkte), welche sich im Burentobel befindet, erreicht habe. Das ASTRA habe dabei die übergeordneten Kategorien wie folgt gewichtet: Kosten 25 %, Funktionalität 17 %, Umwelt 31 % sowie Verfahrensrisiken/Machbarkeit 27 %. Das Kriterium «Risiko Einsprache», welches Bestandteil der Kategorie Verfahrensrisiken/Machbarkeit sei, sei mit 10 % mehr als doppelt so hoch gewichtet worden wie etwa die in der Kategorie Umwelt berücksichtigten Einzelkriterien «Landschaft und Ortsbild» oder «Flora, Fauna, Lebensräume» (jeweils 4 %). Beim Risiko einer Einsprache handle es sich jedoch gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht um ein rechtlich anerkanntes öffentliches Interesse, welches im Rahmen von Art. 3 und Art. 18 NHG gegen die Interessen von Natur- und Landschaftsschutz abgewogen werden dürfe. Ausserdem habe das Bundesverwaltungsgericht im Urteil A-1851/2012 betreffend die SABA Reschubach folgende Gewichtung für bundesrechtskonform er-

achtet: Kosten 35 %, Funktionalität 20 %, Umwelt 30 % sowie Verfahrensrisiken/Machbarkeit 15 %. Eine in jedem Einzelfall unterschiedliche Gewichtung der Kriterien sei mit dem Interesse an einem einheitlichen Vollzug von Bundesrecht nicht vereinbar und damit nicht sachgerecht.

Im Weiteren sei die Wertung der Einzelkriterien sachlich nicht vertretbar. Das Bewertungsschema reiche von Faktor 1 (schlecht) bis Faktor 5 (sehr gut), wobei sich aus der Multiplikation von Gewichtung x Wertung der für das jeweilige Einzelkriterium resultierende Wert ergebe. Das ASTRA habe das Kriterium «Wald» bei der Variante 1A Grafenau angesichts der erforderlichen temporären Rodung von gegen 100 m² mit dem Faktor 4 (gut) bewertet, während bei der Variante 2C Sitterviadukt wegen einer temporär erforderlichen Rodung von 370 m² Wald lediglich ein Faktor 2 (ungenügend) resultiert habe. Diese Wertungen würden weder in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen noch seien sie objektiv gerechtfertigt. Eine Gewichtung alleine nach der Rodungsfläche führe dazu, dass eine äusserst kleine Rodung von lediglich 20 m² im Vergleich zu einer Rodung von 10 m² ebenfalls als erheblich schlechter qualifiziert werde. Dies sei nicht sachgerecht. Eine Bewertung und Gewichtung unterschiedlicher Varianten anhand der Rodungsfläche könne allenfalls bei sehr umfangreichen Rodungen angezeigt sein (z.B. bei einer Rodung von 30'000 m² im Vergleich zu 15'000 m²). Bei kleineren oder linearen Rodungen sei dagegen vielmehr entscheidend, ob eine (temporäre) Rodung Freilandverhältnisse schaffe und aus diesem Grund (erheblich) in den Lebensraum Wald eingegriffen werde. Freilandverhältnisse würden vorliegen, wenn mehr als 700 m² gerodet werde. Rodungen von geringerer Fläche oder lineare Rodungen würden keine Freilandverhältnisse schaffen und seien daher im Hinblick auf das Interesse an der Walderhaltung als grundsätzlich gleichwertig zu beurteilen. Sie verweise diesbezüglich auf die beiliegende Stellungnahme des Forstingenieurs (...), ehemaliger Oberförster des Kantons (...). Ihre eigenen Abklärungen hätten zudem ergeben, dass im Kanton St. Gallen die vorübergehende Rodung von Wald bis zu einer Fläche von 1'000 m² nicht als gewichtiger Eingriff beurteilt werde, jedenfalls soweit nicht nach dem NHG geschützte Waldgesellschaften betroffen seien. Das Einzelkriterium Wald sei deshalb für beide Varianten je mit dem Faktor 4 zu werten. Damit ergebe sich für die Variante 2C Sitterviadukt ein um 0.08 Punkte höherer Wert. Des Weiteren werde in landschaftlicher Hinsicht die Variante 1A Grafenau trotz erheblicher Nachteile sehr wohlwollend als mitelmässig beurteilt, wogegen die Variante 2C Sitterviadukt als gut bewertet werde. Dabei liege die Variante 1A Grafenau vollständig im Nichtbauggebiet

innerhalb des Schutzgebietes. Demgegenüber würde die Variante 2C Sitterviadukt grösstenteils in der Bauzone, in welcher keine Schutzgegenstände ausgewiesen seien, zu liegen kommen und wäre umgeben von verschiedenen Industrieanlagen. Jedenfalls schneide bereits bei der Berücksichtigung des Kriteriums «Risiko Einsprache» mit dem Wert 0 und der einheitlichen Gewichtung des Kriteriums «Wald» die Variante 2C Sitterviadukt mit 3.19 Punkten besser ab im Vergleich zur Variante 1A Grafenau mit 3.17 Punkten. Die Variante 1A Grafenau sei daher nicht die beste Variante, weshalb insbesondere Art. 3 NHG verletzt werde.

6.2 Das ASTRA bemerkt, dass für die Validierung der Variantenstudie eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt worden sei. Eine ausgewogene Gewichtung der Kriterien sei damit bestätigt worden. Nur bei einer sehr hohen Gewichtung der übergeordneten Kategorie Funktionalität habe das Resultat geändert. Das Risiko für Einsprachen sei in die Bewertung aufgenommen worden, weil die gesetzlich vorgegebenen Gewässerschutzmassnahmen möglichst ohne Verzug umzusetzen seien. Da Einsprachen und Prozesse zu Verzögerungen führen würden, habe dieses Argument primär wegen der zeitlichen Komponente Berücksichtigung gefunden. Aber selbst wenn dieses Kriterium auf null gesetzt werde, bliebe das Resultat des Variantenvergleichs unverändert. Sodann würden bei beiden Standorten Schutzobjekte tangiert (Landschaftsschutzgebiet vs. geschützte Hecke), welche Landschaftsmodellierungen mit sich ziehen würden. Die Variante 2C Sitterviadukt sei insbesondere wegen topographischer Nachteile nicht weiterverfolgt worden. Aufgrund des Terrainverlaufs würden an dieser Lage grosse Böschungen mit einer Höhe von 8 m entstehen. Zudem werde im westlichen Bereich eine kommunale Naturschutzzone tangiert. Schliesslich handle es sich beim betroffenen Wald um die Waldgesellschaft 26, welche nach NHG geschützt sei.

6.3 Das BAFU hält die Variantenwahl für nachvollziehbar und mit dem Natur- und Heimatschutz vereinbar. Es kann diesbezüglich auf seine Ausführungen zur UVP verwiesen werden (vgl. oben E. 5.2). Ergänzend führt es aus, dass für eine gute Einbindung des Retentionsfilterbeckens in die Landschaft die Dämme talseitig geschüttet würden, damit bergseitig der Einschnitt ins Gelände reduziert werde. Die ökologische Verbesserung am Standort der SABA wirke sich nicht negativ auf das Landschaftsbild aus. Ein Verstoß gegen Art. 3 NHG liege nicht vor. Selbst wenn von einer leichten Beeinträchtigung auszugehen wäre, wäre diese aufgrund überwiegender Interessen gerechtfertigt. Weiter stelle die Rodungsfläche beim Kriterium «Wald» ein zentraler Faktor bei der Beurteilung dar. Dies gehe auch

aus dem eingereichten Gutachten hervor. Die Beschwerdeführerin lege jedoch nicht dar, inwieweit die von ihr vorgeschlagene Bewertungsmethode auf den konkreten Fall anzuwenden sei. Ferner sei zu berücksichtigen, dass die Rodungsfläche für das «Sitterviadukt» vier Mal grösser sei als jene am Standort «Grafenau». Die Beeinträchtigung des Waldes sei somit sowohl relativ als auch absolut betrachtet deutlich grösser. Vor diesem Hintergrund erscheine ihm die Bewertung des ASTRA als korrekt.

6.4

6.4.1 Mit der Plangenehmigung erteilt die Vorinstanz sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen (vgl. Art. 26 Abs. 1 und 2 NSG). 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 Abs. 3 NSG). Nationalstrassen haben hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen; sie sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten (Art. 5 Abs. 1 NSG). Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere die Erfordernisse der militärischen Landesverteidigung und der wirtschaftlichen Nutzung des Grundeigentums, die Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen gegeneinander abzuwägen (Art. 5 Abs. 2 NSG). Dabei ist 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. 2 Abs. 1 Bst. a und b i.V.m. Art. 3 Abs. 1 NHG). Art. 3 NHG verlangt keinen absoluten Schutz der Landschaft; der Eingriff ist jedoch nur gestattet, wo ein überwiegendes allgemeines Interesse dies erfordert. Zur Beurteilung dieser Frage ist eine möglichst umfassende Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (BGE 137 II 266 E. 4 und 131 II 545 E. 2.1). Dabei ist nicht nur zu prüfen, ob auf die geplanten Bauten und Anlagen gänzlich verzichtet werden könnte bzw. diesen die Bewilligung gar nicht erst zu erteilen ist, sondern es müssen auch Alternativen geprüft werden, sofern diese ernsthaft in Betracht fallen (vgl. BGE 139 II 499 E. 7.3.1; Urteile BGer 1C_183/2019 vom 17. August 2020 E. 4.2 und 1C_108/2014 vom 23. September 2014 E. 4.3).

6.4.2 Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten sind durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere ge-

eignete Massnahmen entgegenzuwirken (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 NHG). 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 (Art. 18 Abs. 1 *bis* NHG). Das Waldgesetz schreibt zudem vor, dass der Wald in seiner Fläche erhalten bleiben soll (vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes über den Wald [WaG, SR 921.0]). Rodungen sind deshalb grundsätzlich verboten (Art. 5 Abs. 1 WaG); als Rodung gilt die dauernde oder die vorübergehende Zweckentfremdung von Wald (vgl. Art. 4 WaG). Eine Ausnahmebewilligung für eine Rodung darf nur unter den in Art. 5 Abs. 2 WaG definierten Voraussetzungen erteilt werden (BVGE 2016/35 E. 6.2.2). Dem Natur- und Heimatschutz ist dabei Rechnung zu tragen (Art. 5 Abs. 4 WaG). Dabei sind der ökologische und landschaftliche Wert des zu rodenden Waldes ebenso wie die Auswirkung der Rodung und des zu erstellenden Werks zu berücksichtigen (NINA DAJCAR, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 4.182). Insbesondere ist bei der Strassenplanung zu prüfen, ob für den Wald schonendere Standorte vorhanden sind (vgl. Urteil BGer 1C_556/2013 vom 21. September 2016 E. 5.2). Für jede Rodung ist in derselben Gegend mit standortgerechten Arten Realersatz zu leisten (Art. 7 Abs. 1 WaG).

6.4.3 Bei Bau- und Strassenprojekten sind regelmässig mehrere geeignete Varianten denkbar. Der Entscheid, welche davon umgesetzt wird, liegt grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde und wird regelmässig durch die politischen Entscheidungsträger vorgeprägt. Dieser Ermessensentscheid wird im gerichtlichen Verfahren zurückhaltend überprüft. Gleiches gilt bezüglich des Plangenehmigungsentscheids der Vorinstanz als Fachbehörde (Urteile BGer 1C_556/2013 E. 5.1 und 1C_582/2013 vom 25. September 2014 E. 4.4; Urteil BVGer A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 7.1). Sind keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Feststellung des Sachverhalts erkennbar, ist im Wesentlichen nur noch abzuklären, ob bei der Genehmigung des Ausführungsprojektes in dem Sinne entgegen der Vorschrift von Art. 5 NSG vorgegangen worden ist, als wichtige Interessen unberücksichtigt geblieben oder klar unrichtig gewichtet worden sind oder die Planungsbehörde das ihr zustehende Ermessen missbraucht oder überschritten hat, mithin die Interessenabwägung fehlerhaft erfolgt ist (Urteil A-1851/2012 E. 8.1).

6.5

6.5.1 Ursprünglich war die Erstellung der SABA, welche das Abwasser der Nationalstrasse N01 zwischen Km 374.970 und 378.290 reinigen soll, auf Flächen im Gebiet «Burentobel» vorgesehen. Drei Varianten wurden projektiert (Varianten 2A, 2B und 2C Sitterviadukt). Aufgrund der Rückmeldungen der Grundeigentümer erfolgte die Prüfung dreier neuen Standorte im Gebiet der Halbinsel Grafenau (Varianten 1A, 1B und 1C Grafenau). Als Bestvariante erwies sich die Variante 1A Grafenau. Diese bildete in der Folge Gegenstand des Ausführungsprojekts (SABA Grafenau).

6.5.2 Das Ausführungsprojekt für die SABA Grafenau präsentiert sich – soweit für den vorliegenden Fall relevant – wie folgt: Das Strassenabwasser wird im bestehenden kombinierten Absetz- und Ölrückhaltebecken Viadukt Sitter West vorbehandelt. Letzteres wird mit Schiebern versehen, so dass ein ausreichendes Rückhaltevolumen von 30 m³ für den Störfall erreicht wird. Anschliessend wird es über eine neue Leitung zum Retentionsfilterbecken in der Form eines bewachsenen Sandfilters geführt. Nachdem das Strassenabwasser den Filterkörper durchlaufen hat, wird es über Sickerleitungen gesammelt und der Sitter zugeführt. Das Retentionsfilterbecken kommt auf einer leichten Anhöhe zwischen der Talsohle der Sitter und dem höher gelegenen Niveau der Autobahn zu liegen. Gemäss der kommunalen Schutzverordnung Sitter- und Wattbachlandschaft (nachfolgend: SvSW) befindet sich der Standort in der Landschaftsschutzzone. Letztere ist an jener Stelle durch Fettwiesen und Weiden geprägt. Fruchtfolgefleichen sind keine betroffen. Durch die Anordnung von Kleinstrukturen innerhalb des Retentionsfilterbeckens (Lesesteinhaufen, partielle Überhöhungen) sowie durch die Anreicherung von Einzelgehölzen soll das Lebensraumangebot erhöht werden. Die Dämme werden talseitig geschüttet. Die Böschungen werden mehrheitlich gegen Süden ausgerichtet und als Magerwiesen ausgestaltet. Die Abänderung der Zufahrtsstrasse erfordert eine kleinflächige permanente Rodung eines Platterbsen-Buchenwaldes mit Schlaffer Segge (Pflanze) im Umfang von 2 m². Zudem sind temporäre Rodungen von 16 m² wegen der Zufahrt sowie von 67 m² für die Ableitung beim Sitterufer vorgesehen.

6.5.3 Das ASTRA bewertete die potentiellen Standorte anhand von 23 Kriterien. Es gewichtete jedes dieser Kriterien nach seiner Bedeutsamkeit. Die Beschwerdeführerin bemängelt im Wesentlichen die Berücksichtigung bzw. die Gewichtung der Kriterien «Risiko Einsprache», «Wald» und

«Landschaft und Ortsbild». Gegen die restlichen Kriterien und deren Gewichtung wendet sie sich nicht. Anhaltspunkte, dass letztere zu Unrecht einbezogen oder fehlerhaft gewichtet worden wären, bestehen keine.

6.5.3.1 Betreffend das Kriterium «Risiko Einsprache, Klage» verwies die Beschwerdeführerin auf Erwägung 27.5 des Urteils A-1251/2012 des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Januar 2014. Darin ist festgehalten, dass im Rahmen der materiellrechtlichen Beurteilung eines Ausführungsprojekts eine allfällige zeitliche Verzögerung grundsätzlich ausser Betracht zu bleiben habe. Bei einer zeitlichen Dringlichkeit handle es sich nicht um ein durch Gesetz oder Verordnung anerkanntes öffentliches Interesse, welches im Rahmen von Art. 5 Abs. 2 NSG gegen die umweltrechtlichen und anderen berührten Interessen abzuwägen sei. Hintergrund war die Genehmigung des damaligen Ausführungsprojekts (Ausbau Nordumfahrung Zürich), welches aus zeitlicher Dringlichkeit ohne Prüfung einer Überdeckung genehmigt wurde. Dies, obwohl zuvor der Bundesrat durch eine Motion dazu beauftragt worden war, das Ausführungsprojekt im Hinblick auf eine Überdeckung zu überprüfen und im Gespräch eine Lösung zu suchen (vgl. Urteil A-1251/2012 E. 19.1). Ob diese Rechtsprechung auf das Risiko einer Einsprache oder Beschwerde, welche eine entsprechende Zeitverzögerung mit sich bringt, ebenfalls anwendbar ist, erscheint indes fraglich. So bestehen namentlich im Bereich der Umweltgesetzgebung diverse Sanierungsfristen (vgl. z. B. Art. 17 LSV oder Art. 81 des Gewässerschutzgesetzes [GSchG, SR 814.20]), welche ein gesetzlich statuiertes öffentliches Interesse an der zeitnahen Minderung von schädlichen Einflüssen auf die Umwelt belegen. Die Berücksichtigung des Risikos einer Einsprache oder Beschwerde als Kriterium bei der Interessensabwägung erscheint daher unter solchen Umständen prima facie nicht als sachfremd. Für den vorliegenden Fall braucht diese Frage jedoch nicht abschliessend beantwortet zu werden. Selbst wenn dieses Kriterium – wie von der Beschwerdeführerin gefordert – unberücksichtigt bleibt, ändert dies nichts am Ergebnis.

6.5.3.2 Das ASTRA bewertete die Beeinträchtigung des Waldes bei der Variante 1A Grafenau als gut (4 Punkte) und jene beim Standort 2C Sitterviadukt als mittelmässig (2 Punkte). Das WaG hält permanente und temporäre Rodungen gleichermaßen für unzulässig (vgl. oben E. 6.4.2). Gemäss Umweltnotiz müssen für die Variante 1A Grafenau 2 m² Wald permanent und 83 m² temporär gerodet werden. Wieviel Waldfläche bei der Variante 2C Sitterviadukt gerodet und wieder aufgeforstet werden müsste, ist nicht aktenkundig. Sie beträgt jedoch nach den Vorbringen der Beschwerdeführerin temporär 370 m². Der Skizze zur Variante 2C Sitterviadukt im Anhang

A des technischen Berichts zur Folge, dürfte es sich dabei mehrheitlich um die Waldfläche auf den Grundstücken W2323 und W4704 handeln, welche für die Zuleitung zur SABA temporär gerodet werden müsste. Gemäss der Karte «Waldgesellschaften geschützt nach NHG Kt SG» handelt es sich dabei um eine geschützte Waldgesellschaft 26 (typischer Ahorn-Eschenwald; vgl. <https://www.geoportal.ch/ktsg> > Karte «Waldgesellschaften geschützt nach NHG Kt SG» [besucht am 11.02.2022]); vgl. bezüglich den Informationen auf kantonalen Geoportalen als zulässige Quellen für die Sachverhaltsfeststellung Urteile BGer 1C_38/2020 vom 7. Oktober 2020 E. 4.2 und 2C_201/2020 vom 18. September 2020 E. 4.3). Der betreffende Wald ist damit nach NHG ebenso schützenswert wie jener beim Standort 1A Grafenau (geschützte Waldgesellschaft 10w [Blatterbsen-Buchenwald mit Schlaffer Segge]; vgl. ebenda), was es bei der Bewertung zu würdigen gilt (vgl. oben E. 6.4.2). Die Beschwerdeführerin anerkennt dies, indem sie Eingriffe unter 1'000 m² nicht als gewichtig qualifiziert, *sofern* nicht nach NHG geschützte Waldgesellschaften betroffen sind (vgl. oben E. 6.1). Der wesentliche waldspezifische Unterschied zwischen den beiden Varianten liegt somit in der Rodungsfläche von schützenswertem Wald. Diese ist bei der Variante 2C Sitterviadukt fast viereinhalb Mal so gross wie bei der Variante 1A Grafenau. Vor diesem Hintergrund erscheint die unterschiedliche Bewertung des Kriteriums «Wald» nicht als klar unrichtig, zumal das BAFU dies ausdrücklich nicht beanstandet. Daran vermag die Stellungnahme eines ehemaligen Oberförsters, welche als Privatgutachten zu qualifizieren ist, nichts zu ändern. Erstens handelt es sich in prozessualer Hinsicht um eine Parteibehauptung. Diese ist zurückhaltend zu würdigen, auch wenn das Gutachten durch eine erfahrene und etablierte Fachperson erstellt worden ist (vgl. BGE 141 IV 369 E. 6.2 m.w.H.). Und zweitens ist sie nicht geeignet, die Bewertung des ASTRA in Zweifel zu ziehen. Es setzt sich nicht mit dem vorliegenden Einzelfall auseinander, sondern enthält im Wesentlichen allgemeine Ausführungen zum «Mikroklima im Wald und im Freiland» sowie zu «Bedeutsame Öffnungen und Kahlschläge», gefolgt von einem selbst vorgeschlagenen Beurteilungsschema, abgestuft nach der Flächenausdehnung. Ob dieses Schema auf nach NHG geschützte Waldgesellschaften übertragbar ist, bleibt offen.

6.5.3.3 Bezüglich des Kriteriums «Landschaft und Ortsbild (Landschaftseingliederung)» trifft es zu, dass die SABA am Standort 1A Grafenau in einem Konflikt mit dem Landschaftsbild steht. In der Umweltnotiz wird denn auch eingeräumt, dass die SABA als «Feuchtbiotop» in trockener Umgebung ein Fremdkörper darstellt. Die aktenkundigen Fotografien des Standorts bestätigen dies. Daneben widerspricht die SABA an jenem Standort

einerseits Art. 13 Abs. 1 SvSW, wonach die Landschaftsschutzgebiete im Kulturland in ihrem charakteristischen Erscheinungsbild, ihrer natürlichen Eigenart und ihrem Erholungswert zu erhalten sind. Und andererseits Art. 13 Abs. 4 SvSW, nach welchem neue Bauten und Anlagen sich hinsichtlich Standort, Stellung, Grösse und Gestaltung gut ins Landschaftsbild einfügen haben und die Errichtung störend in Erscheinung tretender Bauten und Anlagen sowie Entwässerungen, Abgrabungen und Aufschüttungen nicht zulässig sind. Klar relativierend wirkt hingegen die Ausgestaltung der SABA als bepflanzter Sandfilter. Auch wenn es sich um ein künstliches Gebilde handelt, ist es durch die Bepflanzung, den darin angeordneten Kleinstrukturen und durch die Anreicherung von Einzelgehölzen ein relativ naturnahes Objekt. Zudem wird der Einschnitt in die Landschaft durch die talseitige Aufschüttung der Dämme, auf welchen eine Magerwiese angesät wird (vgl. oben E. 6.5.2), abgeschwächt. Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich die Variante 1A Grafenau nicht in einer völlig unbelasteten Landschaftskammer befinden würde. Gemäss den Fotografien und Plänen befindet sich auf der gegenüberliegenden Seite der Sitter gut sichtbar das Kehrichtheizkraftwerk St. Gallen und der vorgesehene Standort ist nicht naturbelassen, sondern eine landwirtschaftlich genutzte Wiese. Aufgrund der geschilderten Umstände ist zwar nicht von einem unbedeutenden, aber auch nicht von einem schwerwiegenden Eingriff in die Landschaft auszugehen. Die Bewertung des Standorts als mittelmässig (2 Punkte) ist deshalb nachvollziehbar.

Demgegenüber würde der Standort 2C Sitterviadukt teilweise in einer Bauzone zu liegen kommen, in dessen Nähe sich Industrie- und Gewerbeanlagen befinden. Insofern würde sich dieser als landschaftsverträglicher erweisen. Dies spricht für eine bessere Bewertung des Standorts aus landschaftlicher Sicht im Vergleich zu jenem für die Variante 1A Grafenau. Allerdings würde der Standort 2C Sitterviadukt zu etwa einem Drittel ebenfalls eine Landschaftsschutzzone tangieren und im Konflikt mit der SvSW stehen. Dazu kommt, dass die SABA nach den unbestrittenen Ausführungen des ASTRA aufgrund der Topographie hohe Böschungen von 8 m und somit eine nicht unwesentliche Landschaftsmodellierung zur Folge haben würde (vgl. oben E. 6.2). Die zweithöchst mögliche Bewertung des Standorts als gut (4 Punkte) erweist sich vor diesem Hintergrund als stimmig.

Insgesamt trägt das ASTRA den verschiedenen Eigenheiten der beiden Standorte genügend Rechnung. Die Bewertung des Kriteriums «Landschaft und Ortsbild (Landschaftseingliederung)» gibt daher zu keinen Beanstandungen Anlass.

6.5.3.4 Hinsichtlich der Gewichtung der übergeordneten Kategorien trifft es nicht zu, dass das Bundesverwaltungsgericht im Fall SABA Reschubach nur eine solche von 35 % Kosten, 20 % Funktionalität, 30 % Umwelt und 15 % Verfahrensrisiken/Machbarkeit als bundesrechtskonform erachtet hätte. Vielmehr befand es diese Gewichtung im konkreten Fall als angemessener als jene, welche das ASTRA damals gewählt hatte (vgl. Urteil A-1851/2012 E. 9.3). Es legte dem ASTRA deshalb nahe, sein Bewertungsschema im Hinblick auf zukünftige SABA-Projekte zu überarbeiten und dieses jeweils den Rahmenbedingungen des konkreten Einzelfalls anzupassen (Urteil A-1851/2012 E. 9.5). Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, dass eine im Einzelfall unterschiedliche Gewichtung der Kriterien nicht sachgerecht sei, entspricht daher nicht der Haltung des Bundesverwaltungsgerichts. Im Übrigen nahm das ASTRA eine Sensitivitätsanalyse vor, in welcher es die übergeordneten Kategorien unterschiedlich hoch gewichtete. Nur bei einer Übergewichtung der Kategorie «Funktionalität» mit 60 % schnitt die Variante 2C Sitterviadukt besser ab als die Variante 1A Grafenau. Die vorgenommene Gewichtung von 25 % Kosten, 17 % Funktionalität, 31 % Umwelt und 27 % Verfahrensrisiken/Machbarkeit erweist sich daher nicht als klar unrichtig.

6.5.4 Zusammengefasst ergibt sich Folgendes: Selbst wenn das Kriterium «Risiko Einsprache» unberücksichtigt bliebe, würde die Variante 1A Grafenau mit 2.84 gegenüber 2.79 Punkten bei der Variante 2C Sitterviadukt immer noch knapp besser abschneiden. Zwar ist sie aus Sicht des Landschaftsschutzes nachteiliger. Dem nicht schwerwiegenden Eingriff in die Landschaft (vgl. oben E. 6.5.3.3) stehen jedoch zahlreiche andere Interessen gegenüber, welche zum grössten Teil von der Beschwerdeführerin nicht (vgl. oben E. 6.5.3) oder zu Unrecht beanstandet wurden (vgl. oben E. 6.5.3.1) und unter Berücksichtigung ihrer Gewichtung den Eingriff rechtfertigen. Der Standort 1A Grafenau wurde somit nachvollziehbar dem Standort 2C Sitterviadukt vorgezogen.

7.

Weiter bemängelt die Beschwerdeführerin die ungenügende Prüfung von technischen Alternativen.

7.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass das ASTRA die Prüfung technischer Alternativen von Beginn an eingeschränkt habe. Für alle drei geplanten Anlagen sei festgehalten worden, dass «aufgrund der vorhandenen Platzverhältnisse, der Umgebung und der weiteren Randbedingungen

des ASTRA» lediglich die Varianten «Sandfilter bewachsen», «Splitt-/Kiesfilter» oder die Reinigung über das bestehende Absetzbecken in Betracht kommen würden. Eine umfassende Interessenabwägung könne sich jedoch nicht darin erschöpfen, unter den verschiedenen möglichen Anlagen zur Behandlung von Strassenabwasser einen Typ auszuwählen und für diesen nach möglichen Standorten zu suchen, wie dies insbesondere in Bezug auf die SABA Grafenau erfolgt sei. So sei ursprünglich ein Ausbau des bestehenden Absetz- und Ölrückhaltebeckens Viadukt Sitter West (im Sinne einer Minimallösung) in Frage gestanden, aber nicht weiterverfolgt worden. Die Gründe dafür seien ihr nicht bekannt. Es sei auch unklar, was unter den «weiteren Randbedingungen des ASTRA» zu verstehen sei. Zudem sei gemäss der Richtlinie «ASTRA 18005 Strassenwasserbehandlung an Nationalstrasse (2013 V1.30)» (nachfolgend: RL 18005) der Platzbedarf ein wichtiges Kriterium. Gleichwohl habe sich das ASTRA für die Ausbauvariante «Sandfilter bewachsen» entschieden, obschon damit ein vergleichsweise grosser Landbedarf einhergehe. Dabei würden mit der Variante «Splitt-/Kiesfilter» und insbesondere mit der «technischen SABA» platzsparende Alternativen zur Verfügung stehen. Es sei nicht ersichtlich, wieso diese Varianten, insbesondere die technische SABA, am Standort der bestehenden Absetz- und Ölrückhaltebecken nicht hätten realisiert werden können. Diese Varianten würden allenfalls eine geringere Reinigungsleistung erbringen. Der Gewässerschutz sei indes nicht das einzig berührte öffentliche Interesse. Der Gesamt-Wirkungsgrad einer technischen SABA mit mindestens 60 % liege nur unwesentlich tiefer als jene vom ASTRA im Rahmen der Anforderungsstufe Standard (70 %) geforderte. Zumindest hätten im Rahmen einer summarischen Prüfung die Vor- und Nachteile der technischen Varianten aufgezeigt und einander gegenübergestellt werden müssen

7.2 Das ASTRA entgegnet, dass das GSchG das Einbringen von Schadstoffen in ein Gewässer untersage. Aufgrund des Verkehrsaufkommens, der Empfindlichkeit und Grösse des Vorfluters (Sitter) würden für die Strassenabwasserbehandlung die Standardanforderungen gemäss der RL 18005 gelten. Diese würden verlangen, dass bei einem Gesamtwirkungsgrad von 70 % mindestens 90 % der anfallenden Niederschläge behandelt (hydraulischer Wirkungsgrad) und mindestens 80 % der Schadstoffe (Wirkungsgrad der SABA) zurückgehalten würden. Dies könne in erster Linie mit bepflanzten Sand- oder Bodenfiltern erreicht werden. Die Variante «Ausbau der Absetz- und Ölrückhaltebecken» sei entfallen, da damit das Störfallvolumen nicht mehr hätte gewährleistet werden können. Eine tech-

nische SABA sei sodann wegen des erhöhten Unterhalts und des schlechteren Wirkungsgrades von unter 70 % verworfen worden. Splitt-/Kiesfilter könnten einen solchen Wert erreichen, wenn sich ein Filterkuchen entwickelt habe. Sie seien deshalb als Hauptbehandlung denkbar. Der Filterkuchen reduziere indes den Durchfluss, weshalb er nach einigen Jahren entfernt werden müsse. Alle paar Jahre werde somit der Wirkungsgrad wieder reduziert. Ausserdem vermöge der Rückhalt der GUS (gesamte ungelöste Stoffe) den erforderlichen Wirkungsgrad von 80 % für die Anforderungsstufe «Standard» nur knapp zu erreichen, während der Rückhalt von Schwermetallen ungenügend sei. Es würden nach wie vor grosse Unsicherheiten bezüglich der Stabilität des Durchflusses bei erhöhter Belastung oder bei dichter Schlammschicht bestehen. Die wirkungsvollsten Filter seien Bodenfilter, welche jedoch am meisten Platz benötigen würden. Erfahrungsgemäss würden Sandfilter eine gleich grosse Filterwirkung wie Bodenfilter bei bedeutend kleinerem Platzbedarf aufweisen, da ihre hydraulische Leistung grösser sei. Im Weiteren werde der grösste Teil der GUS und gelösten Schadstoffe zurückgehalten. Begrünte Sandfilter seien zudem einfacher im Unterhalt als Bodenfilter und Splitt-/Kiesfilter. Der Einsatz von begrünten Sandfiltern sei aus den genannten überwiegenden Vorteilen sowohl gegenüber Bodenfiltern wie auch den Splitt-/Kiesfiltern vorzuziehen. Der Vorwurf, die Variantenprüfung von Beginn an eingeschränkt zu haben, sei daher unberechtigt.

Die in den Factsheets erwähnten «weiteren Randbedingungen» würden die Leitlinien für die Projektleitung betreffen: Demnach sei die Ableitung in eine Abwasserreinigungsanlage (ARA) keine Option (schlechterer Wirkungsgrad der ARA, hohe Betriebskosten, erforderliche Energiezufuhr). Als Massnahme zur Umsetzung der Energieziele sollte für die Behandlung von Strassenabwasser keine Energie zugeführt werden. Lösungen mit Leitungsführungen ohne natürliches Gefälle oder SABA mit Pumpen (schlechte Energiebilanz), SABA mit Bodenfiltern (grosser Landbedarf), Technischen Filtern (ungenügender Wirkungsgrad, hohe Unterhaltskosten) würden nicht weiterverfolgt. Versickerungsbecken seien nicht erwünscht; da die Versickerung oberflächlich erfolge, würden sich Risiken bei einem Störfall und Probleme für den Unterhalt ergeben.

7.3

7.3.1 Varianten, die gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile gegenüber dem Auflageprojekt aufweisen, können bereits aufgrund einer

summarischen Prüfung ausgeschieden werden (statt vieler BGE 139 II 499 E. 7.3.1).

7.3.2 Grundsätzlich gelten Bauvorschriften für jeden Bauherrn, auch für den Bund (vgl. PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 2016, S. 338). Mit einer Ausnahmegewilligung können zwar im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten, d.h. offensichtlich ungewollte Wirkungen der notwendigerweise generalisierenden und schematisierenden Normen, die mit dem Erlass nicht beabsichtigt waren, beseitigt werden (vgl. HÄNNI, a.a.O., S. 353 f; BGE 117 Ia 141 E. 4 und 117 Ib 125 E. 6d). Ausnahmegewilligungen dürfen jedoch nur aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage erteilt werden (vgl. HÄNNI, a.a.O., S. 354; DANIELA IVANOV, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, 2006, S. 149). Insbesondere erlaubt das öffentliche Interesse am Umweltschutz ein Abweichen von umweltrechtlichen Anforderungen aus Gründen der Verhältnismässigkeit nur dort, wo der Gesetzgeber dies vorgesehen hat, und zwar nach Massgabe der einschlägigen Regelung (vgl. ALAIN GRIFFEL, Bauen im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, Zentralblatt [ZBI] 103/2002, S. 169, 179 f.).

7.3.3 Der Schutz der Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen ist im GSchG geregelt. Letzteres dient mitunter der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie der Erhaltung natürlicher Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt (vgl. Art. 1 Bst. a und c GSchG). Es ist untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen (Art. 6 Abs. 1 GSchG). Verschmutztes Abwasser muss deshalb behandelt werden, bevor es in ein Gewässer eingeleitet wird (vgl. Art. 7 Abs. 1 GSchG). Umfassend verantwortlich für die umweltgerechte Entsorgung des verschmutzten Abwassers ausserhalb des Bereichs öffentlicher Kanalisationen sind die Inhaber der Abwasseranlagen (vgl. HANS W. STUTZ, in: Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, 2016 [nachfolgend: Kommentar GSchG], Rz. 12 zu Art. 13 GSchG). Diese haben dafür zu sorgen, dass Anlagen sachgemäss erstellt, bedient, gewartet und unterhalten werden (vgl. Art. 15 Abs. 1 GSchG). Art. 15 Abs. 1 USG legt das Schwergewicht auf die Notwendigkeit, für den Gewässerschutz besonders bedeutsame öffentliche und private Anlagen so zu erstellen und zu betreiben, dass sie keine Gefahr für die Reinheit der Gewässer darstellen (STUTZ, in: Kommentar GSchG, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 15 GSchG). Aus-

serhalb des Bereichs öffentlicher Kanalisationen ist das Abwasser entsprechend dem «Stand der Technik» zu beseitigen (Art. 13 Abs. 1 GSchG). Der (unbestimmte) Rechtsbegriff kennzeichnet einen fortschrittlichen Entwicklungsstand technologischer Verfahren, welche sich in der praktischen Anwendung bewährt haben oder in der Praxis sicher durchführbar sind. Das BAFU hat in diesem Zusammenhang diverse Vollzugshilfen herausgegeben, welche das Gesetzes- und Ordnungsrecht in technischer Hinsicht konkretisieren (STUTZ/KEHRLI, in: Kommentar GSchG, a.a.O., Rz. 38 ff. zu Art. 12 GSchG). Die Behörde bewilligt die Einleitung von verschmutztem Abwasser in oberirdische Gewässer, wenn die Anforderungen an die Einleitung in Gewässer nach Anhang 3 eingehalten sind (vgl. Art. 6 Abs. 1 Gewässerschutzverordnung [GSchV], SR 814.201). Für verschmutztes Niederschlagswasser, das von bebauten oder befestigten Flächen abfließt und nicht mit anderem verschmutztem Abwasser vermischt ist, legt die Behörde die Anforderungen an die Einleitung auf Grund der Eigenschaften des Abwassers, des Standes der Technik und des Zustandes des Gewässers im Einzelfall fest. Sie berücksichtigt dabei internationale oder nationale Normen, vom BAFU veröffentlichte Richtlinien oder von der betroffenen Branche in Zusammenarbeit mit dem BAFU erarbeitete Normen (vgl. Anhang 3.3 Ziff. 1 Abs. 1 und 2 GSchV). Die Behörde kann die Anforderungen an die Einleitung von verschmutztem Abwasser in oberirdische Gewässer erleichtern, wenn durch eine Verminderung der eingeleiteten Abwassermenge trotz der Zulassung höherer Stoffkonzentrationen die Menge der eingeleiteten Stoffe, die Gewässer verunreinigen können, vermindert wird (Art. 6 Abs. 4 Bst. a GSchV) oder die Umwelt durch die Einleitung nicht verwertbarer Stoffe in Industrieabwasser gesamthaft weniger belastet wird als durch eine andere Entsorgung; die Anforderungen an die Wasserqualität nach Anhang 2 und internationale Vereinbarungen oder Beschlüsse müssen eingehalten werden (Bst. b).

7.3.4 Die RL 18005 präzisiert die Anforderungen an Retention, Behandlung und Versickern des Strassenabwassers sowie das Vorgehen zur Verhältnismässigkeitsbeurteilung (vgl. www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Wasser > Fachinformationen > Massnahmen > Abwasserreinigung > Entwässerung von Verkehrswegen [besucht am 14.02.2022]). Ursprünglich konkretisierte sie im Einvernehmen mit dem BAFU deren Wegleitung „Gewässerschutz bei Entwässerung von Verkehrswegen“ (vgl. Ziff. 1.1 RL 18005). Letztere wurde in der Zwischenzeit jedoch aufgehoben und durch die Richtlinie «Abwasserbewirtschaftung bei Regenwetter» des Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA), welche zu-

sammen mit dem BAFU erstellt wurde, abgelöst (vgl. <https://vsa.ch/fachbereiche-cc/siedlungsentwaesserung/regenwetter>; https://www.aquaetgas.ch/wasser/abwasser/20190328_ag4_abwasserbewirtschaftung-bei-regenwetter [beide besucht am 14.02.2022]). Daneben existiert die gemeinsam vom ASTRA und dem BAFU herausgegebene Dokumentation ASTRA 88002 «Strassenabwasser Behandlungsverfahren, Stand der Technik, Ausgabe 2021 V2.00», (nachfolgend: Dok. 88002). Diese beschreibt, welche Schadstoffentfernung die Behandlungsverfahren erzielen und stellt diese in Bezug zu den Anforderungen an die Behandlung gemäss der RL 18005 (vgl. Ziff. 1.1 Dok. 88002). Es ist vorgesehen, die RL 18005 regelmässig auf Basis der Dok. 88002 zu aktualisieren (vgl. Ziff. 1.5 RL 18005). Eine Aktualisierung gestützt auf die aktuellste Version der Dok. 88002 hat soweit ersichtlich noch nicht stattgefunden. Sie basiert immer noch auf der Ausgabe 2010 V1.00. Unbesehen davon ist die aktuelle Version vorliegend bei der Auslegung des Begriffs «Stand der Technik» mit zu berücksichtigen (vgl. oben E. 2).

7.3.5 Nationalstrassen fallen in den Geltungsbereich der Störfallverordnung (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. d der Störfallverordnung [StFV, SR 814.012]) i.V.m. Art. 1 der Durchgangsstrassenverordnung [SR 741.272]). Letztere bezweckt den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen (vgl. Art. 1 Abs. 1 StFV). Auf einem Verkehrsweg gilt ein ausserordentliches Ereignis als Störfall, bei dem erhebliche Einwirkungen auf oder ausserhalb des Verkehrswegs auftreten (vgl. Art. 2 Abs. 4 Bst. b StFV). Der Inhaber eines Verkehrswegs muss alle zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen treffen, die nach dem Stand der Sicherheitstechnik verfügbar, aufgrund seiner Erfahrung ergänzt und wirtschaftlich tragbar sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 StFV). Unter anderem muss er beim Treffen der Sicherheitsmassnahmen einen geeigneten Standort auswählen (Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Anhang 2.1 Bst. a StFV) sowie den Verkehrsweg mit den erforderlichen sicherheitstechnischen Einrichtungen ausrüsten sowie die erforderlichen baulichen, technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen treffen (Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Anhang 2.4 Bst. b StFV).

7.4

7.4.1 Aus den Akten ist ersichtlich, dass folgende Varianten bezüglich Einleitstelle, Reinigungsleistung, Standortbewertung, Investitionskosten, Betrieb und Unterhalt summarisch bewertet und miteinander verglichen, aber schliesslich verworfen wurden: «Versickerung mit Bodenpassage», «SABA

mit Splitt-/Kiesfilter (SB)», «SABA technisch (ST)», «Fangbecken (FB)», «Ableitung in ARA», «Minimalvariante» sowie Beibehaltung des «bestehenden Systems». Fraglich ist, ob der Ausbau des bestehenden Absetz- und Ölrückhaltebeckens Viadukt Sitter West im Sinne einer «Minimalvariante» sowie die Varianten «Splitt-/Kiesfilter» und «technische SABA» im Vergleich zum Ausführungsprojekt mit gewichtigen Nachteilen oder keinen wesentlichen Vorteilen verbunden sind, was deren Aussonderung rechtfertigte (vgl. oben E. 7.3.1).

7.4.2 Unbestritten ist, dass für den zu entwässernden Nationalstrassenabschnitt die Anforderungsstufe «Standard» gemäss der RL 10085 für die Behandlung des Strassenabwassers gilt und diese Stufe einen Gesamtwirkungsgrad der SABA von mindestens 70 % erfordert. Folgende Verfahren sind dafür nach dem Stand der Technik einsetzbar: Bankett, Mulden-Rigole, Bodenfilter, bepflanzte Sandfilter sowie Splitt-/Kiesfilter (vgl. Ziff. 3.3.1 RL 10085). Die SABA Grafenau ist als bepflanzter Sandfilter konzipiert. Sie entspricht somit dem Stand der Technik gemäss Art. 13 Abs. 1 GSchG.

7.4.3 Der von der Beschwerdeführerin geforderte «Technische Filter» ist nur für die Anforderungsstufe «erleichtert» zugelassen (vgl. Ziff. 3.3.1 RL 10085). Dieser erbringt nicht die Reinigungsleistung, welche das GSchG nach dem Stand der Technik für den betreffenden Nationalstrassenabschnitt fordert. Die Folge von dessen Installation wäre voraussichtlich eine Trübung der Sitter, eine Akkumulation von Schadstoffen (Zink, Cadmium, PAK, Anilin, Kupfer, Antimon und weitere Schwermetalle) in deren Sedimenten sowie die Kolmatierung der Gewässersohle (vgl. Ziff. 2.3 und 2.3.2 RL 10085). Die Beeinträchtigung der Sitter und deren Lebewesen, dürfte ungleich schwerer wiegen als die nicht schwerwiegende Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch das Ausführungsprojekt. Dies gilt insbesondere, nachdem sich die Sitter gemäss der Umweltnotiz als Lebensraum im unteren Abschnitt (Gübsensee bis Mündung in die Thur) noch immer nicht von einem grossen Fischsterben (1995) erholt hat und bereits unter verschiedenen Beeinträchtigungen leidet. Ein Erleichterungsgrund im Sinne von Art. 6 Abs. 4 GSchV (vgl. oben E. 7.3.3) ist nicht ersichtlich und die Beschwerdeführerin macht auch keinen solchen geltend. Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz davon ausgehen, dass der Einbau eines technischen Filters im Vergleich zum Ausführungsprojekt mit erheblichen Nachteilen belastet ist. Sie durfte diesen im Rahmen einer summarischen Prüfung aussondern.

7.4.4 Des Weiteren bestreitet die Beschwerdeführerin nicht, dass beim Ausbau des bestehenden Absetz- und Ölrückhaltebeckens das nötige Störfallvolumen von minimal 30 m³ (vgl. Ziff. 4.3.9 RL 10085) nicht sichergestellt werden könnte. Es ist anzunehmen, dass im Störfall die Verunreinigung der Sitter wegen eines ungenügenden Störfallvolumens mit Benzin, generisch wasserlöslichen Leitstoffen (toxischer Stoff in Wasser gelöst) sowie Tetrachlorethen (gelöster Stoff, schwerer als Wasser, absetzbar; vgl. Ziff. 4.3.9 RL 100085) und deren Auswirkungen auf die aquatischen Lebewesen weitaus schwerer wiegen als die Beeinträchtigung der Landschaft durch die SABA am geplanten Ort. Diese technische Alternative durfte deshalb ebenfalls ausgeschlossen werden.

7.4.5 Gemäss der RL 10085 kann ein Splitt-/Kiesfilter bei der Anforderungsstufe «Standard» eingesetzt werden. Dies ist nach den neusten Erkenntnissen zum Stand der Technik immer noch der Fall bzw. der Splitt-/Kiesfilter ist heute der einzige Vertreter dieser Anforderungsstufe, da mit diesem zwar relativ geringe Ablaufkonzentrationen von GUS-, aber erhöhte Kupfer- und Zinkkonzentrationen erzielt werden. Für die Anforderungsstufe «erhöht» ist dieser Filter nicht zugelassen (vgl. Ziff. 4.1.2 Dok. 88002). Im Vergleich zum bewachsenen Sandfilter ist der Schadstoffrückhalt des Splitt-/Kiesfilters bei GUS, Kupfer und Zink geringer. Es wird diskutiert, ob dieser Nachteil mit anderen Vorteilen, wie einem geringeren Flächenbedarf oder tieferen Unterhalts- oder Investitionskosten, wettgemacht wird. Zur Abschätzung des Flächenbedarfs wird der spezifische Durchfluss verwendet. Dieser ist zwar zu Beginn der Laufzeit bei einem Splitt-/Kiesfilter höher, nimmt aber infolge der reversiblen Kolmation der Deckschicht sowie der langsameren, irreversiblen inneren Kolmation ab. Ob der spezifische Durchfluss deshalb während eines Betriebszyklus des Splitt-/Kiesfilters durchschnittlich höher ist als beim bewachsenen Sandfilter, ist fraglich. Bezüglich des Flächenbedarfs geht man bei bewachsenen Sandfiltern von rund 100 m²/ha Strassenfläche aus, während Splitt-/Kiesfilter einen Flächenbedarf von durchschnittlich 37 m²/ha aufweisen. Allerdings liegt diesem Flächenbedarf die Dimensionierung als Vorbehandlung zugrunde. Als Hauptbehandlung würde infolge der Dimensionierung eine grössere Fläche benötigt. Der geringere Flächenbedarf der Behandlung widerspiegelt sich im Flächenbedarf der SABA, wo Splitt-/Kiesfilter eine Leistungsklasse besser sind, allerdings unter der Prämisse, eine Vorbehandlung zu sein. Die Unterhaltskosten des Splitt-/Kiesfilters sind durch das periodische Abschälen oder Aufkratzen der Deckschicht gegenüber dem bewachsenen Sandfilter durchschnittlich eine Klasse schlechter. Die Investitionskosten sind tiefer, allerdings wiederum infolge der Bemessung

als Vorbehandlung. Aufgrund der spärlichen Datenlage ist jedenfalls unklar, ob der Splitt-/Kiesfilter als Hauptbehandlung einen geringeren Flächenbedarf aufweist als ein bewachsener Sandfilter und damit die Nachteile des geringeren Schadstoffrückhalts und der höheren Unterhaltskosten kompensieren kann. Ist der Flächenbedarf des Splitt-/Kiesfilters als Hauptbehandlung geringer als bei einem bewachsenen Sandfilter, kann er trotz höherer Unterhaltskosten empfohlen werden, sonst nicht (zum Ganzen Ziff. 5.2 Dok. 88002).

Nach dem Gesagten ist der Splitt-/Kiesfilter gemäss dem aktuellen Wissensstand bezüglich seiner Reinigungsleistung dem bepflanzten Sandfilter unterlegen. Gleichzeitig ist fraglich, ob ein Splitt-/Kiesfilter, welcher wie vorliegend zur Hauptbehandlung eingesetzt werden müsste, tatsächlich mit einem geringeren Flächenbedarf einhergehen würde. Wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Splitt-/Kiesfilter im Vergleich zum bepflanzten Sandfilter eine gleich grosse Fläche bei geringerer Reinigungsleistung beanspruchen könnte, so verfügt ersterer über keine wesentlichen Vorteile gegenüber letzteren. Der Splitt-/Kiesfilter würde sich bei einem gleich grossen Flächenbedarf sodann schlechter in die Landschaft eingliedern, da dieser nicht bepflanzt werden kann (vgl. Ziff. 5.2 Dok. 88002). Zudem ist bei der Anforderungsstufe Standard der Einsatz eines bewachsenen Sandfilters möglich und dieser ist dem Splitt-/Kiesfilter vorzuziehen, wenn genügend Fläche dafür vorhanden ist (vgl. Ziff. 6.1.2 Dok. 88002). Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz dem bepflanzten Sandfilter gegenüber dem Splitt-/Kiesfilter den Vorzug gab.

7.5 Zusammengefasst ist der Ausbau des bestehenden Absetz- und Ölrückhaltebeckens Viadukt Sitter West im Sinne einer «Minimalvariante», eine «technische SABA» oder ein «Splitt-/Kiesfilter» im Vergleich zum Ausführungsprojekt entweder mit gewichtigen Nachteilen verbunden oder weist zumindest keine wesentlichen Vorteile auf. Dass die Vorinstanz diese Varianten im Rahmen einer summarischen Prüfung verworfen hat, ist rechters.

8.

Schliesslich bleiben die Verfahrensanträge betreffend die SABA Grafenau zu beurteilen.

8.1 Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins sowie eventualiter die Einholung eines Gutachtens von unabhängiger Seite in Bezug auf die Landschaftsverträglichkeit der SABA Grafenau.

8.2 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (vgl. Art. 12 VwVG). Es kann einen Augenschein durchführen oder Gutachten von Sachverständigen einholen (vgl. Art. 12 Bst. d und e VwVG). Kommt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass (weitere) Beweiserhebungen unnötig sind oder dass ein konkretes Beweismittel nicht tauglich ist, um ihm sichere Kenntnisse von den rechtswesentlichen Geschehensabläufen zu verschaffen, kann sie in Vorwegnahme des Beweisergebnisses von der Beweisführung absehen (antizipierte Beweiswürdigung; statt vieler BVGE 2010/20 E. 7.1).

8.3 In den Akten finden sich nebst den verschiedenen Ausführungen der Verfahrensbeteiligten auch Fotografien und Pläne des vorgesehenen Standorts. Diese sind hinreichend für eine Würdigung (vgl. oben E. 6.5.3.3). Weder ein Augenschein noch ein Gutachten würden einen weiteren Erkenntnisgewinn bringen. Insbesondere nachdem das BAFU als massgebende Bundesfachbehörde im Bereich des Landschaftsschutzes (vgl. oben E. 4.2) den Standort als zulässig erachtet hat und die Beschwerdeführerin keine triftigen Gründe vorbringt, welche die Durchführung weiterer Abklärungen für notwendig erscheinen lassen (vgl. oben E. 2). Die Verfahrensanträge sind abzuweisen.

SABA Ochsenweid

9.

Bezüglich der SABA Ochsenweid macht die Beschwerdeführerin geltend, dass der vorgesehene Standort auf einer Waldlichtung zu einem Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung, dem Objekt SG21, gehöre, welches ungeschmälert zu erhalten sei.

9.1 Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus, dass das Objekt SG21 im Jahr 2001 Aufnahme in das Inventar der Laichgebiete von nationaler Bedeutung gefunden habe. Es sei lediglich ein Bereich A (Laichgewässer und angrenzende natürliche und naturnahe Flächen), nicht jedoch ein Bereich B (weitere Landlebensräume und Wanderkorridore) ausgeschieden worden. Dies ändere aber nichts daran, dass die unmittelbar an

das Laichgebiet angrenzenden terrestrischen Lebensräume als Bestandteil des Amphibienlaichgebiets zu schützen und zu erhalten seien. Der Kanton und die Stadt St. Gallen hätten es bisher unterlassen, den genauen Grenzverlauf des Objekts SG21 und die erforderlichen Schutz- und Unterhaltmassnahmen verbindlich festzulegen. Nach BGE 146 II 376 dürfe ein solches Vollzugsdefizit nicht dazu führen, dass der Schutz der Laichgebiete geschmälert werde. Insofern sei davon auszugehen, dass die vom geplanten Bau der SABA betroffene Lichtung als terrestrischer Lebensraum ebenfalls durch die Verordnung über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (AlgV, SR 451.34) geschützt sei. Denn der Bereich B würde gemäss der anwendbaren Vollzugshilfe auch angrenzende Waldgebiete umfassen, soweit diese als Landlebensraum der Amphibien zu qualifizieren seien. Ferner gebe die Vollzugshilfe vor, im Rahmen der zu bestimmenden Schutz- und Unterhaltmassnahmen eine angepasste, naturnahe Waldbewirtschaftung vorzuschreiben. Unter anderem sei das Aufforsten von Lichtungen verboten. Der Einbezug der Waldlichtung müsse ausserdem wegen der im Objekt SG21 vorkommenden Geburtshelferkröte erfolgen. Gemäss Vollzugshilfe seien für deren Vorkommen günstige Landlebensräume entscheidender als der Gewässertyp. Sollte das Gericht dem nicht folgen, wäre zunächst durch das BAFU und anschliessend durch die zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen festzustellen und zu verfügen, ob die Waldlichtung zum Objekt SG21 gehört. Diese Feststellung hätte zur Folge, dass die Lichtung grundsätzlich nicht beeinträchtigt werden dürfte.

Im Übrigen würden die Wegspuren auf dem Zufahrtsweg zur SABA der Gelbbauchunke ideale Sekundärbiotop bieten. Durch dessen (punktuel- len) Ausbau ergebe sich eine Beeinträchtigung des Amphibienlaichgebiets. Ob dies zulässig sei, bedürfe einer umfassenden Interessensabwägung. Zuvor müssten jedoch die für das Amphibienlaichgebiet SG21 erforderlichen Schutz- und Unterhaltmassnahmen festgelegt werden. Ansonsten erweise sich der Sachverhalt als unvollständig erstellt. Dies aus folgendem Grund: Die Wegspuren auf dem Bewirtschaftungsweg seien die einzigen Bereiche mit einer gewissen Dynamik, die in dem Gebiet erhalten geblieben seien. Seit die dynamisch entstehenden Primärhabitats der Sitter infolge Verbauung für die Fortpflanzung der Unken nicht mehr zur Verfügung stehen würden, hätten die verbliebenen Sekundärbiotop eine umso grössere Bedeutung. Insbesondere im Bereich der Wegspuren müsse die Dynamik und Vernässung zusätzlich gefördert werden, um die Grösse der Sekundärhabitats sowie deren Qualität zu verbessern. Diesbezüglich seien konkrete Schutz- und Unterhaltmassnahmen erforderlich. Mit dem

Bau der SABA und dem (punktuellen) Ausbau der Zufahrt werde ein Sachzwang im Hinblick auf die spätere Bezeichnung der Unterhalts- und Schutzmassnahmen geschaffen, was mit Blick darauf, dass der Kanton St. Gallen diese längst hätte festlegen müssen, nicht hingenommen werden könne. Eine spätere Aufwertung des Sekundärhabitats am und auf dem Zufahrtsweg werde so verhindert, was – ebenso wie ein weiterer Ausbau des Wegs – einen Eingriff in einen schutzwürdigen Lebensraum darstelle und mangels umfassender Interessenabwägung die Bestimmung von Art. 18 NHG verletze.

Selbst wenn die betroffene Lichtung nicht Teil des Schutzobjekts SG21 wäre, werde dieses durch den Bau der SABA beeinträchtigt, insbesondere nachdem damit eine Amphibienfalle erstellt werde. Für diesen Eingriff bedürfe es eines national bedeutsamen Eingriffsinteresses und gegebenenfalls eine umfassende Interessensabwägung. Falls ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Eingriff bejaht werden könne, müssten Ersatzmassnahmen an Ort und Stelle ergriffen werden.

9.2 Das BAFU weist darauf hin, dass der Bereich B an den Bereich A angrenzende landwirtschaftlich genutzte Flächen oder Wald umfasse. Er soll mit Nutzungsregelungen günstigen Landlebensraum schaffen, Wanderkorridore sichern und den Bereich A im Sinne einer Pufferzone vor schädlichen Einflüssen schützen. Die Ausscheidung der Bereiche A und B sei zudem rechtlich nicht zwingend. Vielmehr sei jeweils im Rahmen der Inventarisierung im Einzelfall festzustellen, ob zusätzlich zum Schutz der Laichgewässer noch die Landlebensräume als Bereich B im Sinne einer Pufferzone zum Bereich A zu schützen seien. Die Tatsache, dass beim Objekt SG21 lediglich ein Bereich A ausgeschieden worden sei, sei auf dessen Lage innerhalb eines Waldes zurückzuführen. Eine intensive landwirtschaftliche Nutzung in unmittelbarer Nähe des Objekts sei ausgeschlossen. Darüber hinaus sei der Einsatz umweltgefährdender Stoffe im Wald nach Art. 18 WaG grundsätzlich unzulässig. Dass Nährstoffe oder Pestizide in das Objekt driften würden, sei nicht zu befürchten. Aus diesem Grund würde eine Ausscheidung eines Bereichs B in Form eines Puffers zum Bereich A wenig Sinn ergeben. Im Übrigen sei der Wald, in dem sich das Schutzobjekt befinde, ein ausgedehnter schattiger und feuchter Wald, der als Gesamtes den Amphibien als Landlebensraum diene. Es treffe zwar zu, dass der Kanton den genauen Grenzverlauf des Objekts noch nicht festgelegt und noch keine Schutzmassnahmen verfügt habe. Eine Feststellungsverfügung betreffend Grenzverlauf sei ebenfalls noch nicht getroffen

worden. Auf die Beurteilung des konkreten Falls würden sich diese Tatsachen jedoch nicht auswirken, da sich die geplante SABA klar ausserhalb des Schutzperimeters befinde. Es sei auch nicht zu befürchten, dass mit der Realisierung der SABA die ausstehende parzellenscharfe Bezeichnung nachteilig beeinflusst werde.

Ferner seien durch den Wegfall eines doch eher geringen Anteils dieses Waldes keine negativen Auswirkungen auf die Amphibienpopulation bzw. die Laichgewässer im Bereich A zu befürchten. Auf der Zufahrtsstrasse sei mit keiner eigentlichen Verkehrszunahme zu rechnen und bauliche Eingriffe würden keine erfolgen. Die für den Unterhalt der SABA erforderlichen Fahrten würden sich in einem überschaubaren Rahmen halten. Um dem Schutzobjekt SG21 Rechnung zu tragen, seien in der Umweltnotiz zum Schutz der Tiere Massnahmen formuliert worden. Mit diesen werde verhindert, dass von Schutzziel des Objekts – die ungeschmälerete Erhaltung – abgewichen werde. Art. 7 Abs. 1 AlgV finde somit keine Anwendung.

9.3

9.3.1 Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung. Er bestimmt die Lage dieser Biotope und legt die Schutzziele fest (Art. 18a Abs. 1 NHG). 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). Anhang 1 umfasst die ortsfesten Objekte (vgl. Art. 1 Abs. 2 AlgV). Deren Umschreibung ist Bestandteil der AlgV, jedoch Gegenstand einer separaten Veröffentlichung in der Form von Objektblättern, auf welchen der Perimeter des Objekts in einer Karte im Massstab 1:25'000 eingetragen ist (vgl. Art. 1 Abs. 3 AlgV; KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Rz. 34 zu Art. 18a NHG). Die ortsfesten Objekte umfassen das Laichgewässer und angrenzende natürliche und naturnahe Flächen (Bereich A) sowie weitere Landlebensräume und Wanderkorridore der Amphibien (Bereich B). Die Bereiche A und B werden in der Umschreibung der Objekte soweit erforderlich festgehalten (Art. 2 AlgV). Der Bereich A soll die Fortpflanzung der Amphibien sicherstellen. Hier hat der Naturschutz strikten Vorrang vor anderen Nutzungen (BGE 146 II 376 E. 4.6). Der Bereich B umfasst für die Funktion der Objekte wichtige Flächen angrenzend an den Bereich A und erfüllt verschiedene Aufgaben. Er soll einerseits laichplatznahen Landlebensraum bereitstellen und wichtige Wanderkorridore sichern und durch eine Verbesserung des

Umfeldes den Bereich A aufwerten. Andererseits sind damit auch Pufferstreifen eingeschlossen, welche die Kernzonen vor schädlichen Einflüssen aus dem Umland bewahren. Der Bereich B überlagert meist land- und forstwirtschaftliche Grundnutzungen und ist besonders für Massnahmen des ökologischen Ausgleichs geeignet. Massnahmen in diesen Zonen können etwa umfassen: Die Schaffung von dünger- und biozidfreien Pufferbereichen, Nutzung und die Anlage von Biotopelementen wie z.B. Hecken und Gräben, das Verhindern von neuen Bauten und Anlagen mit Hinderniswirkung, eine angepasste, naturnahe Waldbewirtschaftung etc. (vgl. BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT [BUWAL], Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung, Vollzugshilfe, 2002, S. 11 f.). Die Biotopinventare können im Rahmen der akzessorischen Kontrolle vorfrageweise auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüft werden, zumal Inventare nicht abschliessende Festlegungen treffen, sondern regelmässig zu überprüfen und (durch den Bundesrat) nachzuführen sind. So kann die Schutzwürdigkeit eines Lebensraums etwa aufgrund einer ergänzenden naturfachlichen Beurteilung erst im Bewilligungsverfahren für das den Eingriff verursachende Vorhaben erkennbar werden. Soweit Festlegungen in Biotopverordnungen jedoch einzig auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 18a Abs. 1 NHG zu überprüfen sind, besteht für eine akzessorische Kontrolle allerdings nicht viel Raum. Dem Bundesrat steht diesbezüglich ein weiterer Gestaltungs- oder Ermessensspielraum zu und er stützt sich dabei vorab auf wissenschaftliche Kriterien (FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 18a NHG m.w.H.).

9.3.2 Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung (Art. 18a Abs. 2 NHG). Sie legen den genauen Grenzverlauf der ortsfesten Objekte fest (vgl. Art. 5 Abs. 1 AlgV). Der dabei den Kantonen zur Verfügung stehende Spielraum ist gering. Der Grenzverlauf eines Objektes von «nationaler Bedeutung» wird weitgehend durch den im Kartenausschnitt des Objektblattes vorgesehenen Perimeter und damit durch Bundesrecht bestimmt. An diese Vorgaben des Inventars haben sich die Kantone zu halten. Ihre Aufgabe beschränkt sich darauf, den Perimeter des geschützten Gebiets parzellenscharf oder in anderer eindeutiger Weise festzulegen (BGE 146 II 376 E. 4.6; FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 36 zu Art. 18a NHG). Ist die Abgrenzung noch nicht erfolgt, so trifft die kantonale Behörde auf Antrag eine Feststellungsverfügung über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zu einem Objekt (vgl. Art. 5 Abs. 3 AlgV). Darüber hinaus treffen die Kantone nach

Anhören der Grundeigentümer und der Nutzungsberechtigten die zur Erreichung des Schutzziels geeigneten Schutz- und Unterhaltsmassnahmen (vgl. Art. 8 Abs. 1 AlgV). Insbesondere sorgen sie dafür, dass Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 451.34) regeln, mit der AlgV übereinstimmen (vgl. Art. 8 Abs. 2 AlgV). Die Massnahmen nach den Artikeln 5 Absatz 1 sowie 8 müssen innert sieben Jahren nach Aufnahme der Objekte in Anhang 1 getroffen werden (vgl. Art. 9 AlgV). Solange die Kantone keine Schutz- und Unterhaltsmassnahmen getroffen haben, sorgen sie mit geeigneten Sofortmassnahmen dafür, dass sich der Zustand der ortsfesten Objekte nicht verschlechtert (vgl. Art. 10 AlgV). 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). Sie treffen unter anderem die Massnahmen nach den Artikeln 8 und 10 in Bereichen, in denen sie nach der Spezialgesetzgebung zuständig sind (vgl. Art. 12 Abs. 2 AlgV).

9.3.3 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; vgl. 6 Abs. 1 AlgV). Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung des Objekts als Amphibienlaichgebiet (Art. 6 Abs. 2 Bst. a AlgV), 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). Mitunter darf vom Schutzziel ortsfester Objekte abgewichen werden bei Massnahmen nach dem GSchG (vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. c AlgV).

9.4

9.4.1 Im Objektblatt SG21 ist der Bereich A definiert. Die Waldlichtung, welche für die SABA Ochsenweid als Standort vorgesehen ist, liegt ca. 60 m Luftlinie vom Bereich A entfernt (vgl. www.map.geo.admin.ch > Karte: Amphibien Ortsfeste Objekte > Messen). Auch wenn die parzellenscharfe Abgrenzung durch den Kanton noch nicht vorgenommen wurde, so ist mit dem BAFU davon auszugehen, dass die Waldlichtung nicht Teil davon wird.

Angesichts des geringen Ermessensspielraums der Kantone (vgl. oben E. 9.3.2) ist die Entfernung dafür zu gross und es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Waldlichtung entgegen den Feststellungen des BAFU Laichplätze aufweist.

9.4.2 Weiter legt das BAFU zu Recht dar, dass die Festlegung eines Bereichs B nicht zwingend ist. Nur *soweit erforderlich* ist ein solcher festzulegen (vgl. oben E. 9.3.1). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Bundesrat zu Unrecht auf einen Bereich B verzichtete. Landwirtschaftlich wird die Umgebung nicht genutzt und der Wald, welcher die Lichtung umgibt, besteht aus einer nach NHG geschützten Waldgesellschaft 12s (Bingelkraut-Buchenwald mit Waldziest; vgl. <https://www.geoportal.ch/ktsg> > Karte «Waldgesellschaften geschützt nach NHG Kt SG» [besucht am 14.02.2022]). Eine forstwirtschaftliche Nutzung des umgebenden Waldes ist nicht zu erwarten. Weiter ist gemäss den Geodaten das Schutzobjekt SG21 bereits von einem weitläufigen Waldgebiet umgeben (vgl. www.map.geo.admin.ch). Laichplatznaher Landlebensraum besteht daher zur Genüge und braucht nicht speziell gesichert werden. Die Einrichtung eines Bereichs B ist im Ergebnis nicht angezeigt. Insofern wäre die Aufforstung der Lichtung – soweit dies sinngemäss mit der Erstellung der SABA geschehen sollte – oder eine anderweitige Veränderung aus Sicht der AlgV nicht unzulässig.

9.4.3 Sodann trifft es nicht zu, dass der Zufahrtsweg innerhalb des Schutzobjekts ausgebaut werden muss. Es ist lediglich vorgesehen, die Strasse, welche nördlich des Polizeischützenschiessstands verläuft, zum Standort der SABA zu verlängern. Der Polizeischützenschiessstand und dessen unmittelbares Umfeld befinden sich gemäss den Geodaten nicht im Bereich A und würden es aufgrund der Distanz auch nicht nach der parzellenscharfen Abgrenzung werden. Ein Eingriff in das Schutzobjekt findet dadurch nicht statt; die von der Beschwerdeführerin befürchteten Sachzwänge bezüglich dessen Schutz und Unterhalt sind deshalb unbegründet. Des Weiteren wurden in der Umweltnotiz diverse die Amphibien betreffende Schutzmassnahmen festgelegt. Danach sind während der Laichzeit der Amphibien Bauarbeiten und Unterhalt auf ein Minimum zu reduzieren. Zwingend notwendige Fahrten müssen vorgängig mit der Fachstelle Natur und Landschaft der Stadt St. Gallen abgesprochen werden, um die erforderlichen Massnahmen festzulegen (Begleitung der Fahrten etc.). Aufgrund dieser Vorkehrungen ist mit dem BAFU nicht zu erwarten, dass die Schutzziele des Schutzobjekts SG21 (vgl. oben E. 9.3.3) mit den Fahrten gefährdet werden. Eine Prüfung, ob ein Abweichen von diesen zulässig ist, erübrigt sich damit.

9.4.4 Schliesslich ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass ein Eingriff in ein Biotop auch dann erfolgen kann, wenn ein geplantes Werk ausserhalb des Perimeters liegt, aber *erhebliche* Auswirkungen auf ein Schutzgebiet hat (vgl. BGE 146 II 347 E. 7.3 und 115 Ib 311 E. 5e). Es ist ferner zutreffend, dass gemäss Umweltnotiz nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, dass Amphibien in der SABA ablaichen und der Laich in der Folge vertrocknet. Mit der Gewährleistung eines schnellen Wasserabflusses/Versickerung soll diese Gefahr indes minimiert werden. Das BAFU befürchtet im Wissen um diesen Umstand keine negativen Auswirkungen auf die Populationen der vorhandenen Amphibien (vgl. oben E. 9.2). Aufgrund der Grösse des Schutzobjekts SG21 ist dies nachvollziehbar. Erhebliche Auswirkungen auf das Schutzgebiet sind demnach nicht zu erwarten.

9.5 Zusammengefasst erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, soweit diese das Schutzobjekt SG21 betrifft, als unbegründet.

10.

Alsdann bemängelt die Beschwerdeführerin wiederum eine ungenügende Prüfung anderer Standorte und technischer Alternativen zum geplanten bepflanzten Sandfilter.

10.1 Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, dass aufgrund der Nähe des Standorts der SABA Ochsenweid zum Schutzobjekt SG21 eine summarische Prüfung alternativer Standorte erforderlich gewesen wäre. Dies gelte insbesondere für den Ausbau der bestehenden Anlagen, lägen diese doch ober- und klar ausserhalb des Schutzobjekts. Zu Beginn sei dies zwar in der Form des Ausbaus des Schlammrückhaltebeckens und des Absetz- und Ölrückhaltebeckens Ochsenweid (im Sinne einer Minimalvariante) geprüft, aber nicht weiterverfolgt worden. Was das Störfallvolumen des letzteren anbelange, sehe der technische Bericht vor, dass im Ereignisfall der Zulauf vom Rückhaltebecken zur SABA unterbrochen und erst bei Erreichen des Rückhaltevolumens von 30 m³ entweder der Zulauf zur SABA oder direkt in die Sitter wieder geöffnet würde. Das Rückhaltebecken grenze an Verkehrsflächen, die als Parkplatz und als Holzlager genutzt würden. Zudem würden an dieser Stelle verschiedene Wege und Strassen zusammentreffen. Das Störpotential an dieser Stelle wäre daher, selbst wenn für das Erstellen einer SABA zusätzlich zum bestehenden Rückhaltebecken Wald gerodet werden müsste, deutlich geringer als in unmittelbarer Nähe zum Schutzobjekt SG21. Der Standort des Rückhaltebeckens Ochsenweid sei daher zu Unrecht und ohne sachliche Begründung aus der Variantenprüfung ausgeschlossen worden; die Nachteile einer allfälligen

Waldrodung würden nicht schwerer wiegen als der Eingriff in das Schutzobjekt. Dies müsse umso mehr gelten, als die platzsparende Variante «Splitt-/Kiesfilter» am Standort des Rückhaltebeckens realisiert werden könnte und dieser Standort ohnehin bereits mit Verkehrsanlagen belastet und gut erschlossen sei. Notwendige Fahrten zur SABA durch das Amphibienlaichgebiet würden entfallen. Die Variante «Splitt-/Kiesfilter» hätte daher nicht bereits nach einer summarischen Prüfung ausser Betracht fallen dürfen. Im Übrigen verweise sie diesbezüglich auf ihre Ausführungen zur SABA Grafenau. Unbesehen davon liege die geplante SABA innerhalb des vom Kanton St. Gallen für die Sitter berechneten, aber noch nicht festgelegten Gewässerraums; der minimale Gewässerraum betrage 85 m, der erhöhte Gewässerraum 97 - 107 m. Mit Blick auf die konkreten örtlichen und topografischen Verhältnisse komme eine grössere Aufweitung der Sitter nur rechtsufrig in Betracht. Eine solche würde jedoch mit der SABA zusätzlich erschwert bzw. gemindert.

10.2 Das ASTRA verweist auf das Variantenstudium. Minimalvarianten seien aufgrund der ungenügenden Reinigungsleistungen verworfen worden. Zwei alternative SABA-Standorte seien ebenfalls nicht in Betracht gekommen. Eine Zusammenlegung des Standorts der SABA mit dem Polizeischützenschiessstand habe aufgrund der unterschiedlichen Nutzungen nicht erfolgen können. Der vorgeschlagene Standort beim Rückhaltebecken Ochsenweid habe sich als technisch ungeeignet erwiesen. Die steilen Terrainverhältnisse und der felsige Untergrund hätten dagegen gesprochen; es müsste eine Stützmauer von einer Höhe von bis rund 3.0 m erstellt und der Fels aufwändig abgebaut werden. Zudem müssten über der Mauer Absturzsicherungen und Zäune errichtet werden, da dieser Standort an einer Waldstrasse liege. Auf diesen Gründen sei dieser Standort als offensichtlich unverhältnismässig eingestuft und nicht weiterverfolgt worden. Bezüglich den Entgegnungen des ASTRA zum Splitt-/Kiesfilter kann auf dessen Erwägungen in E. 7.2 verwiesen werden.

10.3 Die gesetzlichen Anforderungen zur Standortwahl und Reinigungsleistung einer SABA sowie die Rechtsprechung dazu wurden bereits in den E. 6.4.1 ff. und E. 7.3.3 ff. dargelegt.

10.4

10.4.1 Den Akten lässt sich zur SABA Ochsenweid im Wesentlichen Folgendes entnehmen: Der Abfluss des Strassenabwassers wird im bestehenden Schlammrückhaltebecken gedrosselt, bevor es im kombinierten

Absetz- und Ölrückhaltebecken Ochsenweid vorbehandelt wird. Das Becken wird mit Schiebern versehen, so dass ein ausreichendes Rückhaltevolumen von 30 m³ für den Störfall erreicht wird. Anschliessend wird das Strassenabwasser in der bestehenden Ableitung Richtung Sitter zum neu auf der Waldlichtung zu erstellenden Retentionsfilterbecken in der Form eines bewachsenen Sandfilters weitergeführt. Nachdem das Strassenabwasser den Filterkörper durchlaufen hat, wird es über Sickerleitungen gesammelt und der Sitter zugeführt. Ein schmaler Waldgürtel grenzt die Lichtung vom bestehenden Polizeischützenschiessstand ab. Die Zufahrt zum Becken erfolgt über die Ochsenweidstrasse und einem zugehörigen Abzweiger.

10.4.2 Die SABA Ochsenweid soll den Nationalstrassenabschnitt zwischen Km 378.290 – 380.100 entwässern. Aufgrund der Höhenverhältnisse der bestehenden Autobahn ergeben sich gemäss dem technischen Bericht Zwangspunkte, an denen das Strassenabwasser über eine Leitung der Sitter zugeführt werden muss. Aus den Akten ist ersichtlich, dass nur drei Flächen für einen bewachsenen Sandfilter in Frage kamen. Beim einen potentiellen Standort wurde bereits ein Standplatz für Fahrende mit festen Einrichtungen bewilligt. Dieser wurde mittlerweile gebaut (vgl. map.geo.admin.ch). Beim anderen befand sich ein Polizeischützenschiessstand in Planung, welcher einen früheren ersetzen sollte. Auch dieser wurde in der Zwischenzeit errichtet (vgl. ebenda). Alternative Standorte für einen bepflanzten Sandfilter sind demnach geprüft und mangels bereits bewilligter – anderweitiger – Anlagen zu Recht verworfen worden. Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, dass man trotzdem auf diesen Flächen die SABA hätte erstellen sollen. Andere Alternativstandorte schlägt sie nicht vor.

10.4.3 Sodann wurden die gleichen technischen Alternativen wie bei der SABA Grafenau untersucht und verworfen. Was den Ausbau des bestehenden Schlammrückhaltebeckens und des Absetz- und Ölrückhaltebeckens Ochsenweid betrifft, so ist es naheliegend, dass bei einem Störfall aufgrund der Distanz zum Schutzobjekt SG 21 weniger Amphibien potentiell betroffen sein dürften als am geplanten Standort. Dieser Umstand ist jedoch stark zu relativieren, nachdem das ASTRA darlegte, dass in einem solchen Fall das Abwasser ohnehin direkt in die Sitter weitergeleitet würde. Die Waldlichtung bliebe daher bei einem Störfall unbehelligt. Ferner würde die SABA Ochsenweid nicht in einem Amphibiengebiet von nationaler Bedeutung zu liegen kommen. Ein solches befindet sich nur in der Nähe (vgl. dazu ausführlich oben E. 9.4.1 ff.). Vor diesem Hintergrund stellen steile

Terrainverhältnisse und felsiger Untergrund, welche sehr aufwändige und kostenintensive Bauarbeiten sowie grundsätzlich verbotene Waldrodungen mit sich bringen dürften (vgl. oben E. 6.4.2), im Vergleich zum geplanten Standort mit seiner ebenen Fläche einen gewichtigen Standortnachteil dar. Dazu kommt, dass es nach dem aktuellen Stand der Technik nicht sicher ist, ob ein flächenmässig kleinerer Splitt-/Kiesfilter als Hauptbehandlung die nötige Reinigungsleistung erbringen würde (vgl. oben E. 7.4.5). Betreffend die ungenügende Reinigungsleistung von technischen SABA kann nach oben verwiesen werden (vgl. oben E. 7.4.3).

10.4.4 Zuletzt ist nicht ersichtlich, was der Verweis der Beschwerdeführerin auf den Gewässerraum an der Zulässigkeit des Standorts ändern sollte. Die Erstellung standortgebundener, im öffentlichen Interesse liegender Anlagen zur Wassereinleitung – wie der vorliegenden (vgl. oben E. 10.4.2) – können auch im Gewässerraum, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (wie vorliegend), ausdrücklich bewilligt werden (vgl. Art. 41c Abs. 1 Bst. c GSchV).

10.4.5 Im Ergebnis ist der Standort der SABA Ochsenweid sowie deren technische Ausführung nicht zu beanstanden.

11.

Weiter wirft die Beschwerdeführerin der Vorinstanz eine Verletzung von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG vor.

11.1 Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, dass der Verlust von (terrestrischem) Lebensraum für Amphibien im Bereich der geplanten SABA Ochsenweid nicht vor Ort, sondern durch Massnahmen im Gebiet Grafenau zu Gunsten des dortigen Reptilienvorkommens ausgeglichen werden soll. Dies sei nicht zulässig. Die Lebensraumanforderungen seien nicht dieselben. Ausserdem müsste die Beeinträchtigung durch eine Amphibienfalle (aquatischer Lebensraum) im selben Gebiet ausgeglichen werden. Zudem würden die Gebiete 1.5 km (Luftlinie) voneinander entfernt an gegenüberliegenden Ufern der Sitter liegen. Der Fluss stelle für Amphibien ein schwer überwindbares Hindernis dar. Die Beeinträchtigung wäre daher durch Massnahmen im Gebiet Ochsenweid auszugleichen. Zwar seien im Gebiet Lettaweier und Schiltacker zusätzliche Ersatzmassnahmen geplant, insbesondere in Bezug auf die aquatischen Lebensräume für Amphibien. Diese seien zu begrüssen und ihre Forderungen wären damit weitgehend erfüllt. Die Vorinstanz habe diesbezüglich jedoch nichts verfügt. Weder

seien diesbezüglich Auflagen gemacht noch eine Detailprojektierung vorgeschrieben worden. Eine Projektergänzung von Seiten des ASTRA sei nicht erfolgt.

11.2 Das BAFU bemerkt, dass die Waldlichtung schützenswert sei. Da es auf dieser Fläche kein Laichgewässer gebe, gehöre die Waldlichtung zu den terrestrischen Lebensräumen der Amphibien. Dank einer amphibienfreundlichen Gestaltung der SABA (struktureiche Ausbildung des Filterbereichs) würden die Amphibien das Areal als terrestrischen Lebensraum weiterhin nutzen können. Zudem würden sich terrestrische Lebensräume von Reptilien und Amphibien nicht gegenseitig ausschliessen. Die am Standort Grafenau geplanten Ersatzmassnahmen (z.B. Hecken, Extensivierung der Landwirtschaft) würden sowohl Reptilien als auch Amphibien fördern und sich in der gleichen Landschaftskammer befinden. Der Ersatzlebensraum werde als ökologisch gleichwertig betrachtet. Im Übrigen stelle die Sitter keine Beschränkung für den genetischen Austausch zwischen den Populationen beidseits des Gewässers dar.

11.3 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 (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG). Der technische Eingriff darf nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht (vgl. Art. 14 Abs. 6 NHV). Der Ersatz für einen beeinträchtigten Lebensraum soll möglichst in derselben Gegend stattfinden. Damit wird am ehesten gewährleistet, dass der neu geschaffene Lebensraum von den Pflanzen- und Tierarten, die durch das Projekt in ihrem Lebensraum beeinträchtigt werden, überhaupt besiedelt wird. Zudem ist eine Gleichwertigkeit des Zerstörten mit dem neu Geschaffenen anzustreben, wobei sich die Gleichwertigkeit sowohl nach qualitativen als auch nach quantitativen Kriterien beurteilt. Ein rein flächenmässiger Ersatz genügt nicht. Vielmehr muss das Ersatzobjekt ähnliche ökologische Funktionen übernehmen können wie das zerstörte. Als angemessen erweisen sich die Massnahmen aus ökologischer Sicht, wenn ihr ökologischer Wert demjenigen des beeinträchtigten Lebensraums ebenbürtig ist und die ökologische Bilanz zumindest unverändert bleibt oder verbessert wird. 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 (Urteile BGer 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 4.5.2 und 1C_393/2014 vom 3. März 2016 E. 10.5 f; Urteil BVGer A-3425/2019

vom 19. Dezember 2019 E. 3.1; FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 37 ff. zu Art. 18 NHG).

11.4

11.4.1 Im betroffenen Nationalstrassenabschnitt sind keine anderen Flächen für den Bau eines bepflanzten Sandfilters vorhanden (vgl. oben E. 10.4.2 f.). Dessen Standortgebundenheit ist deshalb zu bejahen. Zudem entspricht die Reinigung stark belasteter Strassenabwasser zum Schutz der Sitter und der darin lebenden Flora und Fauna einem überwiegenden Bedürfnis, was durch die restriktive Gewässerschutzgesetzgebung zum Ausdruck kommt (vgl. oben E. 7.3.3). Dies zeigt sich auch am Umstand, dass selbst bei einem ortsfesten Objekt im Sinne von Art. 2 AlgV von dessen Schutzziel bei Massnahmen nach dem GSchG ausdrücklich abgewichen werden darf (vgl. oben E. 9.3.3). Der Bau der SABA Ochsenweid auf der Waldlichtung, deren Schutzwürdigkeit unbestritten ist, ist folglich zulässig, aber durch Ersatzmassnahmen auszugleichen.

11.4.2 Nach der überarbeiteten Lebensraumbilanz weist die Waldlichtung im Ausgangszustand schützenswerten Lebensraum im Umfang von 1'442 m² auf, welcher sich nach dem Bau der SABA auf 1'002 m² reduzieren wird. Letzterer besteht im Wesentlichen aus einer «Feuchtwiese». Gemäss BAFU handelt es sich dabei um einen terrestrischen Lebensraum für Amphibien. Es weist zudem zu Recht darauf hin, dass die SABA, welche während eines begrenzten Zeitraums zu einem potentiellen Laichgewässer (und nach der Beschwerdeführerin zu einer Amphibienfalle) werden könnte, nicht als aquatischer Lebensraum zu qualifizieren sei, welchen es ebenfalls zu ersetzen gälte. Zu ersetzen ist soweit möglich nur der ange-troffene Lebensraumtyp (vgl. oben E. 11.3). Sodann soll die Beeinträchtigung des schützenswerten Lebensraums am Standort Grafenau ausgeglichen werden, da sich dieser nach dem Bericht «Schutz von Sonderarten – SABA Ochsenweid» nicht im Perimeter Ochsenweid ersetzen lässt. Das BAFU stellt dies nicht in Abrede und die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern ein Ersatz in unmittelbarer Nähe möglich wäre. Entgegen ihrer Ansicht ist letzteres erstens nicht zwingend (vgl. oben E. 11.3). Und zweitens ist fraglich, ob der Standort Grafenau nicht ohnehin zur selben Gegend zählt. Auch wenn dieser in 1.5 km Luftlinie entfernt ist, so liegt er in derselben Landschaft mit der Sitter als prägendem Element, welches gemäss BAFU kein Hindernis für Amphibien darstellt. Die Frage braucht jedoch aus nachfolgenden Gründen nicht beantwortet zu werden.

11.4.3 Der Standort Grafenau verfügt im Ausgangszustand über schützenswerten Lebensraum im Umfang von 1'016 m². Im Betriebszustand wird sich dieser auf 3'524 m² vergrössern. Im Wesentlichen wird dies erreicht durch die Pflanzung von Wildhecken/Dorngebüsch, die Ansaat von Magerwiesen, die Anordnung von Kleinstrukturen sowie die Entwicklung eines gestuften Waldrands. Ein 1:1 Ersatz der Feuchtwiese findet somit zwar nicht statt. Dies ist jedoch nicht notwendig; die Ersatzmassnahmen müssen lediglich ähnliche ökologische Funktionen übernehmen (vgl. oben E. 11.3). Das BAFU bestätigt, dass die vorgesehenen Ersatzmassnahmen Amphibien ebenfalls einen terrestrischen Lebensraum bieten werden. Inwiefern diese Fachbeurteilung offensichtlich unrichtig sein soll, ist nicht ersichtlich. Es ist nachvollziehbar, dass ein solcher Standort in unmittelbarer Nähe der Sitter Amphibien Versteckmöglichkeiten und ein Nahrungsangebot bieten können. Die Beeinträchtigung der Waldlichtung wird somit in quantitativer und qualitativer Hinsicht angemessen ersetzt. Eine Verletzung von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG liegt somit nicht vor.

11.4.4 Das BAFU erklärte sein Einverständnis gegenüber der Vorinstanz zu diesen Ersatzmassnahmen ausdrücklich mit Schreiben vom 16. August 2017. Es kann daher offen bleiben, ob die zusätzlich geplanten Ersatz- und Aufwertungsmassnahmen im Gebiet Lettaweiher und Schiltacker, welche erst später in einem Bericht vom 9. August 2018 umschrieben wurden, verbindlicher Bestandteil der Plangenehmigung bilden. Mit den oben dargelegten Ersatzmassnahmen am Standort Grafenau werden die Anforderungen an Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG bereits erfüllt.

12.

Im Zusammenhang mit der SABA Ochsenweid stellt die Beschwerdeführerin ebenfalls Verfahrensanträge.

12.1 Neben der Durchführung eines Augenscheins fordert die Beschwerdeführerin den Einbezug der karch in das Verfahren und deren Anhörung zur Frage, ob die geplante SABA Ochsenweid aufgrund ihres Standorts in unmittelbarer Nähe zum Objekt SG21 eine Amphibienfalle darstellt. Die Fachstellen hätten sich noch nicht dazu geäußert. Die karch könne dies objektiv beantworten.

12.2 Das ASTRA verweist auf den Umstand, dass von Anfang an ein Vertreter der karch in die Planung miteinbezogen worden sei und sich zum Standort Ochsenweid nicht negativ geäußert habe.

12.3 Die in den Akten vorhandenen Fotos und Pläne geben einen ausreichenden Eindruck vom Standort, welcher für die SABA Ochsenweid vorgesehen ist. Die Durchführung eines Augenscheins erscheint nicht notwendig. Weiter ist bereits anerkannt, dass die SABA Ochsenweid für Amphibienlaich zur Falle werden kann (vgl. oben E. 9.4.4). Infolgedessen wurde die Möglichkeit einer amphibiensicheren Abzäunung des Areals diskutiert. Auf eine solche wurde jedoch in Absprache eines beigezogenen Amphibienspezialisten verzichtet, damit es zu keinem Verlust von Lebensraum und keiner Landschaftsbeeinträchtigung kommt. Gemäss dem Begehungsprotokoll vom Frühling 2014 handelte es sich dabei um (...). Dieser ist regionaler Vertreter der karch (vgl. <http://www.karch.ch/karch/Regionalvertretung> > SG [besucht am 15.02.2022]). Weshalb es eines wiederholten Beizugs eines Amphibienspezialisten der karch bedarf, erschliesst sich deshalb nicht.

12.4 Zusammengefasst besteht kein Grund für die Durchführung eines Augenscheins und den (nochmaligen) Beizug eines Vertreters der karch. Die Verfahrensanträge sind abzuweisen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung oben E. 8.2).

SABA Hätterenwald

13.

In Bezug auf die SABA Hätterenwald bemängelt die Beschwerdeführerin abermals eine unterlassene Variantenstudie.

13.1 Die Beschwerdeführerin kritisiert, dass der Ausbau der bestehenden Anlagen Schoren (im Sinne einer Minimalvariante) nicht zumindest summarisch in Betracht gezogen worden sei. Auch ein Splitt-/Kiesfilter oder eine technische SABA habe man nicht erwogen (vgl. zu ihren weitergehenden Ausführungen dazu oben E. 7.1).

13.2 Das ASTRA entgegnet, dass gemäss dem aktenkundigen Variantenstudium Minimallösungen wie auch das Pumpen des Wassers in die SABA Ochsenweid diskutiert worden sei. Flächen für eine SABA würden innerhalb des steilen und geologisch instabilen Rutschhangs Dietli nicht zur Verfügung stehen. Bezüglich des gewählten Anlagentyps verweist sie auf ihre bereits gemachten Ausführungen (vgl. oben E. 7.2).

13.3 Die rechtlichen Grundlagen zur Standort- und Typenwahl wurden bereits in E. 7.3.3 ff. dargelegt.

13.4

13.4.1 Das Ausführungsprojekt für die SABA Hätterenwald präsentiert sich im Wesentlichen wie folgt: Das Strassenabwasser wird im bestehenden kombinierten Absetz- und Ölrückhaltebecken Schoren vorbehandelt. Letzteres wird mit Schiebern versehen, so dass ein ausreichendes Rückhaltevolumen von 30 m³ für den Störfall erreicht wird. Anschliessend wird das Strassenabwasser parallel zur bestehenden Mischwasserableitung zum Standort Hätterenwald in das neu zu bauende Retentionsfilterbecken weitergeführt, welches als bepflanzter Sandfilter ausgestaltet wird. Nachdem das Strassenabwasser den Filterkörper durchlaufen hat, wird es über Sickerleitungen gesammelt und der Sitter zugeführt. Die SABA Hätterenwald befindet sich in einer Waldlichtung neben dem Pumpwerk Hätterenwald. Der Standort ist als Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ausgeschieden.

13.4.2 Die SABA Ochsenweid muss den Nationalstrassenabschnitt zwischen Km 380.100 – 380.842 entwässern. Dem technischen Bericht lässt sich entnehmen, dass der Standort beim Pumpwerk Hätterenwald die einzig verfügbare «ebene» Fläche im Einzugsgebiet der Strassenentwässerung ist, wo das Wasser im Freispiegel abfliessen kann und sich eine Anlage dieser Grössenordnung realisieren lässt. Aufgrund der ausgewiesenen steilen Topographie (vgl. maps.geo.admin.ch) ist dies nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin schlägt denn auch keine Alternativstandorte vor, an welchen ein bepflanzter Sandfilter realisiert werden könnte.

13.4.3 Bezüglich technischer Alternativen lässt sich dem Variantenstudium entnehmen, dass eine SABA mit Splitt-/Kiesfilter, ein neues Absetz- und Stapelbecken inkl. Pumpleitung zur SABA Ochsenweid, der Bau eines Fangbeckens im Wald mit zusätzlichem Retentionsbecken inkl. Ableitung in das Pumpwerk Hätterenwald und Weiterleitung zur Abwasserreinigungsanlage Au sowie im Sinne einer Minimalvariante der Aus-/Neubau des bestehenden Ölrückhaltebeckens Schoren inkl. Retentionsfilterbecken geprüft wurden. Beim Splitt-/Kiesfilter stach die schwierige Topographie und die ungünstige Lage mitten im Wald (Laub) negativ heraus. Ein konstruktiv unverhältnismässig aufwändiger und kostspieliger Bau sowie der anzunehmende höhere Wartungsaufwand aufgrund des Laubs stellt ein gewichtiger Nachteil dar. Zudem ist nicht geklärt, ob ein Splitt-/Kiesfilter als Hauptbehandlung mit einem geringeren Flächenbedarf miteinhergeht (vgl. oben E. 7.4.5). Ebenfalls nachvollziehbar ist, dass Lösungen mit Pumpen infolge

deren schlechten Energiebilanz nicht vorzuziehen sind, soweit wie vorliegend natürliches Gefälle zur Verfügung steht. Das Gleiche trifft auf Varianten zu, welche eine ARA miteinbeziehen. Dies aufgrund deren schlechten Wirkungsgrads, den hohen Betriebskosten und der erforderlichen Energiezufuhr (vgl. oben E. 7.2). Schliesslich ist die Minimalvariante mit dem Aus-/Neubau des Ölrückhaltebeckens ebenfalls mit gewichtigen Nachteilen belastet, nachdem gemäss dem Variantenstudium die Reduktion der GUS ungenügend wäre.

13.5 Zusammengefasst ist sowohl der bepflanzte Sandfilter als Anlagentyp wie auch dessen Standort nicht zu beanstanden.

14.

Weiter rügt die Beschwerdeführerin eine ungenügende Erhebung des Ausgangszustands der vorgesehenen Fläche für die SABA Hätterenwald.

14.1 Die Beschwerdeführerin legt diesbezüglich im Wesentlichen dar, dass am Standort der geplanten SABA Hätterenwald im Jahr 2004 im Rahmen einer Ersatzmassnahme zwei Amphibienlaichgewässer erstellt worden seien. Diese würden mittlerweile ganzjährig trocken liegen. Der Ausgangszustand, von welchem das ASTRA ausgehe – temporär trockenfallende Laichgewässer – entspreche daher weder dem Soll- noch dem Ist-Zustand. Entsprechend der (damals) verfügbaren Ersatzmassnahmen sei vielmehr im Ausgangszustand von zwei funktionierenden Laichgewässern und entsprechend von einer stabilen Population von Grasfrosch, Erdkröte und Bergmolch auszugehen. Infolge der Zerstörung dieser aquatischen Lebensräume durch den Bau der SABA müssten wiederum aquatische Lebensräume von gleicher Qualität geschaffen werden. Der rechtserhebliche Sachverhalt erweise sich gemäss den Planunterlagen als unrichtig abgeklärt, weshalb die Lebensraumbilanzierung nicht korrekt erfolgt sei. Die Plangenehmigung sei deshalb aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

14.2 Das ASTRA gibt zu, dass ihr bei der Planung über den Status «Amphibienlaichgebiet» ein Irrtum unterlaufen sei. Bezüglich den Ersatzmassnahmen sei indes korrekt verfahren worden. Die Stadt St. Gallen sei verpflichtet gewesen, am Standort, welcher nun für die SABA Hätterenwald vorgesehen sei, Strukturen für die Amphibienförderungen zu erstellen. Dies als damalige Ersatzmassnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG für den Bau des nahegelegenen Pumpwerks. Die Strukturen hätten jedoch nicht den Anforderungen entsprochen. Trotzdem hätten sie sich (das

ASTRA) von Anfang an bereit erklärt, für die Ersatzmassnahmen für den Bau der SABA Hätterenwald den Soll-Zustand heranzuziehen. Aus diesem Grund ist auch das BAFU der Ansicht, dass die Frage nach der ökologischen Qualität des Ausgangszustands offen bleiben könne, da für die Fläche ohnehin ein Ersatz in der Form von Laichgewässern vorgesehen sei.

14.3 Bezüglich den rechtlichen Anforderungen an Ersatzmassnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG kann auf E. 11.3 verwiesen werden.

14.4 Es trifft zu, dass in der Umweltnotiz als Ausgangszustand zwei Weiher beschrieben wurden, welche zeitweise austrocknen. Nach der Lebensraumkartierung im Anhang der Umweltnotiz ist der grössere ungefähr 9.5 x 6 m und der kleinere 6 x 5 m gross. Dennoch ist als Ersatzmassnahme nicht die Schaffung eines zeitweise trockenen Lebensraums vorgesehen. Vielmehr ist geplant, ein Waldweiher von 20 x 6 bis 8 m in ca. 160 m Entfernung anzulegen. Die «falsche» Sachverhaltsfeststellung bezüglich des Ausgangsstands wirkt sich daher nicht nachteilig für die Umwelt aus. Das Ersatzlaichgewässer ist grösser als die beiden ursprünglichen. Eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zwecks weiterer Abklärungen ist deshalb nicht nötig, zumal auch das BAFU diese nicht verlangt. Nachdem für die Ersatzmassnahme, wie von der Beschwerdeführerin gefordert, von zwei funktionierenden Laichgewässern ausgegangen wird, kann ferner offen bleiben, ob die ebenfalls von ihr bemängelte Lebensraumbilanzierung methodisch richtig vorgenommen wurde.

15.

Weiter beanstandet die Beschwerdeführerin, dass die Ersatzmassnahme in der Form des Waldweihers erst im Detailprojekt abschliessend geprüft wird.

15.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass der Waldweiher nicht über den Stand einer Projektskizze hinausgekommen sei. Es sei weder die technische Realisierbarkeit (z.B. die Frage nach hinreichendem Oberflächenwasser im Frühling) geprüft noch sei untersucht worden, ob damit für den Grasfrosch, die Erdkröte und den Bergmolch gleichwertiger Ersatz geschaffen und die Population erhalten werden könne. Es müsse in der Verfügung rechtsverbindlich und hinreichend konkret festgehalten werden, in welchem Umfang für die beeinträchtigten Objekte Ersatz zu leisten sei. Sofern die Ersatzmassnahme aus sachlichen Gründen nicht mit der Plangenehmigung festgelegt werden könne, sei eine Detailprojektierung als Auflage unter Gewährung der Parteirechte zu verfügen. Der Entscheid über

Ersatzmassnahmen dürfe nicht ohne deren rechtsverbindliche Sicherung aufgeschoben werden. Es fehle daher an einem hinreichenden Realersatz für die Beeinträchtigung eines geschützten Biotops. Im Übrigen befinde sich am Standort des geplanten Waldweihers bereits ein Waldweiher, welcher als Amphibienlaichgewässer diene. Es sei offen, ob mit dem geplanten Waldweiher eine Aufwertung des bestehenden Weihers oder ein zusätzlicher Weiher gemeint sei. Offenkundig habe die Beurteilung der Gleichwertigkeit des Ersatzes nicht erfolgen können. Das Ausführungsprojekt lasse zudem eine verbindliche Regelung betreffend Pflege und Unterhalt der zu leistenden Ersatzmassnahmen vermissen, obwohl die Vollzugshilfe des BAFU dies als notwendiger Bestandteil der festzulegenden Ersatzmassnahmen vorsehe.

15.2 Das BAFU beanstandet die Weiterbearbeitung der vorgesehenen Ersatzmassnahme in einem Detailprojekt nicht. In Anbetracht der doch eher geringen ökologischen Werte und der geringen Grösse der betroffenen Eingriffsfläche sei der Planungsstand genügend und auf dem vorgesehenen Areal könne ein angemessener Ersatz realisiert werden. Selbst wenn nur eine Aufwertung des bestehenden Weihers erfolgen würde, seien die Ersatzmassnahmen in Bezug auf die SABA Hätterenwald ausreichend. Im Rahmen des Detailprojekts würden dann die Unterhalts- und Pflegepläne erstellt. Dies entspreche dem üblichen Vorgehen bei Gesamtprojekten der vorliegenden Grössenordnung.

15.3

15.3.1 Im Bereich des Nationalstrassenbaus ist eine Detailprojektierung zulässig. In sachlicher Hinsicht setzt die Aufteilung des Verfahrens voraus, dass im Rahmen der Plangenehmigung sämtliche wesentlichen Aspekte beurteilt werden können; diese dürfen in der nachfolgenden Planung bzw. Detailprojektierung nicht mehr in Frage gestellt werden. Dazu gehört insbesondere die Feststellung, dass dem fraglichen Projekt aus umweltrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts entgegensteht. In die nachfolgende Detailprojektierung dürfen demnach nur Fragen verwiesen werden, denen bei gesamthafter Beurteilung lediglich untergeordnete Bedeutung zukommt. Hierbei ist auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abzustellen (BGE 121 II 378 E. 6c; vgl. zudem BGE 140 II 262 E. 4.3 m.H.; zum Ganzen Urteile BVGer A-2575/2013 17. September 2014 E. 5.7 und A-1251/2012 E. 11.2).

15.3.2 Bezüglich der Sicherung von Ersatzmassnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG hat sich das Bundesgericht im Ergebnis der Vollzugshilfe des BAFU (KÄGI/STALDER/THOMMEN, Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, BUWAL [Hrsg.], Leitfaden Umwelt Nr. 11, 2002) angeschlossen. Es lässt bei komplexen Ausgangslagen insbesondere für Ersatzmassnahmen ein stufenweises Vorgehen ausnahmsweise zu (FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 32 zu Art. 18 NHG mit Verweis auf Urteil BGer 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 6.2.2 [betreffend Koordinationsgrundsatz gemäss Art. 25a RPG]). 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 (KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 70; Urteile BGer 1C_346/2014 E. 4.4 und 1C_156/2012 E. 6.2.2).

15.3.3 Für Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG hat der Verursacher zu sorgen (FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 33 zu Art. 18 NHG). Insbesondere ist er verpflichtet, dass die Ersatzlebensräume soweit notwendig fachgerecht unterhalten und nicht zweckentfremdet werden. Grundsätzlich ist er auch für den Unterhalt kostenpflichtig. Bei Ersatzmassnahmen ist deshalb zu prüfen, ob und – wenn ja – welche Unterhaltspflichten für das Eingriffsobjekt bestanden. Diese Regelung ist grundsätzlich auf das Ersatzobjekt zu übertragen. Dies bedeutet aber nicht, dass der Verursacher den Unterhalt zwingend selber übernehmen muss (KÄGI/STALDER/THOMMEN, a.a.O., S. 77; FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 39 zu Art. 18 NHG).

15.4 Das Ausführungsprojekt umfasst neben dem Bau der SABA noch zahlreiche andere Bestandteile (vgl. oben Bst. A). Vor diesem Hintergrund erweist sich die Beurteilung von untergeordneten Fragen in Detailprojekten grundsätzlich als zulässig und sinnvoll. Bezüglich der Ersatzmassnahmen für die SABA Hätterenwald bemerkt das BAFU zu Recht, dass der zu ersetzende Lebensraum im Wesentlichen zwei Laichgewässer von eher geringer Grösse umfasst, welche ihre angedachte ökologische Funktion aufgrund deren gesamtjährigen Trockenheit nicht mehr wahrnehmen können (vgl. oben E. 14.4). Nach dem Bericht «Populationsgrössen Amphibien und Reptilien» wird die heutige Fläche überdies zu sauber gepflegt, weshalb praktisch keine vielfältigen Lebensraumstrukturen für Kleinsäuger, Amphibien und Reptilien mehr vorhanden sind. Der heutige Lebensraum ist mithin nicht zu vergleichen mit einem Biotop, dessen Überbauung zu einer

tatsächlichen Beeinträchtigung eines sensiblen Lebensraums führt und bei welchem das Interesse an einer eingehenderen Überprüfung der vorgesehenen Ersatzmassnahme bereits auf Stufe Plangenehmigung ausgewiesen ist. Daneben ist die Gesamtsituation zu berücksichtigen: Zwar wird sich der schützenswerte Lebensraum am Standort Hätterenwald von 1'968 m² auf 941 m² verringern. Über das ganze die SABA betreffende Ausführungsprojekt gesehen erfolgt hingegen ein Zuwachs der schützenswerten Lebensräume von 6'355 m² auf 9'655 m². Auch wenn in dieser Gesamtbilanz der «Realersatz» der ausgetrockneten Weiher mit einem funktionierenden Laichgewässer noch nicht enthalten ist, so bestehen angesichts dieser Grössenordnungen keine grundlegenden Bedenken gegen das Projekt aus umweltrechtlicher Sicht. Dazu kommt, dass das ASTRA an der Einigungsverhandlung vom 31. Oktober 2018 noch zusätzliche Ersatzmassnahmen präsentierte (ca. 5'000 m² Extensivierung Wiesland, ca. 5'000 m² Aufwertung Amphibienlaichgebiet Lettaweiher, Instandstellen von Waldtümpeln beim Schiltacker). Unbesehen der Frage, ob diese Massnahmen ebenfalls Bestandteil der Plangenehmigung bilden (vgl. oben E. 11.4.3), bestätigte das ASTRA vor Bundesverwaltungsgericht mit Stellungnahme vom 10. Oktober 2020, dass diese auf Stufe Detailprojekt weiterbearbeitet würden. Es verwies diesbezüglich auf eine entsprechende Zusicherung an die Beschwerdeführerin, welche dieser mit E-Mail vom 28. Juli 2020 abgegeben worden sei. Darauf ist das ASTRA zu behaften. Angesichts dieser Umstände kommt der genauen Ausgestaltung des Waldweihers untergeordnete Bedeutung zu; diese darf im Rahmen eines Detailprojekts geklärt werden.

Sodann ist in der Umweltnotiz festgehalten, dass der Ersatzweiher für die entfallenden Weiher in nordöstlicher Richtung (Distanz ca. 160 m) erstellt wird und dass in Absprache mit der Fachstelle Natur und Landschaft des Stadtplanungsamtes St. Gallen ein entsprechendes Detailprojekt in der nächsten Projektstufe (DP) auszuarbeiten ist. Die Vorinstanz genehmigte ausdrücklich die entsprechende Umweltnotiz (vgl. Ziff. 3.85 «Umweltnotiz; Doku-Nr. 24; Schachtel IV c» des Verfügungsdispositivs). Damit machte sie die Durchführung des Detailprojekts rechtsverbindlich. Eine explizite Anordnung erübrigt sich deswegen. In Rahmen des Detailprojekts wird der Einfluss des bestehenden Waldweihers auf die Ausgestaltung der Ersatzmassnahme zu beurteilen sowie die Unterhaltsmassnahmen zu regeln sein. Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass das Detailprojekt der Vorinstanz unter Gewährung der Verfahrens- und Parteirechte zur Genehmigung einzureichen ist und der Beschwerdeführerin der gleiche

Rechtsschutz wie gegen die Plangenehmigung zusteht (vgl. BGE 121 II 378 E. 6).

16.

Die die SABA Hätterenwald betreffenden Rügen konnten gestützt auf die Akten beurteilt werden. Der Verfahrensantrag auf Durchführung eines Augenscheins am Standort Hätterenwald ist abzuweisen (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung oben E. 8.2).

17.

Zusammengefasst sind sämtliche Verfahrensanträge abzuweisen (vgl. oben E. 8.3, 12.4 und 16). Zudem erweisen sich sowohl die allgemeine Rügen gegen das Projekt (vgl. oben E. 5) als auch die einzelnen gegen die SABA Grafenau (vgl. oben E. 6 ff.), Ochsenweid (vgl. oben E. 9 ff.) und Hätterenwald (vgl. oben E. 13 ff.) als unbegründet. Es besteht daher kein Grund für die beantragte Aufhebung der vorinstanzlichen Plangenehmigung und eine Zurückweisung der Sache an die Vorinstanz. Die Beschwerde ist abzuweisen und die leichte Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin (vgl. oben E. 3.4.3) ist im Kostenpunkt zu berücksichtigen.

18.

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

18.1 Die Verfahrenskosten und die Parteientschädigungen werden gegenüber Organisationen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG nach dem Unterliegerprinzip festgelegt (vgl. Art. 12f NHG und Art. 64 Abs. 1 VwVG; PETER M. KELLER, in: Kommentar NHG, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 12f NHG). Dem Umstand, dass ein Verfahrensfehler von der Rechtsmittelinstanz geheilt wird, ist – wie bereits erwähnt (vgl. oben E. 3.3) – bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen angemessene Rechnung zu tragen. Diesbezüglich steht dem Bundesverwaltungsgericht ein weiter Ermessensspielraum zu (vgl. Urteile BGer 1C_143/2019 vom 12. Dezember 2019 E. 2.7 und 1A.117/2003 vom 31. Oktober 2003 E. 6.3; WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 3665). Dabei ist zu beachten, dass ein Anspruch der materiell unterliegenden Partei auf eine Parteientschädigung nur soweit besteht, als ihr nennenswerte (zusätzliche) Kosten entstanden sind, die ohne die Gehörsverletzung nicht entstanden wären (Urteile BGer 8C_843/2014 vom 18. März 2015 E. 11 und 9C_68/2012 vom 30. März 2012 E. 3.1; Urteile BVGer A-6853/2018 vom

12. November 2019 E. 9.2 und A-5202/2018 vom 6. September 2019 E. 7.2).

18.2 Die Verfahrenskosten von Fr. 4'500.00 sind grundsätzlich der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Aufgrund der leichten Gehörsverletzung (Begründungspflicht) erscheint eine Reduktion auf Fr. 4'000.00 als angemessen. Dieser Betrag ist mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss über Fr. 4'500.00 zu verrechnen und der Mehrbetrag von Fr. 500.00 ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Weiter steht der unterliegenden Beschwerdeführerin grundsätzlich keine Parteientschädigung zu. Aufgrund der Verletzung der Begründungspflicht ist ihr dennoch ein Teilbetrag zuzusprechen. Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Parteientschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine diesbezügliche Parteientschädigung von Fr. 500.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b und c VGKE) als angemessen. Die Vorinstanz ist deshalb zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in dieser Höhe auszurichten. Der Vorinstanz und dem ASTRA steht keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 4'500.00 werden der Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 4'000.00 auferlegt. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der ihr auferlegten Verfahrenskosten verwendet und der Mehrbetrag von Fr. 500.00 wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 500.00 zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das ASTRA (Einschreiben)
- das BAFU z.K.
- das BLW z.K.
- das BFE z.K.
- das BAV z.K.
- das ARE z.K.
- das ESTI z.K.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Andreas Kunz

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 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: